Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
YVES BOT
presentate il 12 aprile 2016*

Causa C-601/14

Commissione europea
contro

Repubblica italiana

«Inadempimento di uno Stato — Direttiva 2004/80/CE — Indennizzo delle vittime di reato — Articolo 12 — Mancanza di un sistema generale di indennizzo delle vittime di tutti i tipi di reati intenzionali violenti commessi sul territorio italiano — Spazio di libertà, sicurezza e giustizia»

1. Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo previsto un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi sul proprio territorio, è venuta meno all'obbligo ad essa incombente ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato**.

2. La Repubblica italiana prevede, nel suo diritto nazionale, che un indennizzo siffatto sia possibile soltanto rispetto a determinati reati intenzionali violenti, come gli atti di terrorismo o i reati legati alla mafia.

3. Nelle presenti conclusioni esporrò le ragioni per cui ritengo fondato il ricorso per inadempimento in esame.

I – **Contesto normativo**

A – *Diritto dell'Unione*

4. Il considerando 3 della direttiva 2004/80 indica che «[i]l Consiglio europeo, nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, ha sollecitato l'elaborazione di norme minime sulla tutela delle vittime della criminalità, in particolare sull'accesso delle vittime alla giustizia e sui loro diritti al risarcimento dei danni, comprese le spese legali».

5. A termini del considerando 6 della suddetta direttiva, «[l]e 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».

* Lingua originale: il francese.

** GU 2004, L 261, pag. 15.

6. Il considerando 7 della direttiva in parola ha il seguente tenore:

«La presente direttiva stabilisce un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, che dovrebbe operare sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. Dovrebbe essere pertanto istituito in tutti gli Stati membri un meccanismo di indennizzo».

7. L'articolo 1 della direttiva 2004/80, figurante al capo I, intitolato «Accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere», prevede quanto segue:

«Gli Stati membri assicurano che, se un reato intenzionale violento è stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui il richiedente l'indennizzo risiede abitualmente, il richiedente ha diritto a presentare la domanda presso un'autorità o qualsiasi altro organismo di quest'ultimo Stato membro».

8. Il capo II della suddetta direttiva, dal titolo «Sistemi di indennizzo nazionali», contiene un unico articolo – l'articolo 12 – che così dispone:

«1. 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.

2. Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime».

9. L'articolo 18 della direttiva in parola, infine, è così formulato:

«1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 1º gennaio 2006, fatta eccezione per l'articolo 12, paragrafo 2, per il quale tale data è fissata al 1º luglio 2005. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. Gli Stati membri possono prevedere che le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente direttiva si applichino unicamente ai richiedenti le cui lesioni derivino da reati commessi dopo il 30 giugno 2005.

(...)».

B – *Diritto italiano*

10. La direttiva 2004/80 è stata recepita nel diritto italiano dal decreto legislativo del 6 novembre 2007, n. 204 – attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato***, e dal decreto ministeriale del 23 dicembre 2008, n. 222 – regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 ****.

11. Nel suo controricorso la Repubblica italiana ha indicato, in maniera esaustiva, le leggi speciali che disciplinano la concessione, a carico dello Stato, di indennizzi a favore delle vittime di determinate forme di reati intenzionali violenti.

*** Supplemento ordinario alla GURI n. 261 del 9 novembre 2007; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 204/2007».

**** GURI n. 108 del 12 maggio 2009.

12. Si tratta delle seguenti leggi speciali:

— legge del 13 agosto 1980, n. 466 – recante norme in ordine a speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche***** (articoli 3 e 4);

— legge del 20 ottobre 1990, n. 302 – recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata****** (articoli 1 e da 3 a 5);

— decreto legge del 31 dicembre 1991, n. 419 – recante istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, convertito dalla legge del 18 febbraio 1992, n. 172******* (articolo 1);

— legge dell'8 agosto 1995, n. 340 – recante norme per l'estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica******** (articolo 1 – che richiama gli articoli 4 e 5 della legge n. 302/1990);

— legge del 7 marzo 1996, n. 108 – recante disposizioni in materia di usura********* (articoli 14 e 15);

— legge del 31 marzo 1998, n. 70 – recante benefici per le vittime della cosiddetta «banda della Uno bianca»********** (articolo 1 – che richiama gli articoli 1 e 4 della legge n. 302/1990);

— legge del 23 novembre 1998, n. 407 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata*********** (articolo 2);

— legge del 23 febbraio 1999, n. 44 – recante disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura************ (articoli 3 e da 6 a 8);

— decreto del Presidente della Repubblica del 28 luglio 1999, n. 510 – regolamento recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata************* (articolo 1);

— legge del 22 dicembre 1999, n. 512 – recante istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso************** (articolo 4);

— decreto legge del 4 febbraio 2003, n. 13 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003***************;

— legge dell'11 agosto 2003, n. 228 – recante misure contro la tratta di persone, che istituisce il Fondo per le misure anti-tratta e uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale****************, come modificata dall'articolo 6 del decreto legislativo del 4 marzo 2014, n. 24*****************;

***** GURI n. 230 del 22 agosto 1980.
****** GURI n. 250 del 25 ottobre 1990.
******* GURI n. 49 del 28 febbraio 1992.
******** GURI n. 192 del 18 agosto 1995.
********* Supplemento ordinario alla GURI n. 58 del 9 marzo 1996.
********** GURI n. 80 del 6 aprile 1998.
*********** GURI n. 277 del 26 novembre 1998.
************ GURI n. 51 del 3 marzo 1999.
************* GURI n. 4 del 7 gennaio 2000.
************** GURI n. 6 del 10 gennaio 2000.
*************** GURI n. 80 del 5 aprile 2003.
**************** GURI n. 195 del 23 agosto 2003.
***************** GURI n. 60 del 13 marzo 2014.

— decreto legge del 28 novembre 2003, n. 337 – recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero, convertito con modificazioni dalla legge n. 369/2003********** (articolo 1);

— legge del 3 agosto 2004, n. 206 – recante nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice********** (articolo 1);

— legge del 23 dicembre 2005, n. 266 – (legge finanziaria 2006)**********, che, al suo articolo 1, paragrafi da 563 a 565, contiene disposizioni che prevedono la corresponsione di aiuti alle vittime del dovere, ai soggetti equiparati e ai loro familiari;

— legge del 20 febbraio 2006, n. 91 – recante norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961**********;

— decreto del Presidente della Repubblica del 7 luglio 2006, n. 243 – regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati**********;

— decreto legge del 12 novembre 2010, n. 187 – recante misure urgenti in materia di sicurezza, convertito con modificazioni dalla legge n. 217/2010**********, tra cui, a norma del suo articolo 2 bis, l'istituzione di un «Fondo di solidarietà civile» a favore delle vittime di reati commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive ovvero di manifestazioni di diversa natura.

13. Il decreto legislativo n. 204/2007 rinvia, quanto ai presupposti materiali per la concessione dell'indennizzo a carico dello Stato italiano, alle leggi speciali che prevedono le forme d'indennizzo per le vittime di reati commessi sul territorio nazionale. Tuttavia, non tutti i tipi di reati intenzionali violenti sono contemplati dalle suddette leggi speciali. Non esiste, ad esempio, una legge speciale che garantisca alla vittima di un reato di violenza sessuale un indennizzo equo e adeguato, ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2004/80.

II – **Fase precontenziosa**

14. Con lettera del 20 giugno 2011, la Commissione ha informato la Repubblica italiana di ritenere che la sua normativa non prevedesse un sistema generale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti, diversamente da quanto richiesto, a suo parere, dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80. In risposta alla suddetta lettera la Repubblica italiana ha comunicato alla Commissione, con lettera dell'11 ottobre 2011, di essere dell'avviso che la direttiva in parola conferisse agli Stati membri un ampio potere discrezionale ai fini del recepimento della summenzionata disposizione.

15. Il 25 novembre 2011 la Commissione, rimanendo del parere che la Repubblica italiana non avesse trasposto correttamente la direttiva in parola, ha inviato a quest'ultima una lettera di costituzione in mora e l'ha invitata a presentare le sue osservazioni al riguardo.

********** GURI n. 8 del 12 gennaio 2004.

********** GURI n. 187 dell'11 agosto 2004.

********** Supplemento ordinario alla GURI n. 302 del 29 dicembre 2005.

********** GURI n. 62 del 15 marzo 2006.

********** GURI n. 183 dell'8 agosto 2006.

********** GURI n. 265 del 12 novembre 2010.

16. Nella sua risposta del 14 maggio 2012, la Repubblica italiana ha presentato un progetto di interventi legislativi volti a creare un sistema generale di indennizzo. Il progetto in questione prevedeva l'istituzione di un fondo di solidarietà per l'indennizzo delle vittime di reati intenzionali commessi sul territorio nazionale che avessero provocato la morte ovvero lesioni personali gravi o gravissime. Non essendo stato presentato alcun calendario legislativo per il suddetto progetto, la Commissione non ha potuto chiudere la fase precontenziosa. Le autorità italiane ne sono state informate in occasione di una riunione tenutasi il 25 novembre 2012.

17. Con lettera del 24 gennaio 2013, la Repubblica italiana ha informato la Commissione che, a causa della crisi di governo e del conseguente scioglimento anticipato del Parlamento italiano, non era stato possibile adottare il disegno di legge, ma che a ciò si sarebbe proceduto dopo l'insediamento del nuovo governo. La lettera in parola non conteneva alcun calendario legislativo ufficiale.

18. Con lettera del 12 luglio 2013, la Repubblica italiana ha informato la Commissione del fatto che il Tribunale ordinario di Firenze (Italia) aveva sottoposto alla Corte una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 2004/80 [causa che ha dato luogo all'ordinanza del 30 gennaio 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59)], proponendo così di attendere la sentenza della Corte nell'ambito della causa stessa prima di dar seguito al procedimento avviato dalla Commissione.

19. Il 17 ottobre 2013 la Commissione ha emesso un parere motivato, notificato alla Repubblica italiana il 18 ottobre 2013, con cui ha invitato le autorità italiane ad adottare le misure necessarie per adempiere l'obbligo di cui all'articolo 12 della direttiva 2004/80 entro due mesi da detta data.

20. Nella sua risposta, pervenuta alla Commissione il 18 dicembre 2013, la Repubblica italiana ha ribadito l'opportunità di attendere la sentenza della Corte nella causa C-122/13, al fine di tener conto di eventuali indicazioni di quest'ultima in merito all'articolo 12 della direttiva 2004/80.

21. Con ordinanza**********, nell'ambito della suddetta causa, la Corte ha dichiarato la propria incompetenza manifesta a rispondere alla questione posta dal Tribunale ordinario di Firenze. La Commissione ha pertanto deciso di adire la Corte con il presente ricorso per inadempimento in forza dell'articolo 258, secondo comma, TFUE.

III – **Il ricorso**

22. Con il suo ricorso la Commissione chiede che la Corte voglia:

— accertare che, avendo omesso di adottare tutte le misure necessarie al fine di garantire l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi sul proprio territorio, la Repubblica italiana è venuta meno all'obbligo di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80/CE, e

— condannare la Repubblica italiana alle spese.

23. La Repubblica italiana chiede che la Corte voglia:

— respingere il ricorso, e

— condannare la Commissione alle spese.

********** V. ordinanza del 30 gennaio 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

24. Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 27 aprile 2015, il Consiglio dell'Unione europea ha chiesto di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. Il presidente della Corte ha accolto tale istanza con decisione del 22 maggio 2015.

IV – **Argomentazione delle parti**

25. La Commissione contesta alla Repubblica italiana di prevedere, nel suo ordinamento giuridico, un sistema di indennizzo limitato alle sole vittime di determinati reati intenzionali violenti, mentre, a suo avviso, l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 imporrebbe l'istituzione di un simile sistema di indennizzo per le vittime di tutti i reati di tal genere.

26. La Commissione ricorda infatti che, in base ai suoi considerando 2 e 6, la direttiva 2004/80 ha l'obiettivo di garantire alle vittime di reato nell'Unione il diritto di ottenere un indennizzo equo e adeguato per le lesioni subite, indipendentemente dal luogo dell'Unione in cui il reato è stato commesso. Si tratterebbe di un corollario della libertà di circolazione delle persone.

27. Essa spiega, quindi, che tale direttiva stabilisce una procedura di cooperazione volta a rendere più agevole per le vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere. È per questo motivo che il capo I della suddetta direttiva fissa le regole dell'accesso all'indennizzo in simili situazioni, mentre il capo II della medesima direttiva, composto del solo articolo 12, enuncia le disposizioni applicabili ai sistemi di indennizzo nazionali. Tali sistemi sarebbero quindi la base che consente il buon funzionamento della procedura di cooperazione. L'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 imporrebbe quindi agli Stati membri di dotarsi di un simile sistema.

28. A tal riguardo non sarebbe sufficiente che gli Stati membri, nei quali un sistema di indennizzo è assente, si dotino di un sistema di tal genere. Gli Stati membri devono infatti assicurarsi, secondo la Commissione, che il sistema di indennizzo delle vittime attuato sul loro territorio presenti le caratteristiche imposte dalla direttiva 2004/80, ossia che garantisca un indennizzo equo e adeguato e che comprenda le categorie di reati considerate dalla direttiva suddetta. La Commissione precisa che la direttiva in discorso ha ad oggetto un tipo di reato ben preciso, ossia il reato intenzionale violento.

29. Per quanto attiene, più nello specifico, alla suddetta nozione, la Commissione ritiene essenzialmente che, benché la direttiva 2004/80 non definisca la tipologia di reati interessati, lasciando tale compito al legislatore nazionale, resti il fatto che l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva in parola non riconosce agli Stati membri alcun margine di discrezionalità quanto all'ambito di applicazione del sistema nazionale di indennizzo. Pertanto, detto ambito non potrebbe che coincidere con tutti i reati intenzionali violenti definiti come tali nel diritto penale materiale di ciascuno Stato membro.

30. Il solo margine di discrezionalità di cui disporrebbero gli Stati membri rispetto alla previsione di un sistema di indennizzo delle vittime di reato intenzionale violento, auspicato dal legislatore dell'Unione, risiederebbe nella qualificazione dei reati come intenzionali e violenti. In altre parole, la Commissione ritiene che ogniqualvolta un reato è definito nell'ordinamento penale nazionale come intenzionale violento, esso sia automaticamente sussunto nella categoria dei reati per i quali la direttiva 2004/80 impone l'obbligo di prevedere un sistema di indennizzo delle vittime. A titolo di esempio, la Commissione indica reati come l'omicidio o la violenza sessuale i quali, dati i loro elementi costitutivi, non possono, per definizione, essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva di cui trattasi.

31. L'analisi suesposta sarebbe confermata anche dalla lettura della Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti, firmata a Strasburgo il 24 novembre 1983, posto che, come indicato al suo considerando 8, la direttiva 2004/80 si ispira chiaramente a detta Convenzione. Orbene, in base alla Convenzione in parola, i casi di violenza sessuale rientrerebbero nella categoria dei reati intenzionali violenti, il che proverebbe che tutti i reati certamente violenti ed intenzionali debbano necessariamente essere ricompresi nella suddetta categoria.

32. La Commissione evidenzia altresì che nessuna disposizione della direttiva 2004/80 consente agli Stati membri di decidere di limitare la tutela risarcitoria soltanto alle vittime di alcuni reati intenzionali violenti. Essa ritiene che una tale delimitazione equivarrebbe ad affermare che, benché detti reati siano tutti considerati quali reati intenzionali violenti, solo alcuni creerebbero una sensazione di vulnerabilità, traumi o problemi finanziari alle vittime o ne perturberebbero la vita quotidiana o il futuro, giustificando così un indennizzo da parte dello Stato membro.

33. Inoltre, a parere della Commissione, ritenere che gli Stati membri dispongano di un margine di discrezionalità in merito alla scelta dei reati intenzionali violenti che possano essere oggetto di indennizzo da parte dello Stato in forza dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 equivarrebbe a creare una discriminazione tra le vittime di reati intenzionali violenti all'interno dell'Unione dal momento che l'indennizzo a seguito di un reato rientrante nella suddetta categoria potrebbe variare da uno Stato membro all'altro a seconda che detto Stato accordi una protezione estesa o, come nel territorio italiano, limitata del diritto ad indennizzo. Inoltre, ciò priverebbe il sistema di cooperazione transfrontaliera, istituito da detta direttiva, di ogni utilità pratica.

34. La Commissione osserva infine che l'interpretazione da essa proposta non comporta alcuna interferenza con le competenze proprie del legislatore nazionale, atteso che essa non incide sulle questioni legate alla portata della tutela accordata sotto il profilo del danno risarcibile (danno morale, danno materiale, invalidità di lungo periodo, malattia e danno psicologico), del grado di intenzionalità (presa in considerazione delle lesioni personali colpose), delle condizioni di ottenimento dell'indennizzo (vittima e suoi familiari), delle modalità di indennizzo (da parte dell'autore del reato o secondo modalità sussidiarie di indennizzo da parte dello Stato membro, del datore di lavoro o di un'assicurazione), dell'importo dell'indennizzo (tabella indicante una quantificazione finanziaria predeterminata per ciascuna tipologia di danno, riduzione dell'indennizzo in caso di concorso nella causazione del danno) e delle condizioni procedurali previste per l'ottenimento dell'indennizzo (termine per la predisposizione e/o la presentazione della domanda d'indennizzo).

35. La Repubblica italiana asserisce, anzitutto, di essere in avanzata fase di elaborazione di un progetto di legge sulla materia oggetto del presente ricorso.

36. Essa espone poi le ragioni che la inducono a considerare erronea l'interpretazione propugnata dalla Commissione. La Repubblica italiana si fonda infatti sulla base giuridica della direttiva 2004/80 al fine di delimitare l'obbligo che grava sugli Stati membri in forza del suo articolo 12, paragrafo 2. Essa ricorda che la direttiva in parola è stata adottata, in assenza di disposizioni specifiche, sul fondamento dell'articolo 308 CE (divenuto l'articolo 352 TFUE). Secondo la Repubblica italiana ciò significa che, al momento dell'adozione della direttiva di cui trattasi nel 2004, l'Unione non era competente, come non lo è oggi, a disciplinare il trattamento processuale e sostanziale dei reati di violenza di diritto comune, ivi comprese le loro conseguenze patrimoniali specifiche. Mi pare di capire che la Repubblica italiana ritienga che, nella misura in cui la direttiva 2004/80 si fonda sull'articolo 308 CE ed è diretta a permettere la libera circolazione dei cittadini, l'Unione non possa imporre agli Stati membri l'istituzione di un sistema generale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti, ma possa soltanto imporre a detti Stati di prendere in considerazione le situazioni transfrontaliere in tale ambito, riconoscendo ai cittadini dell'Unione il diritto di accedere al sistema di indennizzo eventualmente previsto dalla normativa nazionale. In altri termini, l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva in questione non creerebbe alcun obbligo di instaurare un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti.

37. La Repubblica italiana ritiene quindi che l'inadempimento non possa essere accertato, poiché il diritto nazionale, che già prevede numerose forme di indennizzo per numerosi reati intenzionali violenti, consente ai cittadini di altri Stati membri di accedere alle suddette forme di indennizzo.

38. A parere della Repubblica italiana, se la Corte dovesse condividere la posizione della Commissione, secondo cui l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 obbliga gli Stati membri a introdurre un sistema generale di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti, occorrerebbe allora verificare la validità di detto obbligo, giacché esso non è previsto da alcuna specifica disposizione dei Trattati né può, inoltre, essere desunto dalla clausola delle «competenze sussidiarie», ai sensi dell'articolo 308 CE, posto che tale articolo, in forza del principio di proporzionalità, non può essere esteso fino al punto da attrarre alla competenza dell'Unione questioni puramente interne. La Repubblica italiana, pur ricordando la giurisprudenza della Corte secondo cui «in mancanza di una disposizione del Trattato FUE che lo autorizzi espressamente, uno Stato membro non può utilmente eccepire l'illegittimità di una direttiva di cui sia destinatario come argomento difensivo contro un ricorso per inadempimento basato sulla mancata esecuzione di tale direttiva» **********, ritiene tuttavia che l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 sia inficiato da un vizio particolarmente grave ed evidente, ai sensi della giurisprudenza succitata, tale da consentirle di invocare l'illegittimità della disposizione in parola **********.

39. La Repubblica italiana afferma che, ove la Corte dovesse ritenere che la disposizione in esame imponga agli Stati membri l'obbligo d'instaurare un sistema generale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti, detti Stati manterrebbero tuttavia un certo margine di discrezionalità per quanto attiene alla determinazione dei reati che rientrano tra quelli intenzionali violenti, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, e che possano così essere oggetto di indennizzo da parte dello Stato.

40. A tal proposito la Repubblica italiana osserva che, diversamente da altre disposizioni della direttiva 2004/80 che prevedono in maniera dettagliata gli obblighi degli Stati membri, l'articolo 12, paragrafo 2, della stessa si limita a indicare che il reato di cui alla disposizione in parola deve rispondere al duplice criterio della intenzionalità e della natura violenta. Spetterebbe quindi a ciascuno Stato membro stabilire, nell'ambito del proprio diritto nazionale, le fattispecie indennizzabili in forza della suddetta disposizione nonché i parametri in base ai quali determinare la misura dell'indennizzo stesso. Gli Stati membri disporrebbero così di un margine di discrezionalità estremamente ampio ai fini della creazione di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti e potrebbero quindi circoscrivere l'indennizzo stesso a determinati reati ovvero subordinarlo a condizioni prefissate, come la verifica del comportamento della vittima, che non deve avere, neppure colposamente, agevolato o provocato la commissione del reato, oppure la comprovata insolvenza del responsabile del reato.

41. La suddetta interpretazione troverebbe conferma nell'esame dei lavori preparatori che hanno condotto all'adozione della direttiva 2004/80. La Repubblica italiana evidenzia infatti che, nella sua proposta di direttiva **********, la Commissione aveva previsto la fissazione di norme minime per il risarcimento alle vittime di reato e aveva precisato l'ambito di applicazione soggettivo e territoriale della direttiva, definendo le nozioni di «vittima», di «reato intenzionale» e di «lesioni personali». Secondo la Repubblica italiana, la proposta di direttiva prevedeva altre norme estremamente dettagliate, propedeutiche alla creazione di un sistema uniforme di risarcimento delle vittime di reato. Il confronto tra detta proposta e il testo attuale della direttiva 2004/80 sarebbe indicativo del fatto che l'obiettivo di fissare norme minime sia stato abbandonato per rispettare le competenze degli Stati membri in materia penale e di spesa pubblica.

********** Sentenza del 5 marzo 2015, Commissione/Lussemburgo (C-502/13, EU:C:2015:143, punto 56).

********** Sentenza del 5 marzo 2015, Commissione/Lussemburgo (C-502/13, EU:C:2015:143, punto 56).

********** Proposta di direttiva del Consiglio relativa al risarcimento alle vittime di reato [COM(2002) 562 definitivo; in prosieguo: la «proposta di direttiva»].

42. Nella sua replica la Commissione afferma che il ricorso all'articolo 308 CE prova soltanto il fatto che, in mancanza di espliciti e specifici poteri d'azione in capo alle istituzioni dell'Unione, l'adozione delle misure contenute nella direttiva 2004/80 è stata ritenuta necessaria – con decisione del Consiglio adottata dall'unanimità degli Stati membri, compresa dunque anche l'Italia – al fine di raggiungere uno degli obiettivi dell'Unione. Nello specifico, l'obiettivo perseguito dalla direttiva di cui trattasi, in particolare mediante l'obbligo previsto dal suo articolo 12, paragrafo 2, sarebbe quello di abolire gli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi.

43. Secondo la Commissione, i soli motivi che consentono di qualificare come invalido il ricorso all'articolo 308 CE come base giuridica sono quelli legati al rispetto delle condizioni previste nei Trattati, ovvero la necessità che l'atto da adottare realizzi uno degli obiettivi dei Trattati, il fatto che l'azione sia portata a compimento nel quadro delle politiche definite dai Trattati e che non vi siano nei Trattati i poteri di azione richiesti a tal fine. Orbene, nel suo controricorso la Repubblica italiana non dimostrerebbe il mancato rispetto di dette condizioni, limitandosi a rilevare che l'articolo 308 CE non consente di supplire al difetto di competenza dell'Unione nel settore penale e processuale-penale.

44. La Commissione ricorda che, con l'entrata in vigore del Trattato FUE, l'Unione è stata dotata di una specifica competenza nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale nella quale è incluso, in particolare, il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in particolari settori del diritto processuale penale (articolo 82, paragrafo 2, TFUE), nell'ambito della definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave a dimensione transnazionale (articolo 83, paragrafo 1, TFUE), nonché nell'ambito dell'attuazione efficace di politiche dell'Unione già oggetto di misure di armonizzazione (articolo 83, paragrafo 2, TFUE). Essa aggiunge tuttavia che la competenza per adottare misure nei menzionati settori è subordinata al fatto che esse siano necessarie per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale.

45. La Commissione ne deduce, al pari della Repubblica italiana, che l'Unione non ha competenza per intervenire nel diritto processuale penale e penale materiale degli Stati membri al di là di quanto consentito dalle suddette disposizioni. Gli Stati membri manterrebbero così la competenza esclusiva riguardo alla determinazione delle fattispecie penali e delle sanzioni collegate a tali reati a due condizioni. Da una parte, tale competenza potrebbe essere esercitata soltanto nelle sfere di criminalità non rientranti tra quelle elencate nell'articolo 83, paragrafo 1, secondo comma, TFUE, ossia il terrorismo, la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, il traffico illecito di stupefacenti e di armi, il riciclaggio di denaro, la corruzione, la contraffazione di mezzi di pagamento, la criminalità informatica e la criminalità organizzata. Dall'altra, la suddetta competenza non potrebbe essere esercitata rispetto ai reati e alle relative sanzioni che il legislatore dell'Unione ritiene necessarie per rafforzare l'attuazione di atti legislativi di armonizzazione adottati in altri settori di competenza dell'Unione.

46. La Commissione condivide quindi la posizione della Repubblica italiana, ossia che gli Stati membri mantengono competenza esclusiva nell'individuare i comportamenti che integrano reati di diritto comune e le sanzioni ad essi collegate.

47. La Commissione ritiene però che gli aspetti inerenti al sostegno e alla tutela delle vittime di reato non ricadano in tale competenza esclusiva. A suo avviso, l'indennizzo delle vittime da parte degli Stati membri, previsto dalla direttiva 2004/80, si basa sull'esistenza di una pretesa civile fondata sulla responsabilità civile dell'autore del reato. Il risarcimento della vittima di reato avrebbe quindi natura civilistica e non penale. La Commissione cita, a tal riguardo, la relazione introduttiva che ha accompagnato la sua proposta di direttiva e che conferma che «[l]a natura civilistica del risarcimento statale è resa evidente dal fatto che esso serve a conferire un vantaggio economico a dei singoli individui, senza mirare a raggiungere alcun obiettivo collegato alla sanzione del comportamento

dell'autore o apportare alcun diretto vantaggio per il pubblico interesse» **********.

48. A parere della Commissione, inoltre, dalla sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), emerge che i cittadini degli Stati membri hanno il diritto alla protezione contro i rischi di aggressione e il diritto di ottenere la riparazione pecuniaria contemplata dal diritto dello Stato membro sul territorio del quale l'aggressione si sia verificata, anche qualora tale Stato membro non sia quello di loro appartenenza. Detta sentenza dimostrerebbe che intercorre uno stretto legame tra la libertà di circolazione e il diritto alla protezione dell'integrità fisica, poco importando a tal proposito che l'indennizzo sia concesso dallo Stato a carico del proprio bilancio. Pertanto, sarebbe proprio la finalizzazione della tutela dell'integrità personale alla realizzazione della libera circolazione delle persone che fonda l'esigenza di prevedere le misure volte a facilitare l'indennizzo delle vittime di reato intenzionale violento tramite l'accesso ai sistemi nazionali d'indennizzo.

49. La Commissione aggiunge che dai lavori preparatori che hanno preceduto l'adozione della direttiva 2004/80 era emersa una grande disparità tra gli Stati membri quanto all'indennizzo delle vittime di reato, mancando in taluni Stati membri qualsiasi sistema di indennizzo. Detta disparità comportava quindi differenze di trattamento tra individui in funzione del luogo di residenza o del luogo in cui era stato commesso il reato. Tale diseguaglianza risultava ancora più marcata nelle situazioni transfrontaliere, al punto da dissuadere i cittadini dell'Unione dall'esercitare la libertà di circolazione.

50. La Commissione ne conclude che l'indennizzo delle vittime di reato non può essere considerato una questione di esclusiva competenza degli Stati membri. Tale constatazione non sarebbe posta in discussione dall'obbligo imposto agli Stati membri di prevedere un sistema di indennizzo delle vittime di reato che comprenda tutte le forme di reato intenzionale violento previste dal diritto nazionale. Per la Commissione, la necessità di rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione delle persone tramite la tutela della loro integrità fisica e la garanzia della possibilità di ottenere un risarcimento in caso di violazione di tale integrità non può limitarsi a legittimare l'imposizione dell'obbligo di introdurre un tale sistema di indennizzo agli Stati membri che ne siano sprovvisti. La Commissione ritiene che la nozione di reato intenzionale violento sia stata considerata dal legislatore dell'Unione abbastanza ampia da ricomprendere tutte le più frequenti forme di possibile lesione dell'integrità fisica delle persone.

51. Secondo la Commissione, pertanto, l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, nell'interpretazione da essa proposta, non è inficiato da un alcun vizio di invalidità, ed ancor meno da un vizio così grave ed evidente da rendere l'intera direttiva inesistente.

52. Nella sua controreplica la Repubblica italiana afferma che, in mancanza di disposizioni al riguardo nei Trattati, la materia dell'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti di tipo comune è riservata agli Stati membri in virtù del principio di attribuzione di cui all'articolo 5, paragrafo 2, TFUE.

53. Secondo la Repubblica italiana, l'inesistenza, nell'ordinamento italiano, di un sistema generale di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi nel suo territorio non configura un impedimento, in concreto e all'attualità, all'esercizio della libertà di circolazione da parte dei cittadini dell'Unione. Il perseguimento dell'obiettivo della libera circolazione delle persone non può giustificare pertanto un intervento in tale ambito da parte del legislatore dell'Unione.

********** Punto 5.1.

54. La Repubblica italiana ritiene peraltro che la Commissione abbia dato una lettura errata della sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47). A suo avviso, infatti, nella sentenza in parola la Corte si sarebbe limitata ad affermare l'obbligo di estendere l'indennizzo a favore delle vittime di aggressioni ai cittadini dell'Unione che, nell'esercizio della loro libertà di circolazione, si rechino in Francia. Dalla sentenza di cui trattasi non si potrebbe desumere che gli Stati membri siano tenuti a prevedere, ove ancora mancante, un sistema generale di indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti di tipo comune.

55. La Repubblica italiana ricorda inoltre che, in forza dell'articolo 352, paragrafo 3, TFUE, gli atti adottati sulla base dell'articolo citato, come la direttiva 2004/80, «non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri nei casi in cui i trattati la escludono». L'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva di cui trattasi dovrebbe pertanto essere interpretato in linea con l'articolo 352 TFUE, senza estendere la sfera di competenza dell'Unione e senza imporre un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti. La Repubblica italiana precisa, infatti, che una siffatta armonizzazione potrebbe essere prevista soltanto per gli «eurocrimes» elencati nell'articolo 83, paragrafo 1, secondo comma, TFUE e non per i reati di tipo comune.

56. La Repubblica italiana afferma, inoltre, che l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 non troverebbe applicazione nei suoi confronti. Essa ritiene infatti che tale disposizione preveda unicamente l'obbligo, per gli Stati membri che ne siano sprovvisti, di instaurare un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti. Orbene, alla data dell'entrata in vigore della direttiva di cui trattasi, la Repubblica italiana era già dotata di un siffatto sistema di indennizzo.

57. Il Consiglio, intervenuto a sostegno della Commissione, ritiene che, in base alla sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), agevolare l'accesso transfrontaliero ai sistemi di indennizzo nazionali delle vittime di reati intenzionali violenti, da una parte, e assicurare che tutti gli Stati membri dispongano di un sistema siffatto, dall'altra, siano azioni che concorrono a garantire l'obiettivo della libera circolazione delle persone e dei servizi. Per quanto attiene alla necessità dell'azione dell'Unione per realizzare l'obiettivo summenzionato, il Consiglio è del parere che la sua valutazione si basi su criteri politici, economici e tecnici e rientri pertanto nel potere discrezionale delle istituzioni dell'Unione che ne avrebbero validamente riconosciuto la sussistenza.

58. Pertanto, se l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 dovesse essere interpretato nel senso che non obbliga gli Stati membri a prevedere un sistema generale di indennizzo comprendente tutte le forme di reato intenzionale violento in situazioni transfrontaliere, l'obiettivo dell'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi non sarebbe raggiunto, dato che in taluni Stati membri determinate forme di reato intenzionale violento non potrebbero dar luogo ad indennizzo.

V – **Valutazione**

A – *Sulla ricevibilità del ricorso*

59. La Repubblica italiana contesta la ricevibilità del presente ricorso. Essa afferma, infatti, che l'oggetto del ricorso non corrisponde a quello del parere motivato nel quale la Commissione ha menzionato determinate tipologie di reati per i quali la Repubblica italiana non avrebbe previsto un sistema di indennizzo, mentre, nel ricorso in esame, la Commissione le contesta di non aver previsto un siffatto sistema per tutti i reati intenzionali violenti. L'oggetto del ricorso sarebbe stato pertanto ampliato.

60. Tale eccezione d'irricevibilità non può essere accolta. Dalla lettura del parere motivato, infatti, emerge chiaramente che la Commissione contesta alla Repubblica italiana di non aver previsto un sistema di indennizzo per le vittime di tutti i reati intenzionali violenti. Fin dal primo paragrafo di detto parere, invero, viene affermato che, sulla base delle dichiarazioni ricevute tra il 2009 e il 2013, la Commissione è pervenuta alla conclusione che la Repubblica italiana non dispone di un sistema generale di indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti. La normativa italiana contempla difatti l'indennizzo delle vittime soltanto di determinati reati intenzionali violenti, tra cui quelli legati al terrorismo o alla criminalità organizzata, «ma non di tutti questi reati». Dal paragrafo in questione si evince che la Commissione si riferisce espressamente alla mancanza di un sistema generale di indennizzo per le vittime di tutti i reati intenzionali violenti.

61. È vero, come sostiene la Repubblica italiana, che alle pagine 5 e 8 del parere motivato la Commissione richiama in particolare la mancanza di un siffatto sistema per le vittime dei reati di omicidio e di lesioni personali gravi che non rientrino nei casi previsti dalle leggi speciali e per le vittime di stupro e altre gravi aggressioni di natura sessuale. Tuttavia, a mio avviso non vi è dubbio che la Commissione, nel richiamare specificamente tali infrazioni, intendesse soltanto citare taluni esempi di reati che, a suo parere, rientrano nella nozione di reato intenzionale violento e che devono pertanto indurre la Repubblica italiana a prevedere un sistema di indennizzo per le persone che ne sono vittime. Del resto, anche a pagina 5 del parere suddetto la Commissione, nel prendere posizione rispetto al punto di vista esposto dalla Repubblica italiana, osserva che il fatto che il testo dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 non limiti la sua applicazione a determinati reati intenzionali violenti indica che esso si riferisce a tutti i reati di questo tipo, come è ribadito anche a pagina 6 di detto parere**********.

62. È soprattutto il dispositivo del parere motivato a non lasciare adito a dubbi. La Commissione, infatti, vi afferma esplicitamente che, omettendo di adottare le misure necessarie per adeguarsi all'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2004/80 al fine di garantire l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di «tutti» i reati intenzionali violenti commessi sul suo territorio, la Repubblica italiana è venuta meno all'obbligo ad essa incombente ai sensi dell'articolo 258, primo comma, TFUE.

63. Occorre quindi concludere che, con il presente ricorso per inadempimento, la Commissione non ha ampliato l'oggetto del ricorso e che quest'ultimo deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

B – *Sulla fondatezza del ricorso*

64. Con il suo ricorso per inadempimento la Commissione afferma che, prevedendo un sistema di indennizzo applicabile alle vittime non di tutti, ma solo di determinati reati intenzionali violenti il cui autore sia insolvente o sconosciuto e violando così le disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti.

65. A sua volta, la Repubblica italiana ritiene che la disposizione di cui è causa lasci agli Stati membri il compito di stabilire quali reati intenzionali violenti possano, sul suo territorio, essere oggetto di un indennizzo da parte dello Stato.

********** Alle pagine citate si indica in effetti che il richiamo alla Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti attesta che scopo della direttiva in parola è garantire, come previsto già dalla suddetta Convenzione, sistemi pubblici di indennizzo per tutti i reati intenzionali violenti e non solo per alcuni di essi.

66. A tal riguardo ritengo, in linea con la Commissione, che, a norma della suddetta disposizione, le vittime di tutti i reati intenzionali violenti definiti nel diritto nazionale debbano poter beneficiare del sistema nazionale di indennizzo e che uno Stato membro non possa scegliere, tra i reati intenzionali violenti previsti dal suo diritto penale, quelli che possono dar diritto ad un indennizzo da parte dello Stato.

67. Sono del parere che a favore di tale punto di vista depongano il tenore stesso dei testi su cui si fondano, a mio avviso, la legalità e la legittimità della direttiva 2004/80 nonché il medesimo corpus di quest'ultima.

68. Una siffatta interpretazione si impone, infatti alla luce dell'articolo 3, paragrafo 2, TUE. Tale disposizione prevede che «[l]'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone». Il riferimento alla libera circolazione delle persone contenuto nel considerando 1 della direttiva 2004/80, già presente nella sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), risulta così ancor più giustificato nella misura in cui esso è indispensabile all'obiettivo, che si è prefissa l'Unione, della creazione del suddetto spazio. Pertanto, se l'indennizzo dei danni causati dagli autori, identificati o meno, di reati intenzionali violenti non fosse garantito, sarebbe incontestabilmente l'aspetto della «sicurezza» di detto spazio a essere intaccato.

69. Parrebbe inoltre fondato ritenere che, per garantire l'effettività e la coerenza del suddetto spazio unico, il cittadino dell'Unione che si sposti all'interno di esso debba anzitutto godere di uno stesso trattamento, a prescindere da quale sia lo Stato membro in cui si rechi. Nell'ambito di nostro interesse, tale risultato può essere agevolmente ottenuto senza che sia necessario un ravvicinamento, e tanto meno un'armonizzazione, delle normative nazionali. È evidente, infatti, che la nozione di reati intenzionali è una nozione di base del diritto penale nota a tutti gli ordinamenti degli Stati membri. Quanto alla violenza, si tratta di una nozione di fatto la cui sola difficoltà di percezione non risiede nella sua caratterizzazione, ma nella misura dei suoi effetti attraverso il danno fisico, materiale o morale, patito e in quella delle sue conseguenze, questioni che rientrano nelle conoscenze, in particolare medico-legali, e, di conseguenza, nella competenza dei giudici di merito.

70. In tale ottica, il cittadino dell'Unione che si sposta si trova in una situazione chiara. Ove si avvalga della sua libertà di circolazione, egli ha la garanzia che, qualora sia vittima di un reato intenzionale violento nello Stato membro in cui si reca, potrà chiedere – in caso di inadempimento dell'autore del reato – alle autorità competenti di detto Stato un indennizzo, come avrebbe potuto fare se il reato fosse stato commesso sul territorio dello Stato membro in cui risiede.

71. L'incriminazione simile dei comportamenti violenti da parte degli Stati membri costituisce di per sé una tutela. Se una persona resta vittima di un siffatto reato, le leggi penali vigenti negli Stati membri gli consentono di ottenere il risarcimento del danno derivante dalle condotte che integrano l'elemento materiale del reato commesso.

72. Nella maggior parte dei casi l'azione personale diretta a ottenere il risarcimento del danno, detta di norma «azione civile», potrà, senza perdere il suo carattere di azione unicamente a ciò diretta, essere esercitata unitamente all'azione penale, detta «azione pubblica» **********. Si tratta di un vantaggio usualmente riconosciuto alla vittima per agevolare, dal punto di vista procedurale, l'esercizio della sua azione per il risarcimento del danno **********.

********** V. il sito Internet della Commissione al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/civiljustice/comp_crime_victim/comp_crime_victim_ec_it.htm.

********** È possibile peraltro che la vittima benefici di una scelta tra tale modalità d'azione e quella consistente nel proporre direttamente la propria richiesta dinanzi a un giudice civile.

73. Nel caso in cui l'autore del reato sia sconosciuto o insolvente, gli Stati membri hanno previsto un indennizzo da parte di un organismo pubblico o di un fondo speciale che garantisca il risarcimento dei danni di una certa gravità. Al riguardo, la fissazione della soglia a partire dalla quale sia possibile richiedere l'indennizzo è lasciata alla valutazione degli Stati membri.

74. Il carattere generale, riconosciuto dagli Stati membri, del principio dell'indennizzo per i reati il cui autore sia solvibile garantisce la parità di trattamento. Il fatto che, ove l'autore non sia noto o sia insolvente, determinati Stati membri garantiscano l'indennizzo mediante fondi pubblici soltanto per alcuni di detti reati pregiudica tale parità di trattamento.

75. Detta situazione crea infatti una disparità su due livelli, ossia, da una parte, nell'ordinamento interno e, dall'altra, aspetto questo su cui si concentra primariamente la nostra attenzione nell'ambito del presente ricorso, nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, dato che, ad esempio, in un determinato Stato la tetraplegia di una vittima potrebbe essere indennizzata se derivante da una pallottola esplosa da un terrorista, ma non se l'autore dello sparo stesse commettendo una rapina a mano armata, mentre nello Stato vicino, vale a dire eventualmente qualche decina di metri più in là, l'indennizzo potrebbe essere garantito in entrambi i casi. Un siffatto risultato non è né equo né adeguato.

76. Il legislatore dell'Unione ha quindi inteso correggere tale situazione per le ragioni illustrate nei paragrafi che precedono.

77. L'obiettivo perseguito è dunque realizzato dall'articolo 12 della direttiva 2004/80. Tale articolo, la cui struttura mi pare del tutto coerente, è dedicato infatti ai sistemi di indennizzo nazionali. Il paragrafo 1 di detto articolo sancisce il principio secondo cui il meccanismo di cooperazione posto in essere dalla direttiva di cui trattasi rispetto all'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti nelle situazioni transfrontaliere si applica sulla base dei sistemi degli Stati membri. A tal fine, il paragrafo 2 dello stesso articolo prevede l'obbligo per gli Stati membri di dotarsi di un siffatto sistema al fine di garantire un indennizzo equo e adeguato delle vittime di detti reati. Il legislatore dell'Unione ha difatti ritenuto necessario che tutti gli Stati membri si dotassero di un siffatto sistema di indennizzo affinché l'accesso ne fosse facilitato nelle situazioni transfrontaliere**********.

78. L'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 si riferisce soltanto all'indennizzo della vittima. Esso si limita dunque a imporre agli Stati membri l'obbligo di riconoscere il principio del diritto all'indennizzo di tutte le vittime di reati intenzionali violenti qualificati come tali dal diritto nazionale.

79. La tutela delle vittime nelle situazioni transfrontaliere è quindi garantita mediante un semplice «gioco di specchi» che riflette quanto è presente a livello nazionale.

80. Contrariamente a quanto sostenuto dalla Repubblica italiana**********, gli Stati membri devono pertanto aver previsto un sistema di diritto all'indennizzo per tutte le vittime di reati intenzionali violenti commessi sul loro territorio e sanzionati dalle loro leggi nazionali affinché, nel caso in cui un siffatto reato sia commesso in una situazione transfrontaliera, il suddetto sistema possa applicarsi in modo corretto ed efficace alle condizioni previste nella direttiva 2004/80.

********** V. documenti del Consiglio 7752/04, 7209/04 (pag. 9) e 8694/04 (pag. II). Tale corollario necessario era stato ricordato già dalla Commissione nella sua proposta di direttiva, poiché essa ivi indicava che «[o]ccorre sottolineare che [l'accesso al risarcimento nelle situazioni transfrontaliere e la possibilità di ottenere, in generale, un indennizzo] sono strettamente connessi. In mancanza della possibilità in tutti gli Stati membri di ottenere un risarcimento statale, [un siffatto] accesso (…) non può essere facilitato» (punto 3.2).

********** V. paragrafo 36 delle presenti conclusioni.

81. Siffatto sistema di indennizzo per le vittime di tutti i reati intenzionali violenti trova il suo fondamento, ancor più che in una nozione di solidarietà, nell'idea secondo cui la commissione del reato e la realizzazione del danno da esso cagionato sono la conseguenza di una carenza da parte dello Stato nel suo ruolo di garante della sicurezza. Come spiega il Parlamento europeo nella sua relazione sulla proposta di direttiva relativa al risarcimento alle vittime di reato**********, «occorre garantire un risarcimento alla vittima non solo per attenuare, nella misura del possibile, il danno e le sofferenze subiti, ma anche per pacificare il conflitto sociale prodotto dal reato e facilitare l'applicazione di una politica penale razionale e corretta»**********.

82. In nessun caso una siffatta interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 è tale da rimetterne in discussione la validità. Non può essere contestato che, disponendo in tal senso, la direttiva in parola sconfini nel settore riservato agli Stati membri. Non solo la sua base giuridica è stata correttamente individuata, trattandosi di realizzare uno degli obiettivi dell'Unione. L'interpretazione qui proposta, inoltre, non crea né modifica alcuna fattispecie di reato.

83. I reati già previsti dal diritto italiano restano invariati nel numero e nella sostanza. La Repubblica italiana non è in alcun modo tenuta, in applicazione della direttiva 2004/80, a creare o modificare i reati che, in seno all'organizzazione del suo ordinamento giuridico penale, già esistono quali reati intenzionali violenti, né deve crearne di nuovi. È incontestabile che la definizione di un reato e della sua pena rientrino nella competenza sovrana degli Stati membri, fatte salve le riserve ricordate dalla giurisprudenza della Corte e richiamate nella sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47).

84. Allo stesso modo, il fatto di ripristinare la parità di trattamento tra le vittime di reati intenzionali violenti, mediante l'interpretazione qui proposta, non comporta un'armonizzazione dei sistemi d'indennizzo.

85. Se, all'inizio, il progetto della Commissione comportava l'introduzione di norme minime riguardo, in particolare, alla determinazione dell'importo dell'indennizzo concesso**********, dai dibattiti è da ultimo emerso che l'introduzione di siffatte norme non poteva avvenire sulla base dell'articolo 308 CE.

86. La fissazione dell'importo dell'indennizzo alla luce del pregiudizio subito – invalidità permanente, inabilità totale al lavoro pari o superiore a un mese, inabilità temporanea al lavoro per meno di un mese – o, ancora, la fissazione di eventuali massimali restano quindi di competenza esclusiva degli Stati membri.

87. L'indennizzo dovrà tuttavia essere equo e adeguato, come richiesto dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, e i giudici nazionali potranno, in caso di dubbio, rivolgersi alla Corte a tal riguardo.

88. La direttiva 2004/80 impone agli Stati membri il solo obbligo di prevedere l'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti quando il loro autore sia sconosciuto o insolvente, e ciò allo scopo di realizzare uno degli obiettivi dell'Unione.

89. Alla luce di quanto precede, ritengo che la censura con cui viene addebitato alla Repubblica italiana di non aver previsto un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi sul suo territorio sia fondata.

********** Documento A5-0330/2003.

********** V. pag. 39 della relazione. Il Parlamento ivi riprende, in realtà, i termini della relazione esplicativa della convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (v. punto 7 della citata relazione esplicativa).

********** V. articoli 4 e segg. della proposta di direttiva.

VI – **Conclusione**

90. Ai sensi di quanto sopra considerato, suggerisco alla Corte di:

— constatare che, avendo omesso di adottare un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi sul proprio territorio, la Repubblica italiana è venuta meno all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, e

— condannare la Repubblica italiana alle spese.