Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

11 ottobre 2016 *

«Inadempimento di uno Stato — Direttiva 2004/80/CE — Articolo 12, paragrafo 2 — Sistemi di indennizzo nazionali delle vittime di reati intenzionali violenti che garantiscono un indennizzo equo ed adeguato — Sistema nazionale che non copre tutti i reati intenzionali violenti commessi sul territorio nazionale»

Nella causa C-601/14,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 22 dicembre 2014,

Commissione europea, rappresentata da E. Traversa e F. Moro, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da E. Moro, M. Chavrier e K. Pleśniak, in qualità di agenti,

interveniente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. Palatiello e E. De Bonis, avvocati dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger (relatore), A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, presidenti di sezione, A. Rosas, A. Borg Barthet, J. Malenovský, D. Šváby e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: Y. Bot

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 29 febbraio 2016,

* Lingua processuale: l'italiano.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 aprile 2016,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato 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, 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 (GU 2004, L 261, pag. 15).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

2 I considerando da 1 a 3, 6 e 7 della direttiva 2004/80 sono così formulati:

«(1) Uno degli obiettivi [dell'Unione] europea consiste nell'abolizione degli ostacoli tra Stati membri alla libera circolazione delle persone e dei servizi.

(2) La Corte di giustizia ha statuito nella [sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47)] che, allorché il diritto [dell'Unione] 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 risiedano costituisce il corollario della libertà di circolazione. Dovrebbero concorrere alla realizzazione di tale obiettivo misure volte a facilitare l'indennizzo delle vittime di reato.

(3) Il 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.

(...)

(6) 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 [dell'Unione] europea in cui il reato è stato commesso.

(7) 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».

3 L'articolo 1 della direttiva 2004/80, contenuto nel capo I della stessa, intitolato «Accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere», così dispone:

«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».

4 Ai sensi dell'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Responsabilità per il pagamento dell'indennizzo»:

«L'indennizzo è erogato dall'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio è stato commesso il reato».

5 Secondo l'articolo 3 di detta direttiva, intitolato «Autorità responsabili e procedure amministrative»:

«1. Gli Stati membri istituiscono o designano una o più autorità o altri organismi, in appresso denominate "autorità di assistenza", responsabili per l'applicazione dell'articolo 1.

2. Gli Stati membri istituiscono o designano una o più autorità o altri organismi incaricati di decidere sulle domande di indennizzo, in appresso denominate "autorità di decisione".

(...)».

6 L'articolo 12 della medesima direttiva, che si trova nel capo II, intitolato «Sistemi di indennizzo nazionali», prevede quanto segue:

«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».

7 L'articolo 18, paragrafo 1, della direttiva 2004/80 così dispone:

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

Diritto italiano

8 La direttiva 2004/80 è stata recepita nel diritto italiano dal decreto legislativo del 6 novembre 2007, n. 204, recante attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (supplemento ordinario alla GURI n. 261, del 9 novembre 2007; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 204/2007») e dal decreto ministeriale del 23 dicembre 2008, n. 222, recante regolamento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 204/2007 (GURI n. 108, del 12 maggio 2009).

9 Il decreto ministeriale del 23 dicembre 2008, n. 222, riguarda, in particolare, gli aspetti organizzativi delle attività di competenza delle procure generali presso le corti d'appello.

10 Diverse leggi speciali prevedono la concessione di un indennizzo, a determinate condizioni, a carico dello Stato italiano, a favore delle vittime di talune forme di reati intenzionali violenti, in particolare quelli legati al terrorismo e alla criminalità organizzata. Il decreto legislativo n. 204/2007 rinvia, quanto ai presupposti materiali per la concessione degli indennizzi, a tali leggi speciali, che prevedono le forme di indennizzo per le vittime di reati commessi sul territorio nazionale.

Procedimento precontenzioso

11 A seguito di scambi infruttuosi con la Repubblica italiana, la Commissione ha inviato a quest'ultima, il 25 novembre 2011, una lettera di diffida nella quale contestava a tale Stato membro di non prevedere nella sua normativa un sistema generale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti, contrariamente alle prescrizioni che derivano, secondo tale istituzione, dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, e la invitava a presentare le proprie osservazioni su tale punto.

12 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. Non essendo stato presentato alcun calendario legislativo per l'attuazione di detto progetto, la Commissione ha dato seguito al procedimento precontenzioso.

13 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, e ha proposto di attendere la decisione della Corte nell'ambito di detta causa prima di dar seguito al procedimento da essa avviato.

14 Il 18 ottobre 2013 la Commissione ha tuttavia notificato alla Repubblica italiana un parere motivato, con cui ha invitato le autorità italiane ad adottare le misure necessarie per conformarsi all'articolo 12 della direttiva 2004/80 entro due mesi da detta data.

15 Nella sua risposta pervenuta alla Commissione il 18 dicembre 2013, la Repubblica italiana ha ribadito di ritenere opportuno attendere la risposta della Corte alla questione pregiudiziale posta dal Tribunale ordinario di Firenze. Con ordinanza del 30 gennaio 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59), la Corte si è tuttavia dichiarata manifestamente incompetente a rispondere a tale questione.

16 Alla luce di ciò, la Commissione ha deciso di adire la Corte con il presente ricorso per inadempimento in forza dell'articolo 258, secondo comma, TFUE.

17 Con decisione del presidente della Corte del 22 maggio 2015, il Consiglio dell'Unione europea è stato autorizzato ad intervenire nel presente procedimento a sostegno delle conclusioni della Commissione.

Sul ricorso

Argomenti delle parti

18 La Commissione sostiene che l'articolo 12 della direttiva 2004/80 impone agli Stati membri di dotarsi di un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti.

19 Tale istituzione ritiene che l'articolo 12, paragrafo 2, di tale direttiva, pur non definendo la nozione di «reati intenzionali violenti», non lasci tuttavia alcun margine di discrezionalità agli Stati membri quanto all'ambito di copertura del sistema nazionale di indennizzo, il quale non può che corrispondere all'intera categoria dei reati intenzionali violenti, quale individuata dal diritto penale

materiale di ciascuno Stato membro. Di conseguenza, gli Stati membri non avrebbero il diritto di sottrarre taluni reati di tale categoria all'ambito di applicazione della normativa nazionale destinata a trasporre la direttiva 2004/80.

20 Ebbene, secondo la Commissione, la Repubblica italiana si sarebbe limitata a trasporre le disposizioni del capo I della direttiva 2004/80, che riguardano l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere. Invece, per quanto riguarda il capo II di tale direttiva, tale Stato membro avrebbe previsto, mediante diverse leggi speciali, un sistema di indennizzo soltanto per le vittime di alcuni reati specifici, come le azioni di terrorismo o la criminalità organizzata, mentre nessun sistema di indennizzo sarebbe stato istituito per quanto riguarda i reati intenzionali violenti che non sono coperti da tali leggi speciali, in particolare lo stupro o altre gravi aggressioni di natura sessuale.

21 Alla luce di quanto sopra, la Repubblica italiana sarebbe venuta meno all'obbligo impostole dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80.

22 La Repubblica italiana sostiene, innanzitutto, che il ricorso presentato dalla Commissione non è in linea con le contestazioni contenute nel parere motivato del 18 ottobre 2013. Infatti, detto parere motivato riguarderebbe unicamente i «reati di omicidio e lesioni personali gravi che non rientrano nei casi previsti dalle "leggi speciali"», nonché lo «stupro e altre gravi aggressioni di natura sessuale». Ebbene, nel presente ricorso, la Commissione contesterebbe alla Repubblica italiana di non aver introdotto un sistema generale di indennizzo per le vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi nel proprio territorio, ampliando in tal modo l'oggetto del ricorso per inadempimento. Quest'ultimo sarebbe, pertanto, irricevibile.

23 In via subordinata, la Repubblica italiana rammenta che la direttiva 2004/80 è stata adottata sulla base dell'articolo 308 CE. Ebbene, l'Unione non sarebbe competente a legiferare, in materia di repressione dei reati di violenza comune di ciascuno Stato membro, né sotto il profilo processuale né sotto quello sostanziale, e non sarebbe neppure competente a disciplinare le conseguenze di tali azioni sul piano civile. Tenuto conto della base giuridica di detta direttiva, quest'ultima si limiterebbe ad imporre agli Stati membri di consentire ai cittadini dell'Unione residenti in un altro Stato membro di avere accesso ai sistemi di indennizzo già previsti dalle rispettive norme nazionali in favore dei loro cittadini vittime di reati intenzionali violenti. Ebbene, la Repubblica italiana avrebbe adempiuto a tale obbligo mediante le disposizioni procedurali del decreto legislativo n. 204/2007 e del decreto ministeriale del 23 dicembre 2008, n. 222.

24 In via ulteriormente subordinata, la Repubblica italiana sostiene che gli Stati membri mantengono un ampio potere discrezionale nell'individuazione delle singole ipotesi di «reati intenzionali violenti» rispetto ai quali prevedere forme di indennizzo. Gli Stati membri potrebbero quindi individuare le fattispecie indennizzabili.

25 Inoltre, la Repubblica italiana fa riferimento alla procedura legislativa che ha portato all'adozione della direttiva 2004/80, nel corso della quale, in un primo momento, si sarebbe inteso prevedere misure precise riguardanti, in particolare, la fissazione di norme minime per il risarcimento alle vittime di reati. Tale obiettivo iniziale sarebbe tuttavia stato abbandonato. Di conseguenza, l'articolo 12 di tale direttiva riguarderebbe unicamente i sistemi di indennizzo già previsti dagli Stati membri alla data di adozione di detta direttiva e si limiterebbe, al suo paragrafo 2, ad imporre, agli Stati membri che ne fossero privi, di prevedere un siffatto sistema. Ebbene, la Repubblica italiana prevedrebbe già numerose forme di indennizzo per svariate tipologie di reati intenzionali violenti.

26 Infine, tale Stato membro sostiene che, se l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 dovesse essere interpretato nel senso indicato dalla Commissione, tale disposizione sarebbe invalida in quanto l'articolo 308 CE non può, in forza del principio di proporzionalità, attribuire all'Unione la competenza ad adottare misure riguardanti, in particolare, questioni puramente interne.

27 Il Consiglio sostiene, in via principale, che l'eccezione di illegittimità sollevata dalla Repubblica italiana è irricevibile. Infatti, secondo tale istituzione, uno Stato membro non può eccepire l'illegittimità di una direttiva come argomento difensivo nei confronti del ricorso per inadempimento basato sulla mancata esecuzione di tale direttiva, e la Repubblica italiana non fornirebbe alcun elemento in grado di dimostrare che l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, come interpretato dalla Commissione, sia viziato da un'irregolarità la cui gravità sia così evidente da non potersi vedere riconosciuto alcun effetto giuridico.

28 In via subordinata, il Consiglio ritiene che l'eccezione di illegittimità dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 non possa essere accolta. Infatti, l'articolo 308 CE consentirebbe di supplire all'assenza di poteri di azione attribuiti alle istituzioni dell'Unione da specifiche disposizioni dei trattati una volta che, ai fini della realizzazione degli obiettivi di questi ultimi, l'azione prevista risulti necessaria. Ebbene, la Repubblica italiana non farebbe valere il mancato rispetto di tali condizioni.

Giudizio della Corte

Sulla ricevibilità

29 Per quanto riguarda l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Repubblica italiana, motivata dal fatto che la Commissione, con il presente ricorso, avrebbe ampliato l'oggetto dell'inadempimento dedotto nel parere motivato del 18 ottobre 2013, dalla formulazione di quest'ultimo emerge che la Commissione contestava alla Repubblica italiana di aver «omesso di adottare le misure necessarie per conformarsi 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 proprio territorio».

30 È certamente vero che la Commissione, in tale parere motivato, faceva anche riferimento al fatto che la legislazione italiana non prevedeva sistemi di indennizzo per quanto riguarda «in particolare» le vittime dei reati di omicidio e di lesioni personali gravi che non rientrano nei casi previsti dalle leggi speciali, nonché le vittime di stupro e di altre gravi aggressioni di natura sessuale, o ancora al fatto che tale legislazione escludeva determinati reati, «quali» l'omicidio e la violenza sessuale, da qualsiasi sistema di indennizzo. Tuttavia, dagli stessi termini utilizzati da tale istituzione nei suoi riferimenti a detta legislazione emerge che essa intendeva in tal modo meglio illustrare le conseguenze concrete del fatto, non contestato dalla Repubblica italiana, che tutti i reati intenzionali violenti non erano coperti dal sistema di indennizzo in vigore in Italia, senza così limitare la portata dell'inadempimento contestato ai soli esempi menzionati.

31 Di conseguenza, la Commissione non ha ampliato, nel presente ricorso, l'oggetto dell'inadempimento contestato, in quanto chiede alla Corte di accertare che la Repubblica italiana, «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, è venuta meno all'obbligo di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80».

32 Il presente ricorso deve pertanto essere dichiarato ricevibile.

Nel merito

33 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomento della Repubblica italiana secondo il quale l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, come interpretato dalla Commissione, è invalido per il motivo che, in sostanza, l'Unione non sarebbe competente ad adottare, sulla base dell'articolo 308 CE, una disposizione che disciplina, in particolare, situazioni puramente interne, è sufficiente ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, 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. Una soluzione diversa potrebbe valere solo se l'atto di cui è causa fosse inficiato da vizi particolarmente gravi ed evidenti, al punto da potersi considerare un atto inesistente (v., in particolare, sentenze del 29 luglio 2010, Commissione/Austria, C-189/09, non pubblicata, EU:C:2010:455, punti 15 e 16, nonché giurisprudenza ivi citata, e del 5 marzo 2015, Commissione/Lussemburgo, C-502/13, EU:C:2015:143, punto 56).

34 Ebbene, senza che sia necessario esaminare in maniera più approfondita gli argomenti dedotti dalla Repubblica italiana a sostegno dell'asserita illegittimità dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, occorre constatare che tale Stato membro non fornisce alcun elemento in grado di provare che tale disposizione sarebbe inficiata da un vizio tale da mettere in discussione la sua stessa esistenza, ai sensi della giurisprudenza di cui al precedente punto della presente sentenza.

35 Ne consegue che la Repubblica italiana ha inutilmente eccepito l'invalidità dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 nell'ambito del presente ricorso.

36 Per quanto riguarda, in secondo luogo, gli obblighi imposti agli Stati membri in forza dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, si deve tener conto non soltanto del tenore letterale di tale disposizione, ma anche degli obiettivi perseguiti da tale direttiva, nonché del sistema istituito da detta direttiva nel quale questa disposizione si inserisce.

37 Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, «[t]utti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime».

38 Tale disposizione non prevede che gli Stati membri possano circoscrivere l'applicazione del sistema di indennizzo che sono tenuti ad istituire in forza della direttiva 2004/80 ad una parte sola dei reati intenzionali violenti, commessi nei rispettivi territori.

39 Per quanto riguarda gli obiettivi perseguiti dalla direttiva 2004/80, il considerando 1 della medesima fa riferimento alla volontà dell'Unione di abolire gli ostacoli tra Stati membri alla libera circolazione delle persone.

40 A tale proposito, la Corte di giustizia ha già dichiarato che, allorché il diritto dell'Unione garantisce alle persone fisiche la libertà di recarsi in un altro Stato membro, la tutela della loro integrità personale nello Stato membro in questione alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono costituisce il corollario della libertà di circolazione (sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan, C-186/87, EU:C:1989:47, punto 17). Ciò premesso, il considerando 2 della direttiva 2004/80 stabilisce che dovrebbero concorrere alla realizzazione di tale obiettivo misure volte a facilitare l'indennizzo delle vittime di reato.

41 Peraltro, il considerando 3 di tale direttiva rammenta che il 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.

42 Inoltre, dal considerando 6 di detta direttiva risulta che le vittime di reato nell'Unione dovrebbero avere il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato per le lesioni subite, indipendentemente dal luogo dell'Unione in cui il reato è stato commesso. Infine, il considerando 7 della medesima direttiva precisa, in particolare, che occorre pertanto che tutti gli Stati membri dispongano di un meccanismo di indennizzo per tali vittime.

43 Per quanto riguarda il sistema istituito dalla direttiva 2004/80, quest'ultima prevede, all'articolo 1, che fa parte del capo I, relativo all'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, che, se un reato intenzionale violento è stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui il richiedente l'indennizzo risiede abitualmente, gli Stati membri assicurano che il richiedente abbia diritto a presentare la domanda presso un'autorità o qualsiasi altro organismo dello Stato membro di residenza. L'articolo 2 di tale direttiva, intitolato «Responsabilità per il pagamento dell'indennizzo» e facente parte del medesimo capo I, dispone che l'indennizzo è erogato dall'autorità competente dello Stato membro nel cui territorio è stato commesso il reato.

44 Peraltro, l'articolo 12 della direttiva 2004/80, che costituisce il capo II della stessa e verte sui sistemi di indennizzo nazionali, prevede, al paragrafo 1, che le disposizioni di tale 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».

45 Dalle precedenti considerazioni risulta che la direttiva 2004/80 istituisce un sistema 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. Di conseguenza, l'articolo 12, paragrafo 2, di tale direttiva deve essere interpretato nel senso che esso mira a garantire al cittadino dell'Unione il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato per le lesioni subite nel territorio di uno Stato membro nel quale si trova, nell'ambito dell'esercizio del proprio diritto alla libera circolazione, imponendo a ciascuno Stato membro di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime per ogni reato intenzionale violento commesso sul proprio territorio.

46 Per quanto riguarda, in tale contesto, la determinazione dell'intenzionalità e della natura violenta di un reato, come sottolineato dall'avvocato generale ai paragrafi 69 e 83 delle sue conclusioni, sebbene gli Stati membri dispongano, in linea di principio, della competenza a precisare la portata di tale nozione nel loro diritto interno, tale competenza non li autorizza tuttavia a limitare, salvo privare l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 del suo effetto utile, il campo di applicazione del sistema di indennizzo delle vittime soltanto ad alcuni dei reati intenzionali violenti.

47 Tale interpretazione non è in alcun modo inficiata dall'argomento, sollevato dalla Repubblica italiana, secondo il quale il legislatore dell'Unione, nel corso della procedura legislativa che ha portato all'adozione della direttiva 2004/80, avrebbe abbandonato l'obiettivo iniziale di prevedere norme precise in materia di indennizzo delle vittime di reati.

48 Si deve parimenti respingere l'argomento, sollevato dalla Repubblica italiana, secondo il quale nella sentenza del 2 febbraio 1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47), citata al considerando 2 della direttiva 2004/80, la Corte avrebbe unicamente richiesto il rispetto del principio di non discriminazione in base alla cittadinanza per quanto riguarda l'accesso all'indennizzo delle vittime di reati nelle situazioni transfrontaliere, e non avrebbe fatto riferimento all'obbligo per gli Stati membri di prevedere nel loro diritto interno un sistema di indennizzo per le vittime di qualsiasi tipologia di reato intenzionale violento, il che sarebbe stato confermato dall'ordinanza del 30 gennaio 2014, C. (C-122/13, EU:C:2014:59).

49 Infatti, è pur vero che la Corte ha già dichiarato che la direttiva 2004/80 prevede un indennizzo unicamente nel caso di un reato intenzionale violento commesso in uno Stato membro dove la vittima si trova, nell'ambito dell'esercizio del suo diritto alla libera circolazione, cosicché una situazione puramente interna non rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva (v., in tal senso, sentenze del 28 giugno 2007, Dell'Orto, C-467/05, EU:C:2007:395, punto 59, e del 12 luglio 2012, Giovanardi e a., C-79/11, EU:C:2012:448, punto 37, nonché ordinanza del 30 gennaio 2014, C., C-122/13, EU:C:2014:59, punto 12). Ciò non toglie tuttavia che, nel fare ciò, la Corte si è limitata a precisare che il sistema di cooperazione istituito dalla direttiva 2004/80 riguarda unicamente l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, senza tuttavia escludere che l'articolo 12, paragrafo 2, di

tale direttiva imponga ad ogni Stato membro di adottare, al fine di garantire l'obiettivo da essa perseguito in siffatte situazioni, un sistema nazionale che garantisca l'indennizzo delle vittime di qualsiasi reato intenzionale violento sul proprio territorio.

50 Una siffatta interpretazione dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 è del resto conforme all'obiettivo di tale direttiva, consistente nell'abolizione degli ostacoli tra Stati membri alla libera circolazione delle persone e dei servizi al fine di migliorare il funzionamento del mercato interno.

51 Nel caso di specie, dal fascicolo sottoposto alla Corte emerge che non tutti i reati intenzionali violenti, quali precisati dal diritto italiano, sono coperti dal sistema di indennizzo vigente in Italia, il che non è del resto contestato dalla Repubblica italiana. Pertanto, poiché tale Stato membro non ha pienamente attuato l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, occorre constatare che il ricorso presentato dalla Commissione è fondato.

52 Di conseguenza, si deve dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie al fine di garantire l'esistenza, nelle situazioni transfrontaliere, di un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi sul proprio territorio, è venuta meno all'obbligo ad essa incombente in forza dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80.

Sulle spese

53 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Repubblica italiana, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sopportare le proprie spese, nonché quelle sostenute dalla Commissione, conformemente alla domanda di quest'ultima.

54 Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento, le istituzioni intervenute nella causa sopportano le proprie spese. Il Consiglio sopporterà, pertanto, le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

1) La Repubblica italiana, non avendo adottato tutte le misure necessarie al fine di garantire l'esistenza, nelle situazioni transfrontaliere, di un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi sul proprio territorio, 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.

2) La Repubblica italiana sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dalla Commissione europea.

3) Il Consiglio dell'Unione europea sopporterà le proprie spese.

Firme