

Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato: Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea *

Roberto Giovanni Conti

SOMMARIO: 1. Riavvolgendo i fotogrammi di una vicenda paradossale - 2. Il rinvio pregiudiziale sollecitato dal Tribunale di Firenze e gli ulteriori seguiti nella giurisprudenza di merito - 3. La prima risposta della Corte di giustizia (Corte giust., 30 gennaio 2014, causa C-122/13, *Paola C.*) - 4. Corte giust., 11 ottobre 2016, Grande sezione, Causa C-601/14, *Commissione c. Rep. Italiana* e l'inadempimento conclamato dell'Italia sull'art. 12 della dir. 2004/80 - 5. Cass. n. 2964/2019 e il nuovo rinvio pregiudiziale - 6. Qualche breve riflessione. - 7. Cass. n. 2964/2019 e l'*obiter* (sempre più evanescente) di Corte cost. n. 269/2017. 8. Conclusioni.

1. Riavvolgendo i fotogrammi di una vicenda paradossale

Approda alla Corte di Cassazione la questione relativa alla risarcibilità da parte dello Stato del pregiudizio subito dalle vittime di reati intenzionali violenti che non siano riusciti ad ottenere tutela nei confronti degli autori delle condotte penalmente rilevanti accertate giudizialmente.

Riavvolgiamo velocemente i fotogrammi e ripercorriamo, a ritroso, i passaggi salienti della vicenda.

Una donna italiana di origini rumene, vittima di violenza sessuale in Italia, non riusciva ad ottenere alcun risarcimento da parte dei soggetti ritenuti penalmente responsabili del grave ed odioso atto criminoso, resisi peraltro latitanti.

Per tal motivo, la donna evocava in giudizio lo Stato, chiedendone la condanna al risarcimento del danno patito per non

* L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

avere potuto attingere ad un risarcimento da parte dello Stato per il fatto criminoso intenzionalmente commesso a suo danno in ragione della mancata trasposizione nell'ordinamento italiano della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato.

Tale strumento normativo, secondo la prospettiva dell'attrice, obbligava infatti gli Stati membri ad istituire un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisse un indennizzo equo ed adeguato delle vittime.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri si difendeva deducendo, per un verso, la corretta attuazione della direttiva per il tramite del d.lgs. n. 204/2007 e, per altro verso, la piena discrezionalità dello Stato nell'individuazione dei reati che consentono il diritto della vittima a reclamare il ristoro del pregiudizio patito.

Il Tribunale di Torino¹ accoglieva la domanda evidenziando che, essendo risultata incontestata la materialità dei fatti descritti dall'attrice, non poteva dubitarsi della ricorrenza dei presupposti per accogliere la domanda. Si era, infatti, pienamente realizzata la condizione posta dalla Direttiva per l'operatività del sistema risarcitorio, correlata all'impossibilità per la vittima di ottenere il risarcimento dall'autore del reato in quanto questi non possedeva le risorse necessarie per ottemperare a una condanna al risarcimento dei danni, oppure non era stato identificato o perseguito.

Secondo il giudicante la «direttiva di riferimento 2004/80/CE, dopo i 16 “considerando”, al capo I individua le modalità di accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere e al capo II regola anche i sistemi di indennizzo nazionali con l'art. 12».

Dunque, nella prospettiva del Tribunale, la direttiva aveva introdotto una disciplina *bifronte* rivolta, per un verso, a disciplinare le situazioni transfrontaliere e, per altro (e separato) verso, a disciplinare i sistemi interni di protezione delle vittime dei reati. Ciò trovava conferma nell'art. 12 1^a par. della direttiva -secondo il quale «Le disposizioni della presente direttiva riguardanti l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere si applicano sulla base

¹ Trib. Torino 3 maggio 2010, in *Corr. giur.*, 2011, 2, 245, con nostra nota, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello Stato: really?*, anche in *Resp. Civ.*, prev. 2011, p. 918, con nota di M. Winkler; nonché in *Giur. it.*, 2011, p. 825, con nota di L. Bairati; in *Giur. merito*, 2010, p. 3057; con nota di M. Condinanzi.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori»- e nel par. 2 della medesima disposizione -«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»-.

La conclusione alla quale giungeva il giudice monocratico torinese era dunque chiara e netta nel configurare a carico dello Stato un inadempimento all'art. 12 secondo paragrafo operante, secondo la prospettiva del decidente, anche al di fuori delle situazioni transfrontaliere.

In definitiva, il tribunale partiva dal presupposto che lo strumento introdotto dalla direttiva anzidetta era volto ad offrire ad *ogni* vittima di reato un sistema risarcitorio alternativo e sostitutivo in caso di mancato ottenimento del risarcimento da parte dell'autore del reato.

La sentenza torinese fu salutata con favore dalla dottrina², in essa intravedendosi un primo importante elemento per riconoscere alle vittime di reato ciò che la direttiva 2004/80/CE avrebbe consentito di ottenere se solo lo Stato italiano avesse ottemperato all'obbligo di trasposizione dello stesso strumento normativo.

Commentando la decisione torinese provammo, in solitudine rispetto all'opinione corrente, ad evidenziare alcuni punti critici della decisione esaminando, primo fra tutti, la questione della

² F. Martini, *Se il colpevole è contumace o non può pagare lo Stato deve garantire un ristoro alla vittima*, in *Guida al diritto*, 2010, n. 28, p. 22-26.; M. Castellaneta, *Indennizzo per reati intenzionali violenti: da Torino una completa attuazione delle regole comunitarie*, in *Guida al diritto*, 2010, n. 28, p. 14-15. V., anche M. Bona, *Vittime di reati e Direttiva 2004/80/CE: l'Italia ancora inadempiente tra condanne, procedure di infrazione e rinvio pregiudiziale alla Corte Ue*, in *Resp. civ. prev.*, 2014, p. 220; M. S. Lembo, *L'inadempimento dell'Italia all'attuazione della direttiva 2004/80/CE. La giurisprudenza successiva in tema di tutela risarcitoria-indennitaria delle vittime di reati intenzionali violenti*, in AA.VV., *Vittime di crimini violenti*, Santarcangelo di Romagna 2014, p. 269 ss.; F. Delvecchio, *Il danno alla vittima del reato e i suoi rimedi*, Milanofiori Assago 2017, p. 49. Ricostruisce le diverse tesi espresse sull'argomento G. Nicastro, *Mancato indennizzo delle vittime di reato e responsabilità dello Stato per inattuazione della direttiva 2004/80/CE*, in *I diritti dell'uomo*, 2013, p. 33.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

determinazione dei ‘confini’ della direttiva 2004/80, rappresentati dal carattere transfrontaliero della controversia. Ciò sulla base di un esame analitico del *drafting* piuttosto tormentato di quel testo normativo, dal cui esame ci era parso emergere con sufficiente precisione che anche l’art. 12 della medesima direttiva non poteva fuoriuscire dall’ambito oggettivo della direttiva comunitaria, appunto correlato alla necessità che venga in discussione una “situazione transfrontaliera”. E senza che tale conclusione potesse, ovviamente, mettere in discussione l’inadempimento dello Stato italiano rispetto all’obbligo di introdurre un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, conclamata, peraltro, dall’inizio di una procedura di infrazione da parte della Commissione.

Ciò non avrebbe potuto dare adito a fraintendimenti sul fatto che la direttiva “non” aveva comunque inteso regolare situazioni puramente interne ma, appunto, *esclusivamente* vicende transfrontaliere nelle quali entra in discussione una diversità fra luogo di residenza della vittima e luogo ove il delitto intenzionale violento è stato commesso proprio perché una mancanza di tale previsione avrebbe reso irrealizzabile la tutela che invece i singoli Stati avevano deciso di regolare per i casi “transfrontalieri”.

Non si mancò nemmeno di sottolineare che la parte attrice aveva in realtà avanzato al Tribunale torinese la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Istanza, quest’ultima, disattesa dal giudicante «atteso il chiaro tenore della norma che non pare lasci spazio alla interpretazione più restrittiva fatta propria dallo Stato italiano».

Parve, in conclusione, che la sentenza torinese, pur sicuramente appagante per i diritti delle vittime, avesse tentato di supplire ad un carente impianto normativo giungendo ad una soluzione che lasciava perplessi, non potendo la stessa rappresentare una solida base sulla quale edificare un generalizzato diritto delle vittime a riversare sullo Stato gli effetti dannosi prodotti da condotte di soggetti non in grado di risarcire il danno. Per tutto questo, lo strumento del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in una vicenda “pilota” qual era

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

quella definita dal giudice torinese, avrebbe dovuto rappresentare un'occasione da non perdere³.

La triste vicenda giungeva, quindi, all'esame della Corte di appello di Torino⁴ che confermò la decisione del giudice di primo grado, apportando qualche modifica in punto di *quantum debeatur*, ridotto facendo comunque ricorso a valutazioni equitative.

Il cuore del gravame proposto dallo Stato era diretto ad evidenziare un preteso deficit motivazionale della sentenza di prime cure e ad escludere che l'art. 12, par. 2, dir. 2004/80 potesse giocare un ruolo nelle vicende puramente interne, vuoi perché limitato alla regolamentazione di situazioni transfrontaliere, vuoi perché orientato a riconoscere ai singoli Stati un margine di apprezzamento in ordine alla tipologia dei reati intenzionali violenti ed alla quantificazione dell'indennizzo.

La Corte, sul primo versante, evidenziò la comunque completa esposizione delle ragioni che avevano indotto il primo giudice ad accogliere le domande; sul secondo, confermava le ragioni esposte in primo grado a favore dell'accoglimento della domanda. Trovò invece accoglimento l'ulteriore doglianza relativa al *quantum* liquidato in favore dell'attrice, che veniva significativamente ridotto utilizzando comunque valutazioni di natura equitativa.

I giudici di appello, pur condividendo le ragioni esposte dall'Avvocatura Distrettuale a proposito della *ratio* ispiratrice della direttiva CE 2004/80, – «...facilitare, nell'ambito dei sistemi predisposti da ogni Stato membro, l'accesso all'indennizzo nelle cosiddette situazioni transfrontaliere» – osservarono che le finalità perseguite richiedevano comunque l'esistenza di un sistema di indennizzo per i reati intenzionali violenti all'interno dei singoli Paesi, senza il quale la stessa direttiva non avrebbe potuto operare. L'esistenza di una specifica disciplina relativa a gravi episodi accaduti in Italia non eliminava, secondo la Corte, il deficit rappresentato dall'assenza di un sistema che in via generale consentisse l'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti. Categoria,

³ V. sul punto, volendo R. Conti, *Il "dialogo" tra giudice nazionale e Corte UE*, in *Corr. giur.*, 2009, n. 8, p. 1053 ss.

⁴ Appello Torino, 23 gennaio 2012, n. 106, in *Corr. giur.*, 2012, 5, p. 668, con nota di chi scrive, *Vittime di reato intenzionale violento e responsabilità dello Stato. Non è ancora tutto chiaro*.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

quest'ultima, nella quale certamente rientrava il reato di violenza sessuale, al di là degli aspetti correlati alla concreta parametrizzazione del *genus* della stessa che pure la Corte non ignorava ed anzi riteneva sussistenti pur se non decisivi nel caso concreto.

Non mancò, ancora, la Corte torinese di offrire risposta alle sollecitazioni esposte dall'Avvocatura dello Stato in memoria conclusionale "con riferimento anche ad un contributo dottrinario".

Ma, ancora una volta, il giudice di appello rispose ai rilievi – concernenti la sostanziale diversità fra la proposta di direttiva originariamente presentata dalla Commissione e l'articolato approvato dalle Istituzioni comunitarie – affermando la natura immediatamente precettiva dell'art. 12 par. 2 e ritenendo, così, indiscutibile la sussunzione della violenza sessuale nel *giron*e di questi reati intenzionali violenti per i quali lo Stato aveva l'obbligo di introdurre un sistema di indennizzo.

In definitiva, secondo la Corte torinese, «...spettava, e spetta, dunque, alla...cittadina rumena residente in Italia il risarcimento del danno patito per la violenza sessuale di cui è rimasta vittima, in conseguenza dell'inadempimento dello Stato italiano alla direttiva comunitaria del 2004».

Per questi motivi ci parve in quel contesto opportuno sottolineare che «se la Cassazione dovesse essere chiamata ad affrontare la vicenda, non potrebbe sottrarsi all'obbligo del rinvio pregiudiziale che incombe sul giudice di ultima istanza ai sensi dell'art. 267 par. 3 TFUE, alla stregua dei principi affermati dalla sentenza *Cilfit*».

2. Il rinvio pregiudiziale sollecitato dal Tribunale di Firenze e gli ulteriori seguiti nella giurisprudenza di merito.

Venne, così, il giorno della Corte di giustizia anche per la direttiva sulle vittime da reato violento.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

Il Tribunale di Firenze⁵, investito di una controversia in cui la parte attrice, vittima italiana di un efferato episodio di violenza carnale perpetrata in Italia con le cruente modalità descritte nella sentenza penale resa dalla Corte di Cassazione n. 10383/2012, a seguito della quale venne accertata in via definitiva la responsabilità penale dell'imputato e la di lui condanna alla pena di anni sette di reclusione senza concessione di circostanze attenuanti, è stato chiamato a verificare la fondatezza della domanda di risarcimento del danno in sede civile proposta dalla danneggiata nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Pretesa formulata sul presupposto dell'operatività nello Stato italiano della dir. 2004/80/CE, nella parte in cui imporrebbe un indennizzo a carico dello Stato per le vittime di alcune categorie di reati violenti od intenzionali nei casi in cui il condannato non rifonde la vittima dei danni morali e materiali patiti in ragione del danno patito.

Il giudice toscano, dopo avere compiutamente esaminato la disciplina introdotta dalla direttiva anzidetta e, specificamente, gli artt. 1 e 12 della direttiva, pose alla Corte europea un quesito fondato sulla portata ermeneutica dell'art. 12.

Se, infatti, l'art. 1 della dir. 2004/80/CE - anche alla luce dei considerando che precedono il testo precettivo della direttiva - sembrava inequivocabilmente riferirsi alle situazioni transfrontaliere, il ricordato art. 12, nella parte in cui impone agli Stati di predisporre un sistema di indennizzo per le vittime dei reati ai quali la stessa direttiva fa riferimento, poteva prestarsi ad un'interpretazione che impone « ai Paesi membri di prevedere una tutela indennitaria a favore di qualsiasi soggetto passivo di reati intenzionali e violenti commessi nel territorio di sua residenza». Tale ipotesi esegetica, resa possibile dal contenuto testuale del par. 2 dell'art. 12, ha dunque indotto il Tribunale di Firenze ad investire la Corte di giustizia della questione, posto che se davvero l'ultima ipotesi sopra descritta fosse stata quella corretta, ne sarebbe derivata la responsabilità dello Stato italiano il quale, già condannato dalla stessa Corte con sentenza resa il 29 novembre 2007 per mancata corretta trasposizione della direttiva cit., non aveva dato

⁵ Trib. Firenze, 20 febbraio 2013, in *Corr. giur.*, 2013, 11, p. 1389 ss., con nota di chi scrive, *Sulle vittime di reato la parola passa alla Corte di giustizia che, forse, ha già deciso...*

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

attuazione al detto sistema prevedendo soltanto, all'interno del d.lgs. 204/2007, una tutela della vittima limitata ad alcune fattispecie delittuose, fra le quali non era contemplata quella esaminata dal tribunale toscano.

Nel commentare quella decisione interlocutoria non si mancò di sottolineare che i dubbi sollevati dal Tribunale fiorentino sembravano dissolversi in base alla sentenza della Corte di giustizia più recente,⁶ relativa al rinvio pregiudiziale proposto sempre dal Tribunale di Firenze nell'ambito di un procedimento penale a carico dei soggetti tratti a giudizio per le ipotesi delittuose di cui agli artt. 41, 113 e 589, commi 2 e 4 del codice penale italiano, nel quale le parti civili avevano reclamato il risarcimento dei danni patiti anche nei confronti delle persone giuridiche. In quell'occasione, il rimettente aveva chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se la normativa italiana in tema di responsabilità amministrativa degli enti/persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 e successive modificazioni, nel non prevedere “espressamente” la possibilità che dette entità siano chiamate a rispondere dei danni cagionati alle vittime dei reati nel processo penale, fosse conforme alle norme comunitarie in materia di tutela della vittima dei reati nel processo penale e, segnatamente, con la Decisione quadro del Consiglio 2001/220/GAI, del 15 marzo 2001-alla quale è subentrata la direttiva 2012/29/UE, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.

Si rimarcò, così, che l'Avvocato generale Sharpston, nelle conclusioni depositate in tale procedimento il 15 maggio 2012, non aveva mancato di sottolineare che «...Sebbene il giudice del rinvio non sollevi specificamente il problema nella questione pregiudiziale, nell'ordinanza di rinvio esso chiede chiarimenti non solo in merito all'interpretazione della decisione quadro, ma anche per quanto concerne l'applicabilità della direttiva 2004/80 alle circostanze descritte in precedenza».

In questo contesto l'Avvocato generale aveva ritenuto che «...Nella causa in esame nulla suggerisce che, laddove siano stati commessi reati, essi siano stati commessi intenzionalmente. *Né sussiste un elemento transfrontaliero*. Detto questo, la direttiva non può trovare applicazione nelle circostanze considerate».

⁶ Corte giust., 12 luglio 2012, n. C-79/11, *Giovanardi e altri*.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

Si evidenziò, quindi che tale posizione era stata integralmente condivisa dalla sentenza *Giovanardi e altri*, ove il giudice UE aveva ritenuto l'irrilevanza della direttiva 2004/80 proprio in relazione all'ambito operativo di siffatto strumento che, «...come risulta segnatamente dal suo articolo 1, [...] è dirett[o] a rendere più agevole per le vittime della criminalità intenzionale violenta l'accesso al risarcimento *nelle situazioni transfrontaliere*, mentre è pacifico che, nel procedimento principale, le imputazioni riguardano reati commessi colposamente, e, per di più, in un contesto puramente nazionale».

Tale conclusione sembrava, dunque, segnare il destino della questione pregiudiziale, in quanto inesorabilmente correlata ad una “situazione puramente interna”⁷, visto che la vicenda delittuosa consumata in danno di una donna italiana si era svolta in territorio italiano e che appare difficile prospettare un'interpretazione di una singola disposizione della direttiva – qui, art. 12 – che contrasti con la cornice di operatività dello strumento normativo ivi determinata, al cui interno la disposizione particolare si innesta.

Il successivo *step* è rappresentato da Corte giust. 30 gennaio 2014, causa C-122/13, *Paola C.*, che, con ordinanza di irricevibilità per manifesta incompetenza, si pronunciò sul rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Firenze⁸.

Ad una prima lettura, quella decisione del giudice eurounitario parve “salvo ulteriori colpi di scena dal punto di vista giudiziario”, essere l'ultima pagina di una storia aperta ormai da oltre un lustro.

In effetti, dopo la decisione pilota del Tribunale di Torino, alcune pronunzie dei giudici di merito nazionali avevano intravisto gli spazi per l'operatività della tematica della responsabilità dello Stato per violazione del diritto UE in relazione alla mancata completa attuazione della dir. CE 2004/80, tralasciando di considerare - *recte*,

⁷ Corte giust., 13 giugno 1996, n. C-144/95 *Jean-Louis Maurin*; Corte giust., 29 maggio 1997, n. C-299/95, *Kremzow*; Corte giust., 24 giugno 2004, n. C-328/04, *Attila Vajnai*; Corte giust., 18 dicembre 1997, causa C-309/96, *Annibaldi*; Corte giust., 26 marzo 2009, n. C-535/08, *Pignataro*; Corte giust., 19 settembre 2013, n. C- 5/12.

⁸ Corte giust. 30 gennaio 2014, causa C-122/13, *Paola C. c.*, in *Corr. giur.*, con commento di chi scrive, *Nell'attesa di una legge, capolinea per gli indennizzi statali alle vittime da reato*.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

dando per pacifica - l'operatività dell'art. 12 della Direttiva anche alle situazioni "puramente interne". Senza con ciò minimamente ponderare il contesto esclusivamente transfrontaliero nel quale si era inserito il testo definitivo della direttiva 2004/80, peraltro sfigurato rispetto alla trama originaria della Proposta di direttiva varata dalla Commissione e ai successivi passaggi parlamentari.

In particolare, il Tribunale di Trieste⁹, in un procedimento sommario di cognizione in cui una cittadina italiana, nata e residente in Italia, vittima di un reato intenzionale violento - violenza sessuale - aveva chiesto la condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri al risarcimento dei danni patiti in dipendenza del fatto delittuoso accertato dal giudice penale, essendo risultato il condannato in via definitiva privo di beni e, successivamente, irreperibile.

Il giudice monocratico, in quell'occasione, aveva rigettato la domanda, atteso che la vittima risiedeva in Italia ed aveva subito il reato violento in Italia, paese del quale era altresì cittadina. Non poteva pertanto trovare applicazione la direttiva invocata. In questa direzione, favorevole a escludere la rilevanza della direttiva per le situazioni puramente interne, veniva ricordata Corte giust., 12 luglio 2012, causa C-79/11, *Giovanardi*¹⁰.

La ricognizione del "diritto vivente" interno e il suo andamento zigzagante - ulteriormente conclamato da Trib. Roma, 8 novembre 2013¹¹ nel senso patrocinato dalle Corti piemontesi, pur con qualche correttivo dal punto di vista della tutela concretamente apprestata alla parte danneggiata¹² - rendeva così palese la necessità di un

Trib.Trieste, 5 dicembre 2013, in *Questione giustiziaonline*, anche in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, I, p. 551, con nota di E. di Napoli e in *Foro it.*, 2014, 2, 1, p. 607.

¹⁰ V. anche, nello stesso senso, Trib. Firenze, 8 settembre 2014, in *Foro it.*, 2015, I, p. 311.

¹¹ v.su tale pronunzia e sul rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Firenze M. Bona, *Resp. civ. prev.*, 2014,1, p. 220 ss.

¹² Il Giudice romano, infatti, ha ritenuto di doversi fermare ad una quantificazione indennitaria del pregiudizio, sulla scia di un orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione - n. 9147/09 - espresso, in termini generali, a proposito della responsabilità dello Stato per violazione del diritto UE - per il quale v., volendo, R. Conti, *La natura 'non illecita' dell'illecito comunitario*, in *Danno resp.*, 2010, p. 19 ss. V. anche A. di Majo, *Contratto e torto nelle violazioni comunitarie*, in *Corr. giur.*, 2009, 10, p. 1351 -.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

chiarimento sul principale nodo problematico emerso per effetto dell'attuazione solo parziale in Italia della dir. 2004/80/CE¹³.

3. La prima risposta della Corte di giustizia (Corte giust. 30 gennaio 2014, causa C-122/13, Paola C.)

La Corte UE, con l'ordinanza del 30 gennaio 2014¹⁴, ritenne che la direttiva 2004/80 «stabilisce un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere». Ragion per cui in una *situazione puramente interna*, la Corte non poteva ritenersi competente a statuire sulla questione posta dal giudice del rinvio.

Il giudice di Lussemburgo non ritenne di dovere comunque esprimere il proprio avviso sul presupposto che la mancata estensione della tutela offerta dalla direttiva 2004/80 potesse determinare una discriminazione alla rovescia in danno della vittima italiana danneggiata in territorio italiano, come ipotizzato dalla Commissione europea. Ciò che l'avrebbe legittimata a decidere nel merito la questione – v. Corte giust., 21 febbraio 2013, *Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e a.*, C-111/12.

Ed infatti, secondo la Corte dalla «...decisione di rinvio stessa non risulta che il diritto italiano imponga al giudice del rinvio di riconoscere alla sig.ra C. gli stessi diritti di cui un cittadino di un altro Stato membro, nella medesima situazione, beneficerebbe in forza del diritto dell'Unione».

¹³ Il giudice toscano formulava il quesito sulla portata ermeneutica dell'art. 12, evidenziando che sebbene l'art. 1 della dir. 2004/80/CE sembrasse inequivocabilmente riferirsi alle situazioni transfrontaliere il successivo art. 12, nella parte in cui impone agli Stati di predisporre un sistema di indennizzo per le vittime dei reati ai quali la stessa direttiva fa riferimento, poteva prestarsi ad un'interpretazione che impone «ai Paesi membri di prevedere una tutela indennitaria a favore di qualsiasi soggetto passivo di reati intenzionali e violenti commessi nel territorio di sua residenza».

¹⁴ L'ordinanza è pubblicata in *Corr. giur.*, 2014, p. 756, con nota di chi scrive *Nell'attesa di una legge, capolinea per gli indennizzi statali alle vittime da reato? V.*, altresì, E. di Napoli, *La controversa portata applicativa della direttiva 2004/80/CE in tema di indennizzo delle vittime di reato*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2014, I, p. 553 ss.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

Sulla base di tale decisione ritenemmo espressamente che le vittime in Italia – qualunque sia la loro nazionalità e residenza – di reato violento diverso da quelle per le quali l'ordinamento interno appresta particolari forme di tutela, non possono indirizzare la propria pretesa nei confronti dello Stato italiano ancorché l'art. 12 della direttiva n. 80/2004 preveda espressamente l'istituzione di un sistema indennitario in loro favore, pure ricordando un'autorevole dottrina¹⁵ secondo cui la “strada risarcimento per violazione del diritto UE” potrebbe in tali circostanze profilarsi solo in favore dei soggetti non italiani (o italiani) non residenti in Italia che hanno subito il danno nel nostro Paese. Tale opzione interpretativa muove dal presupposto che l'art. 12 della direttiva 2004/80 riconosce un diritto pieno e incondizionato. La stessa dottrina, per converso, nutreva dubbi sulla possibilità di ottenere dallo Stato una tutela sostitutiva rispetto a quella esperibile nei confronti del reo per i soggetti danneggiati residenti in Italia che abbiano qui subito il danno: quei casi per i quali suole parlarsi di “situazioni puramente interne”.

Ed invero, il tema della discriminazione alla rovescia, sulla quale di recente è tornato in modo approfondito Roberto Mastroianni¹⁶, anche accennando alla controversa portata dell'art. 53 l. n. 234/12¹⁷, non ci sembrò dirimente, apparendo semmai davvero indilazionabile un intervento legislativo capace di concretizzare i principi espressi a livello sovranazionale e eurounitario a favore delle vittime di reati violenti.

Sembrò, allora, che la vicenda potesse trovare soluzione per effetto della emananda legge attraverso l'individuazione di un punto di bilanciamento adeguato fra legittime aspettative dei danneggiati – residenti e non – colpiti nei valori più intimi della persona e interessi, anche finanziari, dello Stato. Bilanciamento che proprio i precedenti

¹⁵ R. Mastroianni, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione: il caso della direttiva sull'indennizzo delle vittime dei reati*, in *Giust. civ.*, 2014,1, p. 312 ss.

¹⁶ R. Mastroianni, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione*, cit.

¹⁷ L'art. 53 cit. nel testo recita: «Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea».

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

giurisprudenziali fino a quel momento posti in essere per sopperire all'inerzia normativa avevano tentato, con estrema difficoltà, di realizzare, riuscendovi solo in parte.

4. Corte giust., 11 ottobre 2016, Grande sezione, Causa C-601/14, Commissione c. Rep. Italiana e l'inadempimento conclamato dell'Italia sull'art. 12 della dir. 2004/80

Si giunge, così, a Corte giust., 11 ottobre 2016, Grande sezione, Causa C-601/14, *Commissione c. Rep. Italiana*¹⁸.

La Corte UE, decidendo il ricorso della Commissione che aveva contestato alla Repubblica italiana di non avere introdotto un sistema generale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti, contrariamente alle prescrizioni che derivano dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, ritenne 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, era 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.

Secondo la Corte di giustizia l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, 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. Tale

¹⁸ V., a commento di tale pronunzia, M.C. Locchi, *Il diritto all'indennizzo delle vittime di reato: l'Italia condannata dalla Corte di Giustizia per inadempimento della dir. 2004/80/CE*, in *DPCE on line*, 2017/1, p. 119; V., altresì, F. Gazin, *La Cour constate le manquement de la République italienne qui n'a pas procédé à une correcte transposition de la directive 2004/80/CE relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité en limitant l'indemnisation aux seules infractions très graves*, Europe 2016, Décembre, Comm. n° 12, p. 26. S. Peers, *Reverse Discrimination against Rape Victims: A Disappointing Ruling of the CJEU*, 24 Marzo 2014, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/03/compensation-for-crime-victims.html>.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

disposizione doveva essere interpretata 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.

Lo Stato italiano non aveva adempiuto a tale obbligo, omettendo di introdurre per tutti i reati intenzionali violenti un sistema di indennizzo a carico dello stesso. La competenza dei singoli Stati a determinare, secondo le norme di diritto interno, i concetti di intenzionalità e di natura violenta di un reato non li autorizzava 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.

Secondo la Grande Sezione tale interpretazione non era inficiata dall'argomento, sollevato dalla Repubblica italiana, secondo il quale il legislatore dell'Unione, nel corso della procedura legislativa che aveva condotto all'adozione della direttiva 2004/80, avrebbe abbandonato l'obiettivo iniziale di prevedere norme precise in materia di indennizzo delle vittime di reato.

La Corte UE aveva parimenti respinto l'argomento secondo il quale nella sentenza del 2 febbraio 1989, *Cowan*, citata al considerando 2 della direttiva 2004/80, la Corte aveva 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. Se, infatti, era vero che la Corte aveva 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

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

nell'ambito di applicazione di tale direttiva¹⁹, ciò non esclude che, nel fare ciò, la Corte si era limitata a precisare che il sistema di cooperazione istituito dalla direttiva 2004/80 riguarda unicamente l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere. Tale affermazione non era in grado di escludere, però che l'articolo 12, paragrafo 2, di tale direttiva imponesse 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. E poiché non tutti i reati intenzionali violenti individuati dal diritto italiano sono coperti dal sistema di indennizzo vigente in Italia, la Corte ha riscontrato la mancata piena attuazione dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80.

Non ci parve, ad un primo esame, che quest'ultima decisione avesse spostato i termini della questione relativa ai risarcimenti reclamati dalle vittime di reati intenzionali violenti non rientranti nell'ambito delle situazioni transfrontaliere²⁰. Né il quadro normativo interno sembrava deporre in tale direzione²¹.

¹⁹ v., Corte giust., 28 giugno 2007, *Dell'Orto*, C- 467/05, punto 59; Corte giust. 12 luglio 2012, *Giovanardi e a.*, C- 79/11, punto 37 e Corte giust. 30 gennaio 2014, C., C- 122/13, punto 12.

²⁰ V., volendo, R. Conti, *Corr. giur., Osser.* 2017, 2, p. 277. Di opinione diametralmente opposta, invece, sul punto, M. Bona, *Vittime di reati violenti intenzionali: la Corte di Giustizia dichiara l'inadempimento dell'Italia*, in *Resp. Civ. prev.*, 2017, fasc. 2, p. 470.

²¹ Giova solo fare cenno alla l. 7 luglio 2016, n. 122 contenente Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016- sulla quale v. - sulla quale C. Amalfitano, *Sull'indennizzo alle vittime di reato l'Italia cerca di riaprire. (Legge 7 luglio 2016 n. 122)*, in *Guida al diritto il sole 24ore*, 2016, f. 46, p. 38, id., *Sì ai rimborsi, ma contenimento degli oneri statali. (Legge 7 luglio 2016 n. 122)*, ib., 2016, f. 46, p. 41-. L'art. 11 della legge anzidetta, sotto la rubrica "Diritto all'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, in attuazione della direttiva 2004/80/CE. Procedura di infrazione 2011/4147" ha disposto che "Fatte salve le provvidenze in favore delle vittime di determinati reati previste da altre disposizioni di legge, se più favorevoli, è riconosciuto il diritto all'indennizzo a carico dello Stato alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale, ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 e 582, salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale. 2. L'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali, salvo che per i fatti di violenza sessuale e di omicidio, in favore delle cui

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea**5. Cass. n. 2964/2019 e il nuovo rinvio pregiudiziale*

La vicenda torinese approda quindi in Cassazione e dopo vari rinvii, in parte collegati alla pendenza del procedimento di infrazione a carico dell'Italia di cui si è detto ed in parte anche all'entrata in vigore delle disposizioni normative ricordate nel paragrafo precedente, viene oggi a sua volta *rinvitata* all'esame della Corte di giustizia.

I due quesiti pregiudiziali prospettati dalla Cassazione – l'ultimo dei quali, volto ad indagare sulla razionalità delle voci di liquidazione dell'indennizzo introdotte a livello interno, non sarà oggetto di riflessione in questa sede²², è ovviamente destinato ad avere risposta

vittime, ovvero degli aventi diritto, l'indennizzo è comunque elargito anche in assenza di spese mediche e assistenziali. 3. Con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono determinati gli importi dell'indennizzo, comunque nei limiti delle disponibilità del Fondo di cui all'articolo 14, assicurando un maggior ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio. L'art. 12 si è poi occupato delle condizioni per l'accesso all'indennizzo, mentre le successive disposizioni hanno regolato la domanda di indennizzo ed introdotto il fondo per l'indennizzo in favore delle vittime. Le disposizioni successive si sono inserite su questo cuneo, andando via via accrescendo l'arco temporale di operatività delle stesse, tenuto conto della pronunzia resa nell'ambito della procedura di infrazione, ma non hanno inteso superare i confini rappresentati dalla direttiva 2004/80.

²² Cass. n. 2964/2019, per l'ipotesi in cui la Corte UE dovesse rispondere affermativamente al primo quesito pregiudiziale, ha osservato che i criteri di indennizzo previsti dalla legislazione interna in favore dei danneggiati risulterebbero distonici rispetto alla necessità di una quantificazione equa ed adeguata che si trae dall'art. 12 della dir. 2004/80. Per tale motivo la Corte, dopo una verifica comparativa dei livelli di indennizzo previsti in materia dal decreto ministeriale di attuazione dell'art. 3 l. n. 122/2016 con quelli introdotti in sede statale per talune specifiche fattispecie delittuose, ha espresso «il dubbio - oggetto del quesito enunciato al § 3M) – che l'importo di euro 4.800 dell'indennizzo stabilito dal d.m. 31 agosto 2017 (emanato in base all'abilitazione di cui al comma 3 dell'art. 11 della legge n. 122 del 2016 e successive modifiche), in quanto erogazione di importo fisso (e, dunque, palesemente “non adeguata”) e che si colloca (in base all'espressione icastica che si rinviene nelle note depositate il 31 dicembre 2018 dal pubblico ministero nel presente giudizio principale) “nell'area dell'irrisorio” (e, dunque, erogazione palesemente “non equa”), violi la prescrizione di cui all'art. 12, par. 2, della direttiva 2004/80». In effetti, il nesso di pregiudizialità individuato fra primo e secondo quesito dal giudice remittente potrebbe non risultare ostativo ad una

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

unicamente se il giudice UE decidesse di ritenersi competente ad affrontare il primo – pongono alcuni nodi di rilevante impatto per l'intero diritto UE.

Proveremo qui a svolgere solo qualche riflessione sparsa.

La Cassazione prende partito, sembra in maniera definitiva, sulla questione relativa all'ambito di operatività dell'art. 12 della direttiva 2004/80 e lo fa ripercorrendo a ritroso la giurisprudenza del giudice UE che abbiamo già ricordato, pervenendo alla conclusione che tale disposizione non si applica alle situazioni puramente interne.

Dunque semaforo rosso all'azione risarcitoria intrapresa dalla vittima? La Cassazione non è di questo avviso.

Il colpo di scena è rappresentato, tuttavia, dal fatto che l'aver escluso in modo netto che l'art. 12 – e l'inadempimento perpetrato rispetto agli obblighi nascenti da tale disposizione da parte dell'Italia – potesse avere rilievo per le situazioni non transnazionali – al cui interno si pone quella scrutinata dal giudice di legittimità non ha determinato il rigetto dell'azione di responsabilità proposta dall'attrice.

La Corte, con un assai articolato e fine ragionamento, prende coscienza che il sistema UE è innervato dai diritti fondamentali, al cui interno collocata il principio di eguaglianza e di non discriminazione – riconosciuti dal TFUE – artt. 18 e 19 – e dalla stessa Carta di Nizza Strasburgo- art. 21 – e interroga la Corte UE sul “se” la disciplina introdotta dalla direttiva 2004/80, letta alla luce dei ricordati canoni, possa intendersi nel senso che l'Italia fosse obbligata ad introdurre una disciplina omologa a quella prevista per le situazioni

decisione coinvolgente in ogni caso la seconda questione, se si considera che un'altra deroga espressa rispetto ai criteri individuati dalla Corte UE per riconoscere la competenza del giudice eurounitario nella sentenza *Ullens de Schooten* è quella che riguarda «disposizioni applicabili non solo nei confronti dei cittadini nazionali, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri, [allorché] la decisione che tale giudice adotterà a seguito della sua sentenza pronunciata in via pregiudiziale produrrà effetti anche nei confronti di questi ultimi cittadini, il che giustifica che essa risponda alle questioni sottoposte in relazione alle disposizioni del trattato relative alle libertà fondamentali nonostante il fatto che tutti gli elementi della controversia di cui al procedimento principale restino confinati all'interno di un solo Stato membro». Sulle questioni più spinose connesse alla legislazione di attuazione della dir. 2004/80 è utile il rinvio a M. Bona, *Vittime di reati violenti intenzionali: la Corte di Giustizia dichiara l'inadempimento dell'Italia*, cit.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

transfrontaliere anche a quelle puramente interne. Dice la Cassazione che tale prospettiva non sarebbe del tutto peregrina.

Detto obbligo, secondo Cass. n. 2964/2019, sebbene immediatamente e direttamente funzionale a disciplinare le situazioni transfrontaliere, si imponeva comunque in termini tali da rendere il sistema indennitario generalizzato necessariamente applicabile anche nei confronti dei residenti stabili nello Stato italiano (ossia nelle "situazioni puramente interne").

Tale estensione di effetti, di carattere indiretto ai sensi del solo art. 12, par. 2, della direttiva 2004/80, prosegue la Cassazione «si reputa che potesse essere imposta allo Stato italiano, in via immediata e diretta, in forza del principio generale di eguaglianza (di per sé) e/o del principio di non discriminazione in base alla nazionalità, quali diritti fondamentali dell'Unione (artt. 18 TFUE, 20 e 21 della Carta), giacché, proprio in forza di detti principi/diritti (e a prescindere, dunque, dagli effetti di estensione che, analogamente, il diritto nazionale avrebbe potuto determinare in base ai meccanismi giuridici da esso previsti), il medesimo Stato non avrebbe potuto dare attuazione alla direttiva, in modo tempestivo, in termini tali da rendere applicabile il sistema di indennizzo alle sole situazioni transfrontaliere, così da trattare in modo ingiustificatamente discriminatorio il cittadino residente stabile nel proprio territorio».

Ecco che il giudice di legittimità mette in campo l'arsenale rappresentato dalle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

6. Qualche breve riflessione

Il quesito è di straordinario rilievo.

La Cassazione sembra voler dire che l'incidenza immanente del principio di eguaglianza all'interno dell'UE imponeva allo Stato di introdurre una legislazione interna che prendesse spunto dal quadro UE e accordasse omologa protezione alle situazioni interne rispetto a quelle transfrontaliere. Dunque, secondo i giudici di legittimità la mancata previsione di una disciplina normativa per le situazioni puramente interne nelle quali sono coinvolte le vittime determina una

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

discriminazione in danno dei cittadini italiani, i quali non potrebbero godere della medesima protezione che, invece, lo Stato italiano ha introdotto per le vittime straniere.

Andiamo con ordine.

La Cassazione mette in campo, accanto al principio di non discriminazione protetto dal TFUE, la Carta dei diritti fondamentali (art. 18) e ne chiede un'interpretazione alla Corte di giustizia. È, dunque, questo il versante della discriminazione alla rovescia²³ che andrebbe ad impingere contro il quadro della non discriminazione di stampo eurounitario.

Già questa considerazione merita un piccolo fascio di riflessioni.

La prima riguarda la rilevanza dei diritti fondamentali evocati rispetto ad una situazione che la stessa Cassazione non nutre dubbi sul fatto di non rientrare fra le situazioni transfrontaliere.

Sul punto, la giurisprudenza di Lussemburgo è ferma nel ritenere che le disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'UE in materia di libertà di stabilimento, di libera prestazione di servizi e di libera circolazione dei capitali non sono applicabili a una fattispecie che si colloca all'interno di un solo Stato membro²⁴.

La Corte UE, in sintonia con quanto previsto dalla Carta UE (art. 51) e dal TUE²⁵ – art. 5 par. 2, art. 6 par. 1 – è poi orientata a ritenere che la Carta stessa non può trovare applicazione quando il diritto UE non *entra in gioco*²⁶.

²³ Tema affrontato in modo analitico da M. Bona, *Vittime di reati violenti intenzionali*, cit. sub par. 1.5.

²⁴ Cfr. Corte giust., 15 novembre 2016, C-268/15, *Ullens de Schooten*, punti 23 e 47; Corte giust., 30 giugno 2016, C-464/15, *Admiral Casinos & Entertainment*, punto 21, e Corte giust., 20 marzo 2014, C-139/12, *Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona*, punto 42.

²⁵ Sul punto ci siamo già soffermati in R. Conti, *Gerarchia fra Corte di Giustizia e Carta di Nizza-Strasburgo? Il giudice nazionale (doganiere e ariete) alla ricerca dei "confini" fra le Carte dei diritti dopo Corte Giust.*, Grande Sezione, 26 febbraio 2013, causa C – 617/10), in questa *Rivista*, 6 marzo 2013.

²⁶ Corte giust. 17 marzo 2009, causa C-217/08, *Mariano*. Conf., Corte giust. 26 marzo 2009, C-535/08, *Pignataro*; Corte giust., 3 ottobre 2008, C-287/08, *Crocefissa Savia*; Corte giust., 23 settembre 2008, C-427/06, *Birgit Bartsch*; Corte giust. 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, *J. McB*, p.51; Corte giust. 12 novembre 2010,

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

Posizione divenuta, nel tempo, univoca²⁷ nella giurisprudenza di Lussemburgo.

Peraltro, la stessa Corte di Giustizia ha fornito una lettura della sentenza *Åkerberg Fransson* – che sembrava avere aperto scenari in parte nuovi²⁸ – in piena linea di continuità con il proprio indirizzo²⁹.

C-339/10, *Asparuhov Estov* e a., p.12 e ss.; Corte giust. 1° marzo 2011, C-457/09, *Chartry*, p.25; Corte giust. 15 novembre 2011, C-256/11, *Dereci* e a., p.71 ss.-

²⁷Corte giust. 17 marzo 2009, causa C-217/08, *Mariano*. Conf., Corte giust. 26 marzo 2009, C-535/08, *Pignataro*; Corte giust., 3 ottobre 2008, C-287/08, *Crocefissa Savia*; Corte giust., 23 settembre 2008, C-427/06, *Birgit Bartsch*; Corte giust. 5 ottobre 2010, C-400/10 PPU, *J. McB*, p.51; Corte giust. 12 novembre 2010, C-339/10, *Asparuhov Estov* e a., p.12 e ss.; Corte giust. 1° marzo 2011, C-457/09, *Chartry*, p.25; Corte giust. 15 novembre 2011, C-256/11, *Dereci* e a., p.71 ss.-

²⁸R. CONTI, Dalla *Fransson* alla *Siragusa*. *Prove tecniche di definizione dei "confini" fra diritto UE e diritti nazionali dopo Corte giust. 6 marzo, causa C-206/13, Cruciano Siragusa*, in *Consultaonline*, 10 marzo 2014.

²⁹Corte giust., 28 Novembre 2013, causa C- 258/13, *Sociedade Agrícola e Imobiliária da Quinta de S. Paio Lda*, p.18: "...A tale riguardo, occorre ricordare che l'ambito di applicazione della Carta, per quanto riguarda l'operato degli Stati membri, è definito all'articolo 51, paragrafo 1, della medesima, ai sensi del quale le disposizioni della Carta si applicano agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione (sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C- 617/10, punto 17). Tale disposizione conferma pertanto la costante giurisprudenza UE, secondo la quale i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse (v., in questo senso, ordinanza del 14 dicembre 2011, *Boncea* e a., C- 483/11 e C- 484/11, punto 29, nonché sentenza *Åkerberg Fransson*, cit., punto 19 e giurisprudenza ivi citata). Ove una situazione giuridica non rientri nella sfera d'applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza (v., in tal senso, ordinanza del 12 luglio 2012, *Currà* e a., C- 466/11, punto 26 [a proposito del contenzioso che ha preso luogo dalla sentenza *Ferrini* della Corte di Cassazione in tema di azione risarcitoria dei superstiti ed eredi per crimini di guerra contro la Germania, appena conclusa dalla sentenza n. 238/2014 – depositata il 22 ottobre 2014 - dalla Corte costituzionale che ha accolto la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Firenze (21 gennaio 2014 -n.d.r. -), nonché sentenza *Åkerberg Fransson*, cit., punto 22)". V. anche Corte giust., 8 maggio 2013, causa C- 73/13, T., p. 11:"... L'articolo 51, paragrafo 1, della Carta stabilisce che le disposizioni della medesima si applicano «agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione». Al punto 24 dell'ordinanza del 1° marzo 2011, *Chartry* (C- 457/09), la Corte ha rilevato che tale limite non è stato modificato per effetto dell'entrata in vigore, il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona, momento a partire dal quale, ai

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

Tuttavia, la Corte UE ammette alcune deroghe a tale regola ed a quella che, a cascata, involge i limiti del suo sindacato ritenendosi competente, in presenza di esse, a rispondere a questioni pregiudiziali sollevate in controversie puramente interne e prive di elementi transfrontalieri.

Ciò accade per i rinvii mediante i quali una norma interna estende ai propri cittadini gli stessi diritti che le norme dell'Unione conferiscono ai cittadini di altri Stati membri, al fine di evitare la cosiddetta discriminazione al contrario (discriminazione *à rebours*).

Secondo la Corte, «l'interpretazione delle libertà fondamentali previste agli articoli 49, 56 o 63 TFUE può risultare rilevante in una causa in cui tutti gli elementi si collocano all'interno di un solo Stato membro nell'ipotesi in cui il *diritto nazionale imponga* (corsivo aggiunto) al giudice del rinvio di riconoscere ad un cittadino dello Stato membro cui detto giudice appartiene gli stessi diritti di cui il cittadino di un altro Stato membro, nella stessa situazione, beneficerebbe in forza del diritto dell'Unione»³⁰

Sul *quando* tale eccezione – *id est* l'estensione del diritto UE per scelta interna – la stessa Corte UE si è, in passato, mostrata molto rigida.

Per un verso, può ricordarsi Corte giust. 7 novembre 2013, C-313/12, *Romeo*, in cui si è ritenuto che «la legge n. 241/1990 non apporta indicazioni sufficientemente precise dalle quali possa dedursi che il legislatore nazionale, quando all'articolo 1 di detta legge ha rinviato ai principi del diritto dell'Unione, abbia inteso realizzare, con riferimento all'obbligo di motivazione, un rinvio al contenuto delle disposizioni degli articoli 296, secondo comma, TFUE e 41, paragrafo 2, lettera c), della Carta o, ancora, ad altre disposizioni del diritto dell'Unione inerenti all'obbligo di motivazione degli atti, allo scopo di applicare un trattamento identico alle situazioni interne e a quelle disciplinate da quest'ultimo diritto. Pertanto, la Corte ha dichiarato la

sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, TUE, la Carta ha lo stesso valore giuridico dei Trattati. Tale articolo precisa, infatti, che le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei Trattati". Cfr., infine, Corte giust. 14 marzo 2013, C-555/12, *Loretí*, p. 15. In piena linea di continuità con i precedenti appena indicati si colloca, appunto, Corte giust. 30 gennaio 2014, causa C-122/13, *Paola C. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri*.

³⁰ Corte giust., *Ullens de Schooten*, cit., punto 52.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

propria incompetenza a statuire sulle questioni sottoposte dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana».

Per altro verso non può sfuggire che, secondo la Corte di Giustizia, a norma dell'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte di giustizia, spetta al giudice del rinvio indicare alla Corte sotto quale profilo, malgrado il suo carattere puramente interno, la controversia dinanzi ad esso pendente presenti con gli articoli 49 e 56 TFUE un elemento di collegamento che rende la loro interpretazione necessaria per la soluzione di tale controversia³¹.

Ora, a sostegno della competenza della Corte UE la Cassazione ricorda il caso *Cowan* - peraltro menzionato nel *considerando* 2 della direttiva 2004/80- esaminato da Corte giust. 2 febbraio 1989, n. C-186/87.

Il punto lo avevamo sottolineato nel precedente commento a Trib. Torino, cit., e su questo pare a questo punto opportuno ritornare.

In quell'occasione era insorta una controversia fra il *Trésor public* francese ed un cittadino britannico vittima di un'aggressione all'uscita di una stazione della metropolitana durante un breve soggiorno a Parigi. Non essendo stati individuati gli aggressori, il cittadino britannico aveva chiesto alla *Commission d'indemnisation des victimes d'infraction del Tribunal de grande instance* di Parigi un indennizzo ai sensi dell'art. 706-3 del codice di procedura penale³².

Era stata, dunque, in quell'occasione che gli organi francesi avevano evidenziato la non estensibilità della disposizione nazionale interna allo straniero, visto che l'indennizzo era riconosciuto, in caso di straniero, solo a favore di chi era in grado di dimostrare di essere cittadino di uno Stato che ha concluso con la Francia un accordo di reciprocità per l'applicazione di dette norme e di possedere i requisiti stabiliti in detto accordo, ovvero di essere titolare del documento denominato tessera di residente.

³¹ V., in questo senso, Corte giust. 15 novembre 2016, *Ullens de Schooten*, cit., punto 55.

³² Detta norma stabilisce che può ottenersi dallo Stato un indennizzo in particolare qualora la vittima di un'aggressione, che abbia cagionato una lesione personale con conseguenze di una certa gravità, non possa ottenere a nessun titolo un risarcimento congruo ed effettivo del danno subito.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

La questione pregiudiziale demandata alla Corte di giustizia era dunque volta a stabilire se la normativa transalpina violasse il principio della non discriminazione.

Ma tale questione, è bene ancora una volta sottolineare, riguardava «soggetti che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto comunitario» – cfr. par. 8 della sentenza *Cowan*.

E fu in quei limiti, appunto, che la Corte di giustizia ebbe a riconoscere che il principio di non discriminazione ostava a che uno Stato membro subordini la concessione di un diritto *ad un soggetto che si trovi in una situazione disciplinata dal diritto comunitario* al requisito del possesso di una tessera di residente od al fatto che sia cittadino di un paese che ha concluso con lo Stato membro un accordo di reciprocità.

Fu dunque riconosciuta l'esistenza di una discriminazione nei confronti della persona fisica che, godendo della libertà di recarsi in un altro Stato membro, aveva diritto di godere, in quanto destinatario dei servizi ai sensi del Trattato, della protezione contro i rischi di aggressione e della riparazione pecuniaria contemplata dal diritto nazionale allorché un'aggressione si sia verificata.

Sarà, a questo punto, la Corte di giustizia a dare un senso preciso al richiamo del caso *Cowan* fra i principi ispiratori della direttiva.

Certo, nel caso di specie la Cassazione non ha invocato le libertà fondamentali protette dal Trattato, ma ha messo in campo le radici identitarie dell'Unione europea e la forza del principio di eguaglianza.

Ed è proprio questa prospettiva che dimostra l'indiscusso rilievo dell'ordinanza in esame, ancorché non vada sottaciuto che, se la Corte di Giustizia dovesse seguire la prospettiva proposta dal giudice remittente, andrebbe probabilmente rivisto l'approccio fornito da quello stesso giudice sui confini dei diritti fondamentali previsti dall'ordinamento eurounitario.

*7. Cass. n. 2964/2019 e l'obiter (sempre più evanescente) di
Corte cost. n. 269/2017*

Ed è, a questo punto, necessaria un'ulteriore riflessione, strettamente connessa alla precedente.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

Orbene, la Cassazione apre il dialogo con la Corte di giustizia rispetto al dubbio che essa prospetta. Si disinteressa totalmente dell'eventualità, presa in considerazione da Corte cost. n. 269/2017, che il diritto enunciato nella Carta intersechi un analogo diritto tutelato dalla Costituzione - apparendo in realtà solare la sovrapposibilità tra i canoni richiamati dalla Carta UE, dal TFUE e dall'art. 3 Cost. - e chiede al giudice UE che può fornire la sua interpretazione. Ciò fa, per ora, con buona pace dell'*obiter* di Corte cost. n. 267/2017³³.

In sostanza, la Cassazione ha deciso di esplorare il profilo, forse impervio, della rilevanza della discriminazione sul piano UE e non

³³ La dottrina che ha prestato attenzione alla sentenza n. 269/2017 è ormai numerosa e si trova ricordata in *Consultaonline*, in calce alla pronuncia anzidetta. In aggiunta possono ricordarsi, senza pretesa alcuna di completezza, A. Ruggeri, *Una prima, cauta ed interlocutoria risposta della Cassazione a Corte cost. n. 269 del 2017 (a prima lettura di Cass., II sez. civ., 16 febbraio 2018, n. 3831, Bolognesi c. Consob)*, in *www.Consulta OnLine*, 1/2018, 23 febbraio 2018, p. 82 ss.; id., *Colpi di fioretto della Corte dell'Unione al corpo della Consulta, dopo la 269 del 2017 (a prima lettura della sentenza della Grande Sez., 24 ottobre 2018, C-234/17, XC, YB e ZA c. Austria)*, in www.diritticomparati.it, 3/2018, 8 novembre 2018; G. Scaccia, *L'inversione della "doppia pregiudiziale" nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017: presupposti teorici e problemi applicativi*, in www.forumcostituzionale.it, 25 gennaio 2018, e, dello stesso, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giur. cost.*, 6/2017, p. 2948 ss.; A. Cosentino, *La Carta di Nizza nella giurisprudenza di legittimità dopo la sentenza della corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 3/2018; id., *Il dialogo fra le Corti e le sorti (sembra non magnifiche, né progressive) dell'integrazione europea*, in www.questionegiustizia.it, 1 ottobre 2018; L. S. Rossi, *Il "triangolo giurisdizionale" e la difficile applicazione della sentenza 269/17 della Corte costituzionale italiana*, in *Federalismi*, 1 agosto 2018; V. Piccone, *A prima lettura della sentenza della Corte di Cassazione n. 4223 del 21 febbraio 2018. L'interpretazione conforme come strumento di "sutura" post Corte costituzionale n. 269/2017*, in questa *Rivista*, 1/2018; D. Tega, *Il seguito in Cassazione della pronuncia della Corte costituzionale n. 269 del 2017: prove pratiche di applicazione*, in *Questionegiustiziaonline*, 12 marzo 2018. Di sicuro rilievo è, poi, il volume curato da V. Piccone - O. Pollicino (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli 2018, ove si rinvencono l'introduzione di F. Viganò (9) ed i saggi di G. Amoroso (14), G. Bronzini (61), R. Mastroianni (165) e di A. Ruggeri (317) - e di chi scrive (87) -. Particolarmente interessante, nel medesimo volume, l'analisi di M. Barbera (33) sugli effetti del principio di eguaglianza e non discriminazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

quello che era stato, in verità già arato dalla Corte costituzionale, a proposito del medesimo tema della discriminazione a rovescio (Corte cost. n. 249/1995 e n. 443/1997). Ed infatti, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia spetta al giudice nazionale, quando sia chiamato a conoscere di una questione di diritto interno, stabilire se, alla luce di quest'ultimo, vi sia una discriminazione e se e come tale discriminazione debba essere eliminata (Corte giust., 16 giugno 1994, causa C-132/93, *Steen II*)³⁴.

E già per questo la pronunzia merita grande considerazione, soprattutto per il non detto.

La Cassazione, infatti, non reputa nemmeno di dovere spendere una parola sulla questione, tanto alla stessa risultando palese e 'naturale' il dialogo con la Corte di giustizia. In questo modo essa sembra incunarsi nell'alveo di decisioni "sovversive" rese dal giudice di ultima istanza all'indomani della sentenza n. 269/2017³⁵, peraltro supportate da assai persuasive – almeno ad avviso di chi scrive – opinioni dottrinali.

Si dirà che non occorre, in realtà, proferire parola perché una delle possibili letture dell'*obiter* non esclude affatto la possibilità del giudice comune di rivolgersi immediatamente alla Corte di giustizia con il rinvio pregiudiziale, semmai impedendo la disapplicazione prima del sindacato di costituzionalità. E si dirà, ancora, che nel caso concreto nemmeno potrebbe ipotizzarsi un contrasto fra diritto interno e diritto UE tale da suscitare, in fase discendente, la disapplicazione di una norma interna, essendo in discussione il

³⁴ G. Gaja - A. Adinolfi, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bari-Roma 2010, p. 130, ricordano, sul punto, la l. n. 88/2009, nella parte in cui ha affermato l'esigenza di assicurare la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea residenti o stabiliti nel territorio nazionale. Inoltre, non va tralasciato l'esame dell'art. 53 l. n. 234/12, ove si prevede che «Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea».

³⁵ Sul punto, v., da ultimo, A. Ruggeri, *Il futuro dei diritti fondamentali, sei paradossi emergenti in occasione della loro tutela e la ricerca dei modi con cui porvi almeno in parte rimedio*, in *Consultaonline*, 1/2019, 1 febbraio 2019, in particolare nota 53.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

contenuto della responsabilità dello Stato per violazione degli obblighi nascenti dal diritto UE.

Ma la scelta dell'interlocutore, del dialogante, nel caso in esame appare davvero importante, proprio per il non detto. Quando in gioco vi è la tenuta dei principi che tengono – o dovrebbero tenere – uniti i Paesi europei la strada di Lussemburgo non può essere in alcun modo postergata o messa in *stand by*, sembrano dire i giudici di legittimità.

8. Conclusioni

Rimane il peso di una decisione della Corte di Cassazione, che individua, in modo persuasivo, come suo naturale interlocutore il giudice dell'Unione europea quando in gioco vi è la delimitazione dei confini delle competenze fra singoli Stati ed "Europa". Confini che, in definitiva, non possono essere liberamente tracciati dal singolo Paese contraente ma che, tutto al contrario, abbisognano della matrice comune rappresentata, appunto, dal giudice di Lussemburgo.

Ma il punto sarà di capire se proprio in forza di tali principi la Corte UE potrà pronunciarsi o meno sul primo quesito pregiudiziale, una volta preso atto che l'ordinamento interno non aveva inteso estendere la portata applicativa della direttiva 2004/80 alle situazioni puramente interne.

Di questo sembra convinta la stessa Cassazione, al punto da ricercare l'obbligo di conformazione del sistema nazionale ai criteri UE previsti in tema di situazioni transfrontaliere proprio all'interno dei principi fondamentali dell'ordinamento UE, *recte*, di un principio informatore dell'intero sistema eurounitario che, in modo significativo, Cass. n. 2964/2019 indica essere «il principio generale di eguaglianza, espressione delle tradizioni costituzionali degli Stati membri, si pone, in quanto radicante un diritto fondamentale, come struttura portante - dunque, fondativa - dello stesso ordinamento dell'Unione (e non solo, quindi, come diritto che deve ricevere indefettibile tutela in quanto inviolabile), potendo così operare a livello assiologico in modo penetrante e trasversale rispetto a tutte le competenze ascritte all'Unione in forza dei Trattati» – cfr. p. 63 ord. cit.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

Tornano alla mente le parole di Antonio Ruggeri³⁶ sull'esigenza, imperiosa, di salvaguardare e perseguire il valore transepocale e tendenzialmente universale dell'eguaglianza che, insieme alla libertà e alla dignità umana, costituisce l'architrova della nostra democrazia ed insieme dell'intera Europa³⁷.

Nei fotogrammi che si è inteso qui riportare rispetto a pregresse riflessioni, pare a chi scrive potrebbero rinvenirsi taluni spunti utili rispetto ai temi che Cass. n. 2964/2019 offre all'esame della Corte di giustizia.

Una Cassazione che mostra il cuore e la ragione, investita di una vicenda che, decisa dal giudice di merito senza un soddisfacente approfondimento dei delicatissimi temi che la stessa recava con sé e senza chiedere tempestivamente l'intervento della Corte di giustizia, pur auspicato da chi aveva, sommessamente, provato a rappresentare la problematicità delle questioni ha innescato, ovviamente in modo inconsapevole, un contenzioso giudiziario significativo innanzi a diverse Corti di merito, con le conseguenti forti aspettative alimentate da pronunzie favorevoli.

Cause che hanno visto coinvolte persone meritevoli della più alta considerazione da parte dello Stato e di tutti gli operatori di giustizia, avendo queste subito attentati alla loro dignità che meritano altissima considerazione ed attenzione, pur nel rispetto delle regole, interne e UE.

Oggi, la Corte di Cassazione sembra volere esplorare, con l'ordinanza interlocutoria che si è qui commentata, l'ultimo miglio, ben consapevole della posta in gioco e delle difficoltà che ciò determina. Non a casa, infatti, la stessa sezione, nell'ordinanza interlocutoria n. 18003/2015, aveva indicato come *peculiare* la

³⁶ A. Ruggeri, *Sliding doors per la incidentalità nel processo costituzionale (a margine di Corte cost. n. 10 del 2015)*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, XIX, Torino 2016, p. 174, così richiamando G. Silvestri, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in *Dir. Pubbl.*, 1/2014, p. 3 ss.

³⁷ Abbiamo provato a ricordare il tema in R. Conti, *La giurisdizione del giudice ordinario e il diritto UE*, in A. Ciancio (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai Trattati di Roma: Atti di convegno (Catania, 31 marzo - 1 aprile 2017)*, Torino 2017, p. 76 ss. -anche in *Questionegiustizia online*, 12 maggio 2017-.

Roberto Giovanni Conti

*Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato:
Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*

prospettiva intrapresa dal Tribunale di Roma all'atto di rivolgere un nuovo quesito pregiudiziale alla Corte di Giustizia sulla medesima materia – al quale il giudice *a quo* ebbe a rinunciare, come ricorda l'ordinanza in rassegna (v. p.14 Cass. n. 2964/2019).

Lo fa mettendo peraltro in gioco il ruolo e il significato di principi egualitari che dovrebbero costituire la spina dorsale dei Paesi aderenti all'Unione europea e che, d'altra parte, mettono in gioco i limiti dell'intervento UE rispetto alle competenze dell'ordinamento interno.

La Cassazione, infatti, sembra volere chiedere alla Corte UE di spingersi in avanti verso un'Europa nella quale i singoli Stati, anche all'interno delle loro competenze, non possono prescindere dal diritto UE – *recte* dalle sue istanze basiche – quando le situazioni sono omogenee.

Quale sarà, dunque, il bilanciamento che intenderà determinare la Corte di Giustizia?

Forse dalla vicenda, pur dolorosa e centrale, delle vittime da reato violento, potrebbero sorgere nuovi scenari solo in parte oggi immaginabili, alcuni dei quali lasciati, in atto, ancora inesplorati dal giudice di legittimità.

ABSTRACT: The Court of Cassation has issued an interlocutory order (no. 2964/2019) in the framework of the first judicial dispute in which Italy's non-compliance with the obligations arising from Directive 2004/80/EC on compensation to victims of violent intentional crimes has been first addressed. This interlocutory order aims to engage in dialogue with the Court of Justice on critical issues for the future of the European Union and the Member States as well. After analysing the case critically, the author makes some points on the possible scenarios that the Court of Justice will likely face.

KEYWORDS: compensation to crime victims, state compliance with EU law, judicial dialogue

Roberto Giovanni Conti – Consigliere di Cassazione,
robertogiovanni.conti@gmail.com