

La tutela delle vittime dei reati tra obblighi comunitari ed indifferenza nazionale

di **Roberto Mastroianni** – contributo per il Gruppo di lavoro di Astrid sulla sicurezza 03/03/09

1 - Con sentenza del 22 novembre 2007 (causa C-112/07, *Commissione c. Italia*) la Corte di giustizia ha accertato l'inadempimento della Repubblica italiana nei confronti dell'obbligo di dare attuazione alla direttiva comunitaria n. 2004/80/CE, del 29 aprile 2004, *relativa all'indennizzo delle vittime di reati*. In verità, il 9 novembre, dunque pochi giorni prima, il Governo italiano aveva adottato il D. lgs. n. 204, rubricato esattamente "Attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato". L'apparente contraddittorietà dei due eventi si spiega facilmente, in quanto notoriamente nei procedimenti di infrazione la Corte di giustizia assume come data determinante per valutare la correttezza del comportamento degli Stati membri quella dell'adozione del parere motivato da parte della Commissione (nel nostro caso, il 28 giugno 2006), mentre modifiche successive del quadro legislativo non possono essere prese in considerazione. In ogni caso, l'entrata in vigore del Decreto n. 204 non elimina la necessità di una verifica in merito alla correttezza o meno dell'intervento di attuazione rispetto ai desiderata della Direttiva.

2 - Una breve cronistoria. L'attenzione delle istituzioni europee verso la tutela delle vittime dei reati è risalente. Il foro in cui le prime iniziative sovranazionali hanno trovato realizzazione è quello del Consiglio d'Europa. A detta Organizzazione deve essere riconosciuto, anche in questa materia, un ruolo determinante nel percorso evolutivo della politica europea di cooperazione giudiziaria. A testimonianza di tale impegno, e senza alcuna pretesa di esaustività, può citarsi la Raccomandazione (n. 11) sulla posizione della vittima nel quadro del diritto e della procedura penale del 28 giugno 1985, la Raccomandazione (n. 21) sulla assistenza alle vittime e la prevenzione della vittimizzazione del 17 novembre 1987, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 25 gennaio 1996.

Ma il punto più alto dell'intervento del Consiglio d'Europa si rinviene nella adozione della Convenzione relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (Strasburgo, 24 novembre 1983)¹. Volendo brevemente ripercorrerne il contenuto, il principio di maggiore rilievo appare enunciato dall'art. 2, comma 1, ove si sancisce che qualora la vittima di un reato violento non abbia

¹ Per commenti cfr. G. Casaroli, *La convenzione europea sul risarcimento alle vittime dei reati violenti: verso la riscoperta della vittima del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 560 ss.; P. Pittaro, *La convenzione europea sul risarcimento delle vittime di reati violenti*, *ibidem*, 1984, 775 ss.

trovato soddisfazione al danno subito perché l'autore del reato non è stato rintracciato, lo Stato deve contribuire al dovuto risarcimento nei confronti del danneggiato nonché, in caso di decesso di questi, alle persone poste a suo carico. A sua volta, il comma 2 estende il suddetto obbligo dello Stato anche all'ipotesi in cui l'autore del reato non possa essere perseguito o punito.

La Convenzione ha, peraltro, un campo di applicazione ben preciso, sia per quanto riguarda le condotte criminose che possono dar luogo al risarcimento, per le quali è richiesto il requisito della violenza², trattandosi all'evidenza dei delitti di maggior allarme sociale, sia per quanto concerne il danno risarcibile, limitato ai pregiudizi più gravi alla vita ed alla integrità fisica derivanti direttamente dal comportamento delittuoso. Invero, la necessità di circoscrivere i termini di applicazione dell'accordo è agevolmente comprensibile, se solo si tenga conto del carattere minimale delle disposizioni in esso contenute, in più considerando che il principio di solidarietà, cui si ispira la Convenzione, non è tale da richiedere il ristoro dei danni provocati anche a beni giuridici diversi dalla vita e dalla integrità psico-fisica quali, ad esempio, il patrimonio³.

Ragioni di solidarietà sociale vengono in rilievo anche sotto altro profilo, posto che queste devono aver consigliato la previsione di un possibile indennizzo anticipato, da parte dello Stato, a favore di quei soggetti che non possano attendere i tempi, *more solito* considerevolmente lunghi, di conclusione del processo, con conseguente surrogazione dello Stato nei diritti della vittima indennizzata.

In ordine al *quantum* dell'indennizzo, la Convenzione stabilisce che esso debba avere ad oggetto, quantomeno, la perdita di entrate, le spese mediche ed ospedaliere sostenute ed inoltre, nel caso di persone a carico, la perdita degli alimenti, ferma restando la facoltà per gli Stati di ampliare l'ambito del danno risarcibile. Coerentemente, l'art. 5 contempla infatti la possibilità di prevedere la misura del risarcimento entro un limite minimo e massimo normativamente fissato, nell'ambito dei vari ordinamenti nazionali.

Ciò che emerge ad una pur breve analisi della Convenzione è il suo contenuto essenziale. La regolamentazione di dettaglio della materia è rimessa invece alle scelte legislative del singolo Stato, prova della volontà del Consiglio d'Europa di non condizionare oltre il necessario i meccanismi di riparazione del danno già esistenti; ciò nella speranza che un tale approccio potesse indurre gli Stati ad una pronta adesione al sistema delineato dalla Convenzione. In tal senso, è appena il caso di rammentare la natura esclusivamente pattizia della Convenzione del 1983: il Consiglio d'Europa

² Potrebbe, tuttavia, venire in rilievo anche una violenza psichica, come risulta dal Rapporto esplicativo allegato alla Convenzione.

³ Si esprime in tal senso, G. Casaroli, *op. cit.*, p. 565.

adotta testi di convenzioni che, per poter produrre effetti negli ordinamenti nazionali, debbono ricevere dagli Stati membri il necessario consenso attraverso le tradizionali procedure di firma e ratifica.

3 – La Convenzione del Consiglio d’Europa ha ricevuto ampie adesioni, ma non un consenso unanime (come si dirà meglio in seguito, brilla per la sua assenza lo Stato italiano)⁴. La delicatezza della materia, l’estensione delle competenze comunitarie e, nel merito, la convinta adesione, in molti Stati europei, a ciò che è stato efficacemente definito come *cultura della vittima*⁵, ha suggerito un intervento anche nell’ambito dell’Unione europea, attraverso due atti normativi che pure nella diversità dei contesti e delle “basi giuridiche” utilizzate per la loro adozione, sono entrambi vincolanti per gli Stati membri. Si è dunque proceduto alla approvazione, nel giro di pochi anni, della Decisione-quadro n. 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 *relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale*⁶, con base giuridica nell’art. 34 del Trattato UE (III Pilastro), nonché, nel contesto del I Pilastro, della citata Direttiva comunitaria n. 2004/80/CE, del 29 aprile 2004, *relativa all’indennizzo delle vittime di reati*, adottata con base giuridica nell’art. 308 del Trattato CE. Entrambi i documenti, ma in particolare la Direttiva, risentono in maniera palpabile delle soluzioni già raggiunte in sede di Consiglio d’Europa, realizzandone da un lato una conferma, dall’altro un deciso avanzamento.

La *Decisione-quadro*⁷ ha lo scopo di garantire alla vittima di un reato (intesa come “la persona fisica che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro”) la partecipazione informata e, all’occorrenza, protetta nei procedimenti penali che la riguardano. Ciò concerne, tra l’altro, l’audizione e la produzione di prove, il diritto ad ottenere informazioni, una garanzia speciale di tutela per le vittime particolarmente vulnerabili (si veda, sul punto, la nota sentenza *Pupino*, del 16 giugno 2005, causa C-105/03, su cui si veda *infra*). Più in dettaglio, l’obiettivo di tutela delle vittime viene assicurato dall’imposizione agli Stati di modalità (anche in sede di formazione della prova) che assicurino una corretta partecipazione della vittima al procedimento (articoli 2 e 3); da segnalare, poi, il diritto della stessa ad ottenere le

⁴ La Convenzione è in vigore in 23 Stati del Consiglio d’Europa (per la lista cfr. il sito web del Consiglio d’Europa, alla pagina

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=116&CM=2&DF=12/28/2008&CL=ITA>)

⁵ Così, M. Del Tufo, *Linee di politica criminale europea e internazionale a protezione della vittima*, in *Questione giustizia*, 2003, 705 ss.

⁶ In G.U.C.E. L 82, 22-3-2001, p. 1.

⁷ Sulla dec. 2001/220 si veda, G. Arnone, *La protezione delle vittime dei reati nella prospettiva dell’Unione Europea*, in AA. VV., *Diritto penale europeo e ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 99 ss.; M. Del Tufo, *op. cit.*; P. Martucci, *Verso una legge generale per la tutela delle vittime?*, in *Dir. pen. proc.*, 2003/9, p. 1163 ss.

informazioni necessarie ai fini di una esatta conoscenza di tutto ciò che la riguarda nell'ambito del processo penale (articolo 4); il diritto ad ottenere una valida protezione della propria incolumità contro l'eventualità di minacce subite a seguito della denuncia o, *a fortiori*, nel caso di una più intensa collaborazione della vittima con le autorità giudiziarie (articolo 8). L'art. 9 attribuisce inoltre alla vittima il diritto di ottenere – *nell'ambito del procedimento penale* ed entro un ragionevole lasso di tempo - una decisione in merito al risarcimento del danno subito a carico dell'autore del reato, con l'eccezione dei casi in cui il diritto nazionale preveda altre modalità efficaci di ristoro della vittima. Nel medesimo articolo la Decisione-quadro richiede infine agli Stati membri, da un lato, di adottare le misure atte a incoraggiare l'autore del reato a prestare adeguato risarcimento alla vittima; dall'altro, di garantire una celere restituzione dei beni appartenenti alla vittima e sequestrati nell'ambito del procedimento penale.

Un esempio particolarmente interessante delle effettive opportunità di tutela riconoscibili sulla base della disciplina dettata dalla dec. 2001/220/GAI, è offerto dalla pronuncia resa in sede pregiudiziale dalla Corte di giustizia nel noto caso Pupino⁸, avente ad oggetto l'interpretazione degli articoli 2, 3 e 8 della decisione quadro⁹. Nella specie, si trattava di riconoscere al giudice delle indagini preliminari la facoltà di ricorrere allo strumento dell'incidente probatorio, nonché a modalità particolari di assunzione della prova, stante la minore età delle vittime, possibilità limitata dal sistema processuale italiano (art. 392 c.p.c.) a condotte criminose diverse da quelle coinvolte nella fattispecie in esame. Il contrasto della suddetta disciplina con le previsioni della decisione quadro è stato correttamente rilevato dal giudice del rinvio, soprattutto per quanto concerne l'art. 8, rubricato "diritto alla protezione", il quale, al comma 4, impone agli Stati membri di assicurare alle vittime, in particolare quelle vulnerabili, la facoltà di non testimoniare in udienza pubblica, onde evitare le conseguenze che alle stesse potrebbero eventualmente derivare dalla suddetta modalità di resa della testimonianza. Pertanto, estendendo alle decisioni quadro (atti privi di efficacia diretta, come sancito dall'art. 34 TUE), il principio dell'interpretazione conforme delle norme nazionali agli scopi delle direttive, elaborato nell'ambito del primo pilastro¹⁰, la Corte giunge alla conclusione che la decisione quadro impone di riconoscere ai bambini in età infantile la facoltà di rendere testimonianza « *secondo modalità che permettano di garantire a tali bambini un livello di tutela adeguato, ad esempio al di fuori dell'udienza e prima della tenuta di quest'ultima* ».

⁸ Corte giust., sent. 16-6-2005, causa C-105/03, *Pupino*, in *Racc.*, I-5285 ss.

⁹ In merito alla interpretazione degli articoli 2 e 3 della decisione quadro cfr. anche Corte giust., sent. 9-10-2008, causa C-404/07, *Katz*.

¹⁰ Cfr., *ex multis*, Corte giust., sent. 13-11-1990, causa C-106/89, *Marleasing*, in *Racc.*, I-4135; Corte giust., sent. 14-7-1994, causa C-91/92, *Faccini Dori*, in *Racc.*, I-3325.

4 - A sua volta, la *Direttiva* 2004/80/CE¹¹ richiede agli Stati membri di istituire, per le situazioni transfrontaliere, un sistema pubblico di risarcimento delle vittime di reati violenti commessi intenzionalmente sui rispettivi territori. La scelta di un atto tipicamente comunitario come la direttiva deriva dalla matrice chiaramente civilistica del diritto al risarcimento. Quanto alla base giuridica dell'intervento di armonizzazione delle legislazioni, in assenza di disposizioni *ad hoc* si è dovuto ricorrere alle "competenze sussidiarie" di cui all'art. 308 del Trattato CE.

Ciò detto in caratteri generali, il principio ispiratore che ha effettivamente svolto un ruolo determinante lungo il percorso che ha poi condotto alla adozione della direttiva è stato quello, sancito dall'art. 12 CE, della non discriminazione in base alla nazionalità. In tal senso si esprime, infatti, la Corte di giustizia delle Comunità Europee nel noto caso *Cowan c. Trésor Public*¹² in occasione del quale la Corte rese una pronuncia destinata, in uno con la citata Convenzione del Consiglio d'Europa, a porsi alla base di tutte le successive iniziative in materia. Nel caso di specie, la lamentata violazione del principio di non discriminazione traeva origine dall'esistenza, nell'ordinamento francese, di un sistema di indennizzo per le vittime di reati previsto esclusivamente a vantaggio dei propri cittadini, e non anche a favore dei cittadini di altri Paesi membri, quantunque vittime di reati realizzati nel territorio francese, se in questo non residenti e in assenza di accordi di reciprocità. Al fine di evitare trattamenti discriminatori basati sulla cittadinanza (individuati dalla Corte nella circostanza che il francese, a differenza del "comunitario", poteva attingere al fondo anche se residente in altro Paese), la Corte riconobbe, in tale occasione, la necessità di estendere il diritto al risarcimento a tutti i cittadini dei Paesi dell'Unione, qualora questi fossero risultati vittime di reati commessi nel territorio dello Stato in questione¹³.

Sulla scorta delle indicazioni contenute nella sentenza *Cowan*, le istituzioni comunitarie hanno ritenuto dapprima necessario effettuare un'analisi comparativa dei sistemi di risarcimento alle vittime esistenti nei vari Paesi membri¹⁴, come utile strumento al fine di individuare successivamente una soluzione comunitaria: da ciò nasceva il Piano d'azione di Vienna¹⁵ del Consiglio e della Commissione, adottato dal Consiglio nel 1998. A seguito del Consiglio europeo di Tampere nell'anno 1999, cui si è fatto innanzi riferimento, la Commissione ha poi provveduto alla redazione di un Libro verde sul risarcimento alle vittime dei reati¹⁶

¹¹ In G.U.U.E. L 261, 6 agosto 2004, p. 15

¹² Corte giust., sent. 2-2-1989, causa 186/87, *Cowan*, in *Racc.*, I-195 ss.

¹³ Di recente è stata adottata la medesima soluzione anche rispetto alla diversa ipotesi di normative statali che attribuiscono il diritto all'indennizzo per illeciti commessi fuori del territorio nazionale unicamente ai propri cittadini, escludendo i cittadini di altri Stati membri, che pur risiedono e lavorano nel territorio dello Stato in questione, per il solo motivo della loro cittadinanza: cfr. Corte giust., sent. 5-6-2008, causa C-164/07, *Wood*, non ancora pubblicata in *Racc.*

¹⁴ I tredici Stati che, anche prima dell'adozione della dir. 2004/80, avevano già introdotto nei propri ordinamenti dei sistemi di risarcimento a spese dello Stato sono: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito.

¹⁵ G.U.C.E. 19, del 23-1-1999, pag. 1, punto 51.

¹⁶ Libro verde del 28-9-2001, COM (2001), 536, definitivo. L'adozione del Libro verde è stata preceduta dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, *Vittime di*

nell'ambito del quale per la prima volta è proposto, in modo più concreto, il problema della agevolazione nell'accesso al risarcimento per coloro che siano danneggiati da un reato e si trovino in una situazione transfrontaliera. Un ulteriore obiettivo è poi identificato nella fissazione di norme minime che assicurino il risarcimento alle vittime di reato, cui il Consiglio europeo di Tampere aveva fatto riferimento.

Le istanze evidenziate dalla Commissione nel Libro verde, e successivamente emerse nel corso dei lavori preparatori¹⁷, vengono puntualmente riprese nell'ambito della Direttiva, i cui scopi risultano enunciati con chiarezza ai *considerando* nn. 6 e 7. Si conferma che le linee guida del legislatore comunitario nell'intervento normativo in questione sono rappresentate dal riconoscimento del diritto alle vittime di reato ad ottenere un indennizzo equo ed adeguato « *indipendentemente dal luogo della Comunità europea in cui il reato è stato commesso* »¹⁸, nonché dall'obbligo di stabilire un sistema di cooperazione che semplifichi tale diritto di indennizzo nelle situazioni transfrontaliere. A tal proposito, l'art. 1 dichiara: « *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* ». Coerentemente, la responsabilità per il pagamento dell'indennizzo è addossata al Paese nel cui territorio è stato commesso il reato. Il funzionamento di tale sistema di riparazione del danno viene affidato alla istituzione, in ogni Stato membro, di autorità di assistenza cui le vittime possono rivolgersi per ottenere tutte le informazioni necessarie, nonché di autorità di decisione, competenti per l'esame della domanda e per il versamento dell'indennizzo. Come già anticipato, inoltre, il testo della direttiva riprende, specificandole, alcune delle previsioni già elaborate nel contesto della decisione quadro 2001/220/GAI. Si fa riferimento in particolare all'audizione, alla produzione di prove, richiamati ulteriormente nella Direttiva all'art. 9, il quale fa riferimento alla produzione di prove prevedendo, oltre alla audizione del richiedente l'indennizzo, la possibilità di ascoltare, sebbene in conformità con le leggi dello Stato cui appartiene l'autorità decidente, qualsiasi altra persona, quali un testimone o un esperto. Relativamente al diritto alle informazioni, vengono ugualmente in rilievo delle previsioni già contenute nella decisione quadro 2001/220/GAI, successivamente riprese e meglio puntualizzate nell'ambito della Direttiva¹⁹.

Nel sistema prefigurato dalla Direttiva, l'accesso della vittima all'indennizzo da parte dello Stato dovrebbe garantire protezione, nel territorio comunitario, per tutti i casi in cui il colpevole del reato non sia stato identificato o, se identificato, non abbia risorse sufficienti per risarcire i danni. La Direttiva prevede dunque, all'art. 12, par. 2, che «Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati

reati nell'Unione Europea – Riflessioni sul quadro normativo e sulle misure da prendere, COM (1999) del 14-7-1999, 349, def.

¹⁷ Sul punto, si veda il parere del Comitato economico e sociale in merito al Libro verde sul risarcimento alle vittime di reati (2002/C 125 /09).

¹⁸ Dir. 2004/80, considerando n. 6.

¹⁹ Sul punto si vedano gli articoli 4, 5, 8, 11 della dir. 2004/80.

intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime": sistema di indennizzo che, nelle forme di un fondo di garanzia, avrebbe dovuto essere operativo sin dal 1° luglio 2005. A norma della Direttiva (art. 18. par. 2), gli Stati membri possono prevedere che le disposizioni di attuazione si applichino unicamente ai richiedenti le cui lesioni derivino da reati commessi dopo il 30 giugno 2005. Inoltre, la Direttiva prevede che il risarcimento sia, nella pratica, facilmente accessibile, indipendentemente dal luogo dell'UE in cui un cittadino sia vittima di un reato, mediante la creazione di un sistema di cooperazione tra autorità nazionali operativo dal 1° gennaio 2006.

5 - La risposta dell'ordinamento nazionale rispetto alle indicazioni contenute nei testi europei è a dir poco deludente, in quanto in concreto *nessuno di questi atti* ha sinora prodotto effetti concreti in Italia. Quanto alla Convenzione europea, distinguendosi rispetto a ben 23 altri Paesi membri del Consiglio d'Europa (tra cui il Regno Unito, la Germania, la Francia, i cui atti di ratifica risalgono al 1990!) l'Italia non l'ha mai ratificata, con la conseguenza che nel nostro ordinamento non ha mai trovato piena applicazione il principio di base del testo pattizio, contenuto all'art. 2, par. 1: qualora nessuna riparazione possa essere interamente garantita da altre fonti, lo Stato deve contribuire a risarcire sia coloro che hanno subito gravi pregiudizi al corpo o alla salute causati direttamente da un reato violento intenzionale, sia coloro che erano a carico della persona deceduta in seguito a un tale atto. Il medesimo articolo, al par. 2, prevede poi che il risarcimento di cui nel paragrafo precedente "è accordato anche se l'autore non può essere perseguito o punito".

Ma risultano ignorate dal legislatore italiano anche la Decisione-quadro e la Direttiva 2004/80/CE, nei confronti delle quali, a differenza della Convenzione del Consiglio d'Europa, sussiste per l'ordinamento italiano *un obbligo* di adeguarsi. Il dato appare viepiù sorprendente se si considera che entrambi gli atti sono stati adottati all'esito di procedure legislative che richiedono un voto unanime degli Stati membri in sede di Consiglio dei Ministri.

Quanto alla Decisione-quadro, la citata sentenza *Pupino* ha offerto un chiaro esempio di come all'inadempimento statale si possa, quanto meno in alcuni casi, porre rimedio in sede di concreta applicazione del diritto, attraverso il ricorso al principio generale del diritto dell'Unione (esteso in quell'occasione anche al III Pilastro) che richiede al giudice un'interpretazione delle leggi interne il più possibile conforme alle norme comunitarie, con conseguente perseguimento, in via indiretta, dei risultati voluti dalla Decisione-quadro. Permangono tuttavia svariate, profonde lacune che possono essere colmate soltanto con un intervento legislativo.

Nel caso della Direttiva, l'intervento tardivo del D. lgs. n. 204 non sembra risolvere il problema, in quanto non provvede alla creazione, *a tutela di tutte le vittime di reati violenti*, del fondo di garanzia previsto dall'art. 12. Inoltre, il Decreto limita l'obbligo di indennizzo ai soli casi previsti dalle leggi speciali (ad es. terrorismo, stragi, reati di mafia, usura), garantendo solo in questi casi, nelle situazioni transfrontaliere, il funzionamento del meccanismo di assistenza tra le autorità nazionali, mentre la Direttiva intende offrire protezione nei confronti di tutti i reati intenzionali violenti commessi nel territorio nazionale (rimangono dunque illegittimamente esclusi, tra gli altri, omicidi, aggressioni, rapine, stupri).

Quali le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo di attuazione della Direttiva²⁰? Premesso che questa ha come obiettivo finale la protezione dei cittadini comunitari che risiedono abitualmente in altri Paesi membri, può verificarsi il caso che un cittadino di un altro Paese membro, vittima di un reato violento nel territorio italiano, non riesca ad ottenere un risarcimento in quanto il colpevole non viene individuato o non è in grado di far fronte alla richiesta. Dovrebbe a questo punto soccorrere il sistema di indennizzo previsto dalla legislazione italiana, ma, come visto, il fondo di garanzia non opera in Italia in assenza di provvedimenti di attuazione della Direttiva. Esclusa la possibilità di invocare direttamente le norme comunitarie, in quanto (similmente a quanto avvenuto nel caso *Francovich*) la Direttiva non appare dotata dei necessari requisiti di completezza e precisione per poter produrre effetti diretti nell'ordinamento nazionale, non rimarrà al malcapitato che ricorrere al giudice italiano per ottenere dallo Stato un congruo risarcimento del danno subito. Ciò in applicazione del principio generale, per la prima volta affermato dalla Corte di giustizia nella nota sentenza *Francovich*, che impone allo Stato membro inadempiente ai suoi obblighi comunitari di risarcire i danni prodotti dal suo inadempimento²¹: e non credo che gli risulterà molto difficile ottenere ragione. Ovviamente, come già avvenuto in altri casi²², non potrà essere facilmente giustificata, alla luce del principio costituzionale di eguaglianza, la "discriminazione a rovescio" che si verificherebbe con l'esclusione del cittadino italiano vittima di un reato in Italia dal rimedio risarcitorio riconosciuto al comunitario: spetterà eventualmente alla Corte costituzionale estendere la tutela (nel nostro caso, risarcitoria) a coloro che ne sono sprovvisti.

²⁰ Il medesimo discorso potrebbe essere esteso anche alla Decisione-quadro, qualora si ritenga che questa contenga previsioni finalizzate alla tutela dei singoli, la cui violazione produca danni risarcibili. Pur in assenza di prassi in tal senso, non ci pare che sussistano fondate ragioni per escludere che il principio della responsabilità del legislatore possa trovare applicazione anche in presenza di violazione degli obblighi imposti agli Stati membri dal III Pilastro dell'Unione europea.

²¹ Corte giust., sent. 19-11-1991, cause C-6/90 e C-9/90, *Francovich*, in *Racc.*, I-5357 ss.

²² Cfr., Corte cost., sent. 16-6-1995, n. 249, in *Foro it.*, 1995, 2363 ss.; Corte cost., sent. 30-12-1997, n. 443, in *Foro it.*, 1998, 697 ss.



In ogni caso, se le regole europee cercano di introdurre principi di civiltà giuridica in questa materia, il comportamento del legislatore italiano continua a segnalarsi per la sua persistente ed odiosa indifferenza verso una efficace tutela delle vittime dei reati.