

Un inadempimento odioso e persistente: la Direttiva comunitaria sulla tutela delle vittime dei reati

di Roberto Mastroianni

Il presente testo è apparso su Quaderni costituzionali del 2 giugno 2008

Con ricorso del 26 febbraio 2007 (causa C-112/07) la Commissione europea ha chiesto alla Corte di giustizia di accertare l'inadempimento, da parte della Repubblica italiana, dell'obbligo di dare attuazione nell'ordinamento interno alla direttiva comunitaria n. 2004/80/CE, relativa all'indennizzo delle vittime di reati. Il ricorso della Commissione rivela in maniera palpabile l'indifferenza che il nostro Paese continua a riservare a tutte le iniziative che la Comunità europea ha assunto in materia di tutela delle vittime dei reati, a fronte invece di più solerti e concrete iniziative in favore degli autori dei reati; indifferenza che, peraltro, si estende anche alle iniziative del Consiglio d'Europa.

Una breve cronistoria.

L'attenzione delle istituzioni europee verso la tutela delle vittime dei reati, in particolare quelli violenti, è risalente: alla Convenzione del Consiglio d'Europa relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (Strasburgo, 24 novembre 1983) hanno fatto seguito, nell'ambito dell'Unione europea, la Decisione-quadro n. 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, nonché, in una prospettiva tipicamente "da primo Pilastro" di armonizzazione delle legislazioni, la Direttiva comunitaria n. 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004.

La Decisione-quadro ha lo scopo di garantire alle vittime dei reati la partecipazione informata e protetta nei procedimenti penali. 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. Quanto al diritto al risarcimento, l'art. 9 garantisce alla vittime il diritto di ottenere entro un ragionevole lasso di tempo una decisione relativa al risarcimento da parte dell'autore del reato *nell'ambito del procedimento* penale (e non in un separato giudizio a distanza di anni), con l'eccezione dei casi in cui il diritto nazionale preveda altre efficaci modalità di risarcimento. La Decisione-quadro stabilisce anche che gli Stati membri incoraggino i colpevoli a pagare un adeguato risarcimento alle vittime e garantiscano una celere restituzione dei beni appartenenti alla vittima e sequestrati nell'ambito del procedimento penale.

A sua volta, la Direttiva stabilisce un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere. Detto sistema dovrebbe operare sulla base dei meccanismi in vigore negli Stati membri per garantire l'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. La Direttiva prevede dunque che, 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 intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime". 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.

Ora, *nessuno di questi atti* ha sinora prodotto effetti in Italia. Quanto alla Convenzione europea, distinguendosi rispetto a ben 21 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".

Ignorate anche la Decisione-quadro e la Direttiva 2004/80, nei confronti delle quali, a differenza della Convenzione del Consiglio d'Europa, sussiste per l'ordinamento italiano *un obbligo* di adeguarsi. Nel primo caso, l'inadempimento italiano ha dato origine ad una sentenza (*Pupino*), concernente l'incidente probatorio, divenuta oramai famosa tra i cultori del diritto dell'Unione europea, con la quale la Corte di giustizia delle Comunità europee ha per la prima volta ritenuto applicabile anche nel III Pilastro il rimedio dell'interpretazione conforme della normativa nazionale al testo di una Decisione-quadro: ciò al fine di garantire i risultati voluti dalla fonte comunitaria non recepita nell'ordinamento interno. Un rimedio che consente quanto meno di ridurre le conseguenze negative dell'inadempimento statale. Nel caso della Direttiva, la sua attuazione è preconizzata dalla legge comunitaria per il 2005 (legge n. 29 del 2006, nella parte in cui conferisce al Governo la delega per l'emanazione di un decreto legislativo a tal fine). Tuttavia, questo intervento non si è ancora realizzato, con la conseguenza che, scaduto il termine per il recepimento (il 1° gennaio 2006, con l'eccezione dell'obbligo di creare un sistema di indennizzo, il cui termine scadeva addirittura del 1° luglio 2005 le disposizioni della Direttiva rimangono, al momento, lettera morta.

Quali le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo di attuazione della Direttiva? Posto che questa ha come obiettivo la protezione dei cittadini comunitari risiedenti in altri Paesi membri, può verificarsi il caso che un cittadino comunitario, vittima di un reato violento nel territorio italiano, non riesca ad ottenere un risarcimento in quanto il colpevole non viene individuato. Dovrebbe a questo punto soccorrere il sistema di indennizzo previsto dalla legislazione italiana, ma questo sistema non è operante in Italia in assenza di provvedimenti di attuazione della Direttiva. Non rimarrà al malcapitato che ricorrere al giudice italiano per ottenere dallo Stato un risarcimento in base al principio della responsabilità dello Stato quale per la prima volta introdotto nell'ordinamento comunitario dalla sentenza *Francovich*, e non credo che sarà molto difficile ottenere ragione. Ovviamente, come è già avvenuto in altri casi, non potrà essere facilmente giustificata, alla luce del principio di eguaglianza, la "discriminazione a rovescio" consistente nell'esclusione del cittadino italiano dal rimedio risarcitorio, per cui spetterà eventualmente alla Corte costituzionale stendere la tutela a coloro che ne sono sprovvisti. In ogni caso, se da un lato le regole europee cercano di introdurre principi di civiltà giuridica anche 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.

A seguire l'Ordine del giorno del Consiglio comunale di Torino sul tema.

CITTÀ DI TORINO
ORDINE DEL GIORNO

Approvato dal Consiglio Comunale in data 5 febbraio 2007

OGGETTO: RISARCIMENTO DELLE VITTIME DI REATI.

“Il Consiglio Comunale di Torino,

- tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno da tempo provveduto a ratificare questa Convenzione, peraltro istituendo schemi di risarcimento di maggiore portata rispetto alla Convenzione quanto al livello di tutela risarcitoria garantita alle vittime. Attualmente unica non firmataria risulta l'Italia (se la Convenzione fosse stata ratificata, la ragazza sopra menzionata sarebbe stata tutelata adeguatamente);
- l'Italia, sempre su questo versante, è pure inadempiente rispetto alla disciplina comunitaria;
- l'Unione Europea, con la Direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, ha previsto infatti, analogamente a quanto statuito dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, il seguente obbligo: “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”;
- il legislatore italiano avrebbe dovuto assolvere a tale obbligo entro il 1° luglio 2005, ma non ha ancora provveduto a questa importantissima incombenza così come ad altre rilevanti statuizioni contenute nella Direttiva 2004/80/CE. La Legge comunitaria 2005 (G.U. n. 32 dell'8 febbraio 2006), senza fornire alcuna specifica indicazione, si è limitata esclusivamente a delegare al Governo la predisposizione dello schema di decreto legislativo per dare attuazione alla direttiva in questione, assegnando il termine di diciotto mesi, la cui scadenza ormai si sta avvicinando;

INVITA

Il Governo ad attivarsi in tal senso, accelerando i tempi di attuazione della Direttiva Europea attraverso la sollecita predisposizione dello schema di decreto legislativo, dal momento che il termine assegnato sta approssimandosi alla scadenza”.