

N. R.G. 39253/2015



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
TRIBUNALE ORDINARIO di ROMA  
SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Ettore Favara  
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 39253/2015  
promossa da:

P [REDACTED] (C.F. [REDACTED]) in  
proprio e n.q. di esercente la potestà dei minori [REDACTED]  
[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] nonché  
[REDACTED], con il patrocinio dell'Avv. ZARDO  
FULVIO, dell'avv. ZARDO GIOBBE (ZRDGBB35B23H501R) e  
dell'Avv. NERI ROBERTA (NRERRT68D54H901G), elettivamente  
domiciliati i presso il predetto avv. ZARDO

ATTORI

contro



**PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI** (C.F. 80188230587), con il patrocinio dell'avv. **AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO** domiciliato in VIA DEI PORTOGHESI N. 12 00100 ROMA presso la sede dell'**AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO**

CONVENUTA

### CONCLUSIONI

Le parti hanno concluso come da verbale d'udienza di precisazione delle conclusioni.

### Fatto e diritto

1. - Con atto di citazione ritualmente notificato gli odierni attori convenivano in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Esponevano che in data 24 maggio 2012 il loro congiunto **[REDACTED]** era stato ucciso in **[REDACTED]** da tale **[REDACTED]** a mezzo di un colpo di pistola al cuore. Riferiva che, con sentenza n. 2 del 29 aprile 2013 la Corte di Assise di Frosinone i aveva dichiarato **[REDACTED]** colpevole del reato di cui agli artt. 575, e 61 n. 1, cod. pen., 12 e 14 L. 497/74 e 61 n. 2, c.p.c. e lo aveva condannato alla pena della reclusione, oltre al pagamento delle spese processuali e al risarcimenti dei danni morali e materiali subiti dalle parti civili (gli odierni attori), rimettendo le parti davanti al giudice civile per la liquidazione dei danni, nonché, con



effetto immediato, al pagamento di una provvisionale di €100.000,00 a favore di ciascuna delle parti civili stesse, per complessive € 400.000,00.

Riferivano che con sentenza n. 16 dell'8 aprile 2014 la Corte di appello di Roma aveva confermato interamente la predette sentenza e che il ricorso proposto in Cassazione aveva riguardato la mancata concessione dell'attenuante della provocazione.

Deducevano che, il patrimonio del predetto ████████ e in particolare il conto corrente bancario era risultato incapiente rispetto alle legittime aspettative di ristoro da parte delle vittime del reato, dato che il pignoramento e l'assegnazione del credito di € 1.293,32 era risultata incapiente in seguito alla sospensione disposta dal Tribunale, atteso le somme pignorate erano relative a ratei di pensioni, e che, per tale motivo, con lettera raccomandata inviata prima del giudizio, aveva chiesto alla Presidenza del Consiglio un indennizzo stragiudiziale ai sensi della direttiva 2004/80/CE in virtù della quale ciascuno Stato dovrebbe garantire a cittadini e stranieri, vittime di reati intenzionali violenti commessi sul territorio dello Stato, un risarcimento o un indennizzo equo ed adeguato ogni qualvolta l'autore del reato sia rimasto sconosciuto o si sia sottratto alla giustizia o non abbia risorse economiche per risarcire la vittima (o, in caso di morte della stessa, i suoi familiari).

Gli odierni ricorrenti hanno chiesto che lo Stato italiano sia



ritenuto civilmente responsabile – e, in quanto tale, condannato a risarcire il danno - per aver omesso di dare attuazione ad un obbligo internazionale o, meglio, sovranazionale, impostogli per effetto della citata direttiva comunitaria 2004/80/CE.

La Presidenza del Consiglio dei ministri, costituitasi in giudizio, ha eccepito: il difetto di legittimazione attiva degli attori, in quanto la tutela sarebbe offerta esclusivamente a beneficio delle vittime del reato e non dei loro congiunti; l'inammissibilità o infondatezza della domanda per l'inapplicabilità della Direttiva comunitaria 2004/80/CE alle situazioni meramente interne, essendo dettata unicamente a tutela delle situazioni cd. transfrontaliere; la mancanza di responsabilità dello Stato italiano in quanto la direttiva avrebbe previsto un sistema di indennizzo per gli Stati membri che siano del tutto sprovvisti di forme di indennizzo o risarcimento, ma non per quegli Stati membri che invece, come lo Stato italiano, si siano dotato di diversi strumenti legislativi per l'indennizzo di alcune tipologie di reati (citando, tra questi, esemplificativamente, quelli di cui al decreto legge n. 419 del 1999, alla legge 7 marzo 1996 n. 108, e ad altre leggi speciali che prevedono, per determinate tipologie di reati violenti, forme di indennizzo alle vittime da parte dello Stato), e deducendo che, per tali Stati, l'obbligo stabilito dalla direttiva comunitaria dovesse ritenersi limitato alla previsione di una disciplina transfrontaliera, e che a tale obbligo fosse stata data completa attuazione mediante il



d.lgs. n. 204 del 2007.

2. - La domanda proposta, pertanto, postula l'accertamento della responsabilità dello Stato Italiano - di cui il P.d.C.d.m. è l'ente rappresentativo - come conseguenza della realizzazione di una fattispecie (la violazione dell'obbligo imposto con la direttiva) di tipo omissivo (la mancata attuazione di una direttiva comunitaria, ossia l'inadempimento di un obbligo di *facere* o, se si preferisce, nell'inesatto adempimento di tale obbligo) e causativa di danni patrimoniali – commisurati alla mancata percezione dell'indennizzo che sarebbe spettato ai ricorrenti qualora l'obbligo fosse stato adempiuto.

La tutela risarcitoria conseguente alla violazione da parte dello Stato degli obblighi comunitari e, in particolare, di quelli derivanti da direttive europee trova il suo fondamento in una serie di arresti della Corte di giustizia dell'Unione. Nella sentenza 3 ottobre 2000, nella causa C-371/97, Gozza, la Corte di giustizia, richiamando le pronunce 13 novembre 1990, in causa C-106/89, Marleasing, e 16 dicembre 1993, nella causa C-334/92, Wagner-Miret, ha affermato che il giudice nazionale è tenuto a far conseguire il risultato previsto dalla direttiva rimasta priva di attuazione nell'ordinamento interno (o priva di esatta attuazione) mediante un'interpretazione adeguatrice delle norme nazionali. Spetta, quindi, al giudice



nazionale accertare se il contenuto del diritto attribuito dalle norme comunitarie e l'istituzione tenuta al pagamento possano essere determinati sulla base dell'insieme delle disposizioni del diritto interno (sentenza 25 febbraio 1999, nella causa C-131/97, Carbonari, punto 50) e, quando ciò non sia possibile, riconoscere ai singoli la facoltà di agire per il risarcimento dei danni, sempre che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che la violazione sia sufficientemente grave e manifesta e che sia provato il nesso di causalità fra la violazione dell'obbligo da parte dello Stato e i danni lamentati dai singoli (punto 38 della sentenza Gozza e punto 52 della sentenza Carbonari; v. anche Corte di giustizia 19 novembre 1991, nelle cause riunite C-6/90 e C- 9/90, Francovich, punto 46).

Alla luce dell'orientamento, ormai consolidato in diritto vivente, della Corte di Cassazione (SSUU, sentenza n. 9147 del 2009; Sentenza n. 1182 del 27/01/2012) che configura una particolare forma di responsabilità, «la qualificazione dell'obbligazione statale come "indennitaria" consegue ai reiterati dicta della Corte di giustizia, secondo la cui giurisprudenza l'obbligazione riparatoria dello Stato non deve necessariamente permearsi del requisito della colpa», ma va ricondotto «allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria [...]».



Ne consegue che, in tale ricostruzione, “il relativo risarcimento, avente natura di credito di valore, non è subordinato alla sussistenza del dolo o della colpa e deve essere determinato, con i mezzi offerti dall'ordinamento interno, in modo da assicurare al danneggiato un'idonea compensazione della perdita subita in ragione del ritardo oggettivamente apprezzabile, restando assoggettata la pretesa risarcitoria, in quanto diretta all'adempimento di una obbligazione ex lege riconducibile all'area della responsabilità contrattuale, all'ordinario termine decennale di prescrizione...”.

Tale griglia concettuale impone di configurare la fattispecie omissiva addebitata allo Stato italiano come una forma particolare di responsabilità nella quale non è necessaria, da parte dell'attore, la prova della colpevolezza. Essa, sia perché la citata pronuncia è stata seguita da numerosi altri arresti conformi della Corte di cassazione, sia per l'autorevolezza della fonte, connessa alla particolare forza nomofilattica delle pronunce delle Sezioni Unite della Cassazione, costituisce ormai “diritto vivente”.

Quel che preme sottolineare, in questa sede, per gli importanti riflessi sulla presente fattispecie, è che la violazione posta in essere della direttiva, ancorché non autoesecutiva, determina una innegabile profilo di antigiuridicità anche alla luce dell'ordinamento interno.



Sebbene non direttamente applicabile ai cittadini degli Stati membri, la direttiva comunitaria, infatti, costituisce un precetto assolutamente ineludibile per gli Stati membri. Questi, a loro volta, prima di essere soggetti dell'ordinamento comunitario, costituiscono, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, soggetti di diritto, come tali sottoposti alle norme prodotte dalle fonti statali e comunitarie. Anche in tale ordinamento nazionale, ancorché non del tutto sovrapponibile a quello comunitario, dal quale promana, la direttiva deve dunque ritenersi immediatamente vigente, sia pure con una applicabilità limitata e, in parte, condizionata.

Infatti, le direttive devono ritenersi fonti di diritto negli ordinamenti degli Stati membri. Esse si differenziano tra loro in relazione al contenuto più o meno dettagliato e, dunque, alla loro intrinseca suscettibilità di essere immediatamente applicate negli Stati membri, ma tale distinzione determina conseguenze solo in relazione ai soggetti per le quali tali direttive possono ritenersi indirizzate e sono vincolanti. Pertanto, mentre le Direttive *self executing*, in quanto dettagliate, sono fonte di diritti ed obblighi direttamente nei confronti cittadino degli Stati membri, quelle non self executing presuppongono l'esercizio da parte degli Stati del potere legislativo per riempire di contenuto principi e obiettivi non direttamente vincolanti per i cittadini. Ciò tuttavia non significa che tali Direttive non siano già vincolanti, anche all'interno degli ordinamenti giuridici degli Stato membri, per gli Stati stessi, per cui



la loro mancata attuazione, in quanto direttamente antiggiuridica, può essere fonte di responsabilità.

In conclusione, la responsabilità dello Stato per inadempimento di direttiva comunitaria configura anche direttamente quell'antigiuridicità che è presupposto per la sussistenza della responsabilità per violazione dell'obbligazione indennitaria ex lege (in tal senso, Cassazione, Sentenza n. 10813 del 17/05/2011). Secondo tale pronuncia, infatti, in caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto delle direttive comunitarie (nella specie, le direttive n. 75/362/CEE e n. 82/76/CEE, non autoesecutive, in tema di retribuzione della formazione dei medici specializzandi), sorge, conformemente ai principi più volte affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, il diritto degli interessati al risarcimento dei danni che va ricondotto allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione "ex lege" dello Stato, di natura indennitaria. Tale responsabilità - dovendosi considerare il comportamento omissivo dello Stato come antiggiuridico anche sul piano dell'ordinamento interno e dovendosi ricondurre ogni obbligazione nell'ambito della ripartizione di cui all'art. 1173 cod. civ. - va inquadrata nella figura della responsabilità "contrattuale", in quanto nascente non dal fatto illecito di cui all'art. 2043 cod. civ., bensì dall'inadempimento di un rapporto obbligatorio preesistente.



Una volta inquadrata, da un punto di vista sistematico, l'azione proposta, occorre in concreto verificare se, in relazione alla specifica direttiva comunitaria invocata dai ricorrenti, la sua mancata e inesatta attuazione giustifichi la domanda di risarcimento del danno da essi proposta.

In primo luogo, è certo che, come ritenuto in numerose pronunce di questo e di altri giudici di merito (v. Corte d'Appello Torino, sent. 23.1.12 n. 106, Trib. Roma: sent. 4-8.11.13 n. 22327; sent. 21367 del 2014; sent. 2581 del 2015 ) la Repubblica Italiana non ha integralmente adempiuto all'obbligo di conformarsi alla direttiva, nella parte in cui impone l'adozione di "sistemi di indennizzo nazionali".

Il legislatore italiano, con il d.lgs. 6.11.2007, n. 204, nel dare "attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato", peraltro in ritardo di circa due anni rispetto al termine previsto dalla direttiva, non ha dato completa esecuzione alla stessa non solo sotto l'aspetto del diritto interno, ma anche da un punto di vista meramente transfrontaliero.

Esso, infatti, si è limitato a dettare (nell'art. 1) la procedura per l'assistenza alle vittime di reato violento commesso in un altro Stato membro, le quali risiedano in Italia. Laddove la "vittima di reato commesso nel territorio dello Stato, o i suoi superstiti, sono stabilmente residenti in un altro Stato membro dell'Unione europea"



l'art. 2 della disciplina in esame fa esclusivamente riferimento alle "elargizioni a carico dello Stato previste dalle leggi speciali" - ossia alla disciplina non organica e parcellizzata attualmente delle leggi in vigore in Italia, riferita solo a determinate tipologie di reati violenti (ad es., in materia di reati di criminalità organizzata di stampo mafioso o di terrorismo).

Lo Stato italiano, dunque, non disponendo, in violazione dell'art. 12, par. 2, della direttiva - che imponeva agli Stati membri di provvedere a che la normativa interna prevedesse un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori - una tutela indennitaria interna per le vittime di reati violenti di carattere onnicomprensivo, non consente che di una simile tutela possano usufruire non solo i cittadini residenti, ma anche i soggetti residenti all'estero, qualora il reato sia stato commesso all'interno del territorio dello Stato.

In tal modo, ha violato il modello di tutela predisposto dal legislatore comunitario, che assicura la tutela delle situazioni transfrontaliere proprio attraverso l'introduzione, nell'ordinamento di ogni Stato membro - qualora non ne sia già munito - di un sistema di indennizzo generale; senza prevedere, non solo a favore dei cittadini residenti, ma anche a beneficio di vittime di reati commessi in Italia e non residenti, la tutela indennitaria generale richiesta dalla direttiva europea.



Come si legge nel cons. 7 (“La presente direttiva stabilisce un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, che dovrebbe operare sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. Dovrebbe essere pertanto istituito in tutti gli Stati membri un meccanismo di indennizzo”), l’attuazione da parte degli Stati membri, al proprio interno, di un adeguato meccanismo di indennizzo da parte dello Stato in caso di inadempienza dei responsabili civili del reato costituisce un preciso obbligo imposto dalla direttiva agli Stati membri.

Una conferma che tale sia stato il disegno del legislatore comunitario è rinvenibile nella previsione, nel primo comma dell’art. 18, di due termini sfalsati per l’attuazione della direttiva: quello del 1.1.2006, di carattere generale, e quello del 1.7.2005, per il solo articolo 12, paragrafo 2, che, come pure plausibilmente affermato da questo Tribunale, potrebbe trovare “giustificazione nell’esigenza che i sistemi di indennizzo di ciascuno Stato membro siano già predisposti al momento dell’entrata in funzione, in tutti gli Stati membri, delle strutture deputate al coordinamento tra gli Stati, allo scopo di dare realizzazione concreta al diritto all’indennizzo per le situazioni transfrontaliere” (in tal senso, Trib. Roma: sent. 4-8.11.13 n. 22327; sent. 21367 del 2014).



Un'ulteriore conferma di tale impostazione deve essere rinvenuta in quanto testualmente affermato proprio nel capoverso dell'art. 12, (in linea con il 6° considerato), nel quale l'introduzione della tutela generale all'interno degli ordinamenti degli Stati è esplicitamente indicata solo come lo strumento attraverso il quale la direttiva intende realizzare l'obiettivo, prefissato in tutti "considerato" della premessa, e in modo più esplicito dai nn. 1, 2,6,7, della tutela transfrontaliera, che resta, dunque, l'unica finalità perseguita dalla direttiva.

D'altra parte, tale conclusione è coerente con i limiti intrinseci connessi al necessario rispetto degli ambiti materiali entro i cui confini i Trattati attribuiscono alle fonti di produzione del diritto comunitario efficacia diretta all'interno degli stati membri (in Italia, per il tramite dell'art. 117, cost.).

E' in tale chiave di lettura che deve essere interpretato, a parere di questo Tribunale, il *dictum* della recente pronuncia del 30 gennaio 2014 della Corte di Giustizia dell'Unione.

In tale decisione, intervenuta su questione pregiudiziale promossa dal Tribunale di Firenze, avente ad oggetto il citato art. 12 secondo comma, della Direttiva, la Corte, sia pure nell'ambito di un provvedimento di inammissibilità, ha avuto modo di escludere, in modo netto ed esplicito, che la citata norma comunitaria possa ritenersi rivolta alla regolamentazione delle situazioni di diritto



interno e ne ha fornito una lettura esclusivamente transfrontaliera, al punto da declinare, per tale motivo, la stessa propria competenza a decidere la questione pregiudiziale.

Essa ha in tale pronuncia ricordato che la direttiva 2004/80, come emerge dal suo considerando 7, «stabilisce un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere» e che il considerando 11 di tale direttiva precisa che «dovrebbe essere introdotto un sistema di cooperazione tra le autorità degli Stati membri per facilitare l'accesso all'indennizzo nei casi in cui il reato sia stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede»; ha richiamato la propria precedente sentenza del 28 giugno 2007, Dell'Orto, C-467/05 – nella quale era già stato affermato che la direttiva 2004/80 prevede un indennizzo unicamente nel caso di un reato intenzionale violento commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede abitualmente ed ha affermato che, in una situazione puramente interna, qual'era quella sottoposta al suo esame, essa non è, in linea di principio, competente a statuire sulla questione posta dal giudice del rinvio.

Tale pronuncia è stata invocata dalla difesa Erariale come una conferma della circostanza che la direttiva comunitaria, non contemplando un indennizzo per le situazioni "interne", ma solo per quelle transfrontaliere, non consenta di configurare una



responsabilità dello Stato italiano nei confronti degli odierni ricorrenti.

Essa, tuttavia, rettammente interpretata, non si pone in contrasto con quanto testé affermato, circa la previsione di un obbligo al legislatore nazionale di introdurre, nel diritto interno, un sistema di indennizzo adeguato e generale, e con la conseguente violazione di tale obbligo da parte del legislatore nazionale.

L'ordinanza citata, infatti, pur affermando chiaramente che la direttiva non è destinata a regolamentare situazioni dal carattere meramente interno (in ciò chiudendo in modo categorico il dibattito che in Italia si era aperto su tale questione), non si spinge, tuttavia, fino ad affermare – anche perché dichiaratasi incompetente a farlo – che l'art. 12, comma 2, non imponga allo Stato Italiano l'obbligo di introdurre una disciplina organica dell'indennizzo per reati violenti (circostanza non controvertibile perché tale obbligo è testualmente disposto dall'art. 12 comma 2, senza che vi sia possibile spazio per un'interpretazione della Corte).

Una conferma di tale lettura può rinvenirsi nella recente attivazione, da parte della Commissione, di una procedura di infrazione a carico dello Stato italiano, per aver “omesso di adottare tutte le misure necessarie al fine di garantire l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi sul proprio territorio, è venuta meno all'obbligo di



cui l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80/CE”.

Invero, a ben vedere, l'affermazione, sottesa alla procedura di infrazione, dell'inadempimento dell'obbligo imposto dall'art. 12 comma 2 (affermazione difficilmente confutabile, avendo lo Stato attuato la normativa in modo discordante con il carattere generale della tutela in essa prevista), non è in contrasto logico con quanto affermato dalla Corte di giustizia. Questa, invero, si limita ad affermare che, essendo l'obbligo di cui all'art. 12, comma 2, imposto agli Stati al solo fine di assicurare la tutela transfrontaliera, e, poiché la situazione sottoposta all'esame del giudice del rinvio – analoga alla presente –, non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva, la Corte non può offrire la propria interpretazione.

Se, dunque, dall'ordinanza di incompetenza del 30 gennaio 2014, può desumersi il principio che la direttiva n. 80 del 2004 non prevede un indennizzo per le situazioni meramente interne, non può da ciò arguirsi che essa abbia negato l'esistenza dell'obbligo, imposto allo Stato italiano dall'art. 12, comma 2, di introdurre una disciplina interna del risarcimento dei danni subiti dalle vittime dei crimini violenti riferibile alla generalità degli stessi - e non soltanto ad alcune tipologie di delitti.

Deve dunque ritenersi assodato che, sul piano comunitario, l'obbligo posto a base della invocata tutela risarcitoria, ancorché non dettato a beneficio dei cittadini residenti, sussista e sia stato oggetto



di un inadempimento da parte dello Stato italiano, il che connota di antigiuridicità la condotta omissiva posta in essere dallo Stato italiano.

Tuttavia, poiché, come la Corte di giustizia dell'Unione ha statuito (ordinanza e sentenza cit.), la direttiva prevede un indennizzo unicamente a beneficio nel caso di un reato intenzionale violento commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede abitualmente, la descritta antigiuridicità – nella prospettiva di una responsabilità da violazione di obbligazione indennitaria *ex lege* (ma anche *extracontrattuale ex art. 2043*) - non determina di per sé un *vulnus* nella sfera giuridica degli odierni ricorrenti, violando una norma che, per essere stata emanata solo a beneficio delle situazioni transfrontaliere, non è stata specificamente e direttamente dettata a protezione di un interesse di questi, la cui vicenda non presenta profili transfrontalieri.

Ciò non consente, dunque, ancora di ritenere superata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva degli odierni attori poiché, nella prospettiva delineata nella citata sentenza delle Sezioni unite, affinché il comportamento “non antigiuridico” posto in essere dallo Stato possa ritenersi indennizzabile, è necessario che l'inadempimento dallo stesso posto in essere sia relativo ad un obbligo riferibile alla parte che chiede l'indennizzo.

Ebbene, in tale prospettiva, deve tuttavia evidenziarsi che



L'obbligo di introduzione di una disciplina generalizzata di indennizzo delle vittime di reati violenti, previsto dal legislatore comunitario solo con finalità transfrontaliere, in conseguenza della sua introduzione nell'ordinamento interno, si amplia per effetto della contemporanea vigenza, all'interno di tale ordinamento, di altre fonti normative idonee ad integrare il precetto introdotto con la direttiva, fino a determinare l'insorgenza di un diritto soggettivo alla tutela indennitaria anche nei confronti delle vittime residenti.

Ed invero, non v'è dubbio che il diritto positivo italiano – sia a livello costituzionale che ordinario - contempla l'obbligo, per il giudice del rinvio, di riconoscere ai soggetti residenti gli stessi diritti riconosciuti ai cittadini degli altri Stati membri.

In primo luogo, il legislatore italiano, destinatario dell'obbligo comunitario di cui si deduce l'inadempimento, è tenuto al rispetto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, che impone al legislatore nazionale, statale o regionale, l'obbligo di regolamentare situazioni simili in modo non irragionevolmente dissimile e che, dunque, non consentirebbe una attuazione della direttiva in modo discriminatorio per i cittadini residenti.

Tale principio, come la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire, nelle sentenze n. 249 del 1995 e n. 443 del 1997, impone al legislatore italiano, nell'attuare le direttive comunitarie, di astenersi dal realizzare violazioni del principio di uguaglianza a carico dei



cittadini e delle imprese residenti e che, qualora tale discriminazione accada, essa debba essere risolta, ove occorre dalla Corte costituzionale stessa.

Il Giudice delle leggi ha infatti affermato che «quello spazio di sovranità che il diritto comunitario lascia libero allo Stato italiano può non risolversi in pura autodeterminazione statale o in mera libertà del legislatore nazionale, ma è destinato ad essere riempito dai principî costituzionali e, nella materia di cui si tratta, ad essere occupato dal congiunto operare del principio di eguaglianza e della libertà di iniziativa economica, tutelati dagli artt. 3 e 41 della Costituzione, che sono stati invocati a parametro dal giudice remittente». Ha dichiarato quindi, in tale circostanza, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge n. 580 del 1967, «nella parte in cui non prevede che alle imprese aventi stabilimento in Italia è consentita, nella produzione e nella commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati, in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea».

Orbene, applicando al caso in esame il principio affermato dalla Corte, sia pure con riferimento all'attuazione offerta dal legislatore ad una diversa direttiva comunitaria, alla presente domanda di risarcimento, può desumersi, anche sotto tale profilo, che il legislatore italiano, non attuando la direttiva comunitaria, ha



determinato un danno ingiusto anche ai danni degli odierni attori, dato che, nell'attuare la direttiva, lo Stato era tenuto a introdurre una tutela risarcitoria per i reati violenti a tutti i soggetti che ne siano vittime, ivi compresi i residenti.

Una simile affermazione non postula una (inesistente) immediata operatività, nell'ordinamento interno, del precetto di uguaglianza di cui all'art. 3, Cost., né un inammissibile sindacato giudiziario sull'esercizio di poteri sovrani, ma solo l'accertamento incidentale della sua diretta vincolatività per il legislatore statale. Invero, non si tratta né di valutare la conformità a Costituzione di una norma positiva (dato che è in questione proprio l'assenza di tale norma), né di stigmatizzare la violazione del principio di uguaglianza (attività riservate, dall'art. 134, Cost., alla Corte costituzionale), ma semplicemente di ricostruire i confini dell'antigiuridicità dell'omissione di una condotta imposta allo Stato da una fonte sovranazionale per effetto della contemporanea vigenza di una norma interna; non potendosi prescindere dall'individuazione della tutela che il legislatore italiano avrebbe dovuto introdurre qualora avesse doverosamente attuato la direttiva.

Già per effetto della vigenza dell'art. 3, Cost., deve ritenersi dunque che la mancata attuazione della direttiva abbia determinato il danno consistente nel diritto ad una tutela adeguata, corrispondente a quella comunitariamente imposta anche nella sfera



giuridica del cittadino residente, vittima di reato violento.

D'altra parte, che l'attuazione in modo non discriminatorio sia obbligatoria e inderogabile per il legislatore italiano deriva anche da fonti normative ordinarie. L'art. 2, par. 1, lett. h), della legge 18 aprile 2005, n. 62, delegando al Governo l'attuazione di alcune direttive comunitarie, prevede che: « i decreti legislativi assicurano che sia garantita una effettiva parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto a quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea, facendo in modo di assicurare il massimo livello di armonizzazione possibile tra le legislazioni interne dei vari Stati membri ed evitando l'insorgere di situazioni discriminatorie a danno dei cittadini italiani nel momento in cui gli stessi sono tenuti a rispettare, con particolare riferimento ai requisiti richiesti per l'esercizio di attività commerciali e professionali, una disciplina più restrittiva di quella applicata ai cittadini degli altri Stati membri».

L'art. 53 (Parità di trattamento) della successiva legge n. 234 del 2012 sulla "Partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea" stabilisce 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".

Per altro verso, va sottolineato che non solo l'ordinamento



interno (costituzionale e ordinario), ma anche direttamente quello comunitario prevede che, in sede di attuazione delle Direttive il legislatore debba astenersi dal porre in essere discriminazioni: tale divieto deriva infatti dagli artt. 12 e 13 del Trattato CE, come emendato dal Trattato di Amsterdam del 1999, norme in base alle quali il principio di non-discriminazione è volto a garantire la parità di trattamento tra le persone, quale che sia la nazionalità. Inoltre, il successivo trattato di Lisbona considera questo principio come un obiettivo dell'Unione europea (UE). Il trattato, inoltre, contiene una clausola orizzontale volta a integrare la lotta contro le discriminazioni in tutte le politiche e le azioni dell'Unione (articolo 10 del trattato sul funzionamento dell'UE). Ai sensi dell'articolo 18 del trattato sul funzionamento dell'UE, infine, l'Unione può inoltre adottare normative che vietano le discriminazioni effettuate in base alla nazionalità.

In conclusione, la domanda di risarcimento, fondata sul denunciato inadempimento, da parte dello Stato, della direttiva comunitaria e sull'implicito assunto che esso abbia determinato, nella sfera giuridica e patrimoniale dei ricorrenti, un danno, deve ritenersi meritevole di accoglimento.

Essendo stata la direttiva adottata solo con finalità di tutela delle situazioni transfrontaliere, la violazione posta in essere dallo Stato, nell'ordinamento comunitario, ha rilievo unicamente entro



tali confini. Tuttavia, poiché nell'attuarla in tali aspetti, per effetto delle norme nazionali, lo Stato italiano non avrebbe potuto esimersi dal regolare nello stesso modo (o in modo non irragionevolmente differenziato) anche le situazioni interne, deve rispondere anche nei confronti dei cittadini residenti delle conseguenze dannose della propria condotta inadempiente. L'indennizzo che lo Stato avrebbe dovuto introdurre in Italia – e il risarcimento, oggetto dell'odierna domanda - assume un'estensione più ampia rispetto al raggio di applicazione della direttiva, che, dunque, ne costituisce il *prius* logico ma non l'unico fondamento.

L'odierna introduzione, da parte dello Stato italiano, con legge n. 122 del 7 luglio 2016, di una disciplina di carattere generale prevedente a talune condizioni un parziale ristoro del danno derivante da crimini intenzionali violenti non comporta, per concorde ammissione di entrambe le parti, alcuna interferenza sulla questione, in quanto la nuova normativa, che in base ai principi generali non può (in mancanza di una norma transitoria che regolamenti la sua applicazione alle fattispecie pregresse) interpretare come retroattiva, non potrebbe in ogni caso essere invocata dagli odierni attori.

Tanto è vero che, applicando alla fattispecie in esame i ristretti termini decadenziali previsti dalla normativa per la proposizione della domanda in via amministrativa, gli odierni attori, in mancanza



di una disciplina transitoria (paragonabile ad esempio a quella introdotta all'art. 35-ter della legge sull'ordinamento penitenziario, dall'art. 1, comma 1, D.L. 26 giugno 2014, n. 92, per la domanda di indennizzo in caso di inumana detenzione, decorrente per i casi antecedenti all'approvazione della legge dall'entrata in vigore della stessa) sarebbero comunque senza loro colpa decaduti dalla possibilità di far valere tale beneficio.

Infatti, la disposizione contenuta nell'art. 13, comma 2, della legge citata prevede che la domanda di indennizzo debba essere presentata - dall'interessato, o dagli aventi diritto in caso di morte della vittima del reato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale - nel termine di 60 giorni dalla decisione che ha definito il giudizio per essere ignoto l'autore del reato o dall'ultimo atto dell'azione esecutiva infruttuosamente esperita

Il comportamento antiggiuridico derivante dalla mancata attuazione della direttiva comunitaria, posto in essere dallo Stato italiano nel passato, non può ritenersi dunque venuto meno, con riferimento di danni lamentati dagli attori, poiché il "ravvedimento operoso" dello Stato (a prescindere da ogni possibile dubbio sul carattere non soddisfattivo ed esaustivo della soluzione legislativa adottata dallo Stato italiano, che pare subordinata a condizioni e limiti estremamente rigorosi) non può operare a beneficio degli stessi, e non è in grado di elidere il danno causato dall'ormai



definitiva perdita di un diritto all'indennizzo.

3. – Venendo alle particolarità del caso concreto, dalla sentenza 2 del 2013 veniva affermata la penale responsabilità del sig. ██████████ ██████████ per l'omicidio commesso ai danni del dante causa degli attori. La penale responsabilità dell'imputato è stata confermata dalla Corte d'Appello.

Tuttavia, la direttiva comunitaria prevede l'obbligo dello Stato italiano di introdurre delle forme di indennizzo per le vittime di reati intenzionali violenti che non abbiano potuto ottenere il ristoro dei pregiudizi subiti direttamente dal responsabile di detti reati, vuoi per sua mancata identificazione, vuoi per la sua insolvibilità.

Ebbene, nel caso in esame è stato rigorosamente provato il presupposto dell'insolvibilità. Inoltre, tale presupposto, costituente un elemento costitutivo del diritto azionato in quanto contemplato esplicitamente nella fonte comunitaria dell'obbligo statale inadempito, deve ritenersi pacifico tra le parti, ai sensi del novellato art. 115, c.p.c., in quanto non specificamente contestato dalla Presidenza del Consiglio nella comparsa di costituzione e risposta.

Quanto all'eccepito difetto di legittimazione attiva degli attori, lo strettissimo rapporto di parentela che lega questi alla vittima, non contestato, consente di qualificare i primi come "prossimi congiunti"



della seconda ai sensi dell'art. 187 c.p. e che pertanto i ricorrenti possono beneficiare della tutela accordata dalla direttiva 2004/80/CE, essendo la vittima deceduta in conseguenza del reato.

In base alla norma interna (art. 90, comma 3, c.p.p.), infatti, “qualora la persona offesa sia deceduta in conseguenza del reato, le facoltà ed i diritti attribuiti dalla legge alla persona offesa possono essere esercitati dai prossimi congiunti”.

D'altra parte, nella stessa disciplina dettata dal D.lgs. n. 204 del 2007, e sia pure con effetti limitati ai casi transfrontalieri da essa contemplati, è previsto che le norme procedurali dettate siano rivolte anche a beneficio dei “superstiti” dei reati violenti (art. 2).

Va dunque rigettata l'eccezione di difetto di legittimazione attiva degli odierni ricorrenti.

4. - Deve a questo punto affrontarsi il problema dell'accertamento e della quantificazione del danno ingiusto.

Orbene, quanto alla prova dell'esistenza di un danno, in base alla direttiva 2004/80/CE, interpretata anche con riferimento a quanto esposto nei “considerando”, gli Stati membri sono tenuti a prevedere la corresponsione dell'indennizzo (v., in particolare, il considerando n. 6) qualora sia stato commesso un reato intenzionale violento, sia stata emessa una pronuncia di condanna al



risarcimento dei danni nei confronti dell'autore del reato e in favore della vittima e quando, al contempo, la vittima non possa ottenere un risarcimento dall'autore del reato, poiché questi non possiede le risorse necessarie, oppure perché non può essere identificato o perseguito.

L'indennizzo allo Stato di residenza può, quindi, essere chiesto dal soggetto in cui favore sia stata emessa una condanna al risarcimento del danno, il cui credito non possa essere soddisfatto, per le ragioni sopra indicate.

Infatti, poiché l'obbligo imposto al legislatore nazionale consiste nella previsione di un indennizzo e (non necessariamente) del risarcimento integrale del danno - e poiché il legislatore comunitario, nella direttiva più volte menzionata, volutamente non ha determinato l'entità di tale indennizzo, il legislatore italiano, dunque, avrebbe potuto (e può) legittimamente adottare un sistema di indennizzo che preveda un abbattimento percentuale della misura del danno accertata nei confronti dell'autore del reato.

Il danno liquidato in sentenza a carico del responsabile civile del reato costituisce, pertanto, solo il termine di riferimento massimo del danno ascrivibile allo Stato inadempiente.

In tale operazione, tuttavia, deve ritenersi che non sia consentito al giudice di tener conto di circostanze attinenti alla fattispecie di reato ascritta, alla vittima, al reo, alle loro condizioni economiche o,



in generale, ad altri criteri riferibili al caso concreto, perché non è in relazione a tali variabili che il legislatore comunitario ha lasciato al legislatore statale uno spazio di discrezionalità, ma unicamente per consentire a ciascuno Stato – di cui deve rispettarsi la sovranità - di tener conto delle specificità degli ordinamenti interni e delle situazioni socio-economiche, effettuando una valutazione bilanciata dei contrapposti interessi in gioco: da un lato i diritti inviolabili della persona e dall'altro i vincoli e i condizionamenti che, nell'attuazione dei propri compiti, lo Stato è obbligato a considerare, anche nella prospettiva del rispetto dei parametri finanziari imposti dalla stessa Unione.

Ebbene, poiché il legislatore, cui unicamente compete la discrezionalità necessaria per effettuare, in modo uniforme sul territorio nazionale, un bilanciamento tra l'aspettativa al ristoro integrale dei danni da parte delle vittime, e gli altri valori costituzionali rilevanti in gioco, non ha sinora esercitato tale prerogativa (o per lo meno non lo ha fatto in tempo utile perché sia di giovamento ai presenti attori), non può il giudice di merito, cui non competono valutazioni di ordine e di interesse generale, quali quelle sopra elencate, sostituirsi al legislatore in tale bilanciamento, ipotizzando in che misura questi, ottemperando alla direttiva, possa ritenere sacrificabile l'aspettativa delle vittime di reati violenti ad una tutela indennitaria piena e integrale in considerazione di altre valutazioni sociali ed economiche; né, tantomeno, stabilire esso



quale possa essere la misura minima di attuazione comunitariamente compatibile.

Pertanto, è inevitabile identificare la misura del danno risarcibile in quella del danno scaturente dal reato violento. Anche perché, essendo la mancata attuazione della direttiva imputabile unicamente alla colpevole inerzia del legislatore statale - questi , avendo finora rinunciato ad esercitare le proprie prerogative e, in particolare, quella, riconosciutagli dal legislatore comunitario, di introdurre un assetto dei vari interessi in gioco che tenga conto anche dei limiti di bilancio, non può dolersi del fatto che, in mancanza di altri parametri certi, l'indennizzo sia fatto coincidere con quello del danno subito, che è l'unico criterio ad avere una base normativa chiara e certa.

Tale danno, in caso di vittima deceduta, e di conseguente legittimazione attiva dei parenti, non potrà che coincidere con quello da perdita parentale, quale accertata nel giudizio, penale o civile, intentato nei confronti dell'autore del reato o anche liquidato direttamente a titolo di indennizzo, in base alle tabelle applicabili.

Nel caso in esame, gli odierni attori hanno dedotto di aver subito un danno pari a quello indicato nelle tabelle approvate dal Tribunale di Roma per la liquidazione del danno da perdita parentale, quantificando il danno subito in € 282.150,00 ciascuno. A tale danno hanno inoltre chiesto di aggiungere il danno per la



perdita della fonte di reddito del coniuge, producendo alcune dichiarazioni dei redditi dello stesso e anche quelle della moglie.

Tuttavia, in base alla direttiva rimasta inadempita, è stato previsto che l'indennizzo dovesse avere ad oggetto esclusivamente "le lesioni subite" (punto 6 del considerando), lesioni che, per i congiunti di vittime decedute, non possono che essere identificate con quelle del danno da perdita parentale, senza estendersi anche a tutte le ulteriori perdite patrimoniali connesse al decesso. Il danno risarcibile da parte della Presidenza del Consiglio, invero, resta confinato alla mancata previsione dell'indennizzo, e dunque, identificandosi con quest'ultimo, non potrà mai estendersi oltre i limiti del danno da perdita parentale e non può comprendere anche altri danni patrimoniali, non contemplati dal legislatore comunitario.

Pertanto, il danno liquidabile dunque potrà essere quantificato con riferimento alle tabelle vigenti al momento del decesso, ossia il 2012, così giungendosi alla liquidazione del danno vantato da [REDACTED] e dei [REDACTED] figli in € 261.750,00, e per ciascuno degli attori.

5. – Nell'ambito dell'organizzazione statale, tenuta al risarcimento del danno è soltanto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, questo essendo il soggetto istituzionale che rappresenta lo Stato rispetto all'attività legislativa di recepimento delle direttive



europee, non attribuita ad alcun ministero, a prescindere dalle competenze a questo attribuite.

Infatti, ai sensi dell'art. 3. del D.Lgs. n. 303/99, spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri promuovere e coordinare l'azione del Governo diretta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione Europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea. In particolare, poi, al secondo comma è stabilito che compete al Presidente del Consiglio la responsabilità per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione Europea.

Quest'ultimo, dunque, in accoglimento della domanda, va dichiarato responsabile, nei confronti dei ricorrenti - quali congiunti superstiti di ██████████ ██████████ - dei danni dagli stessi subiti in conseguenza della non corretta e non integrale attuazione della Direttiva comunitaria 2004/80/CE; conseguentemente lo stesso deve essere condannato al risarcimento di tali danni, quali prossimi congiunti, che devono essere liquidati nella misura di € 261.750,00 in favore di ciascuno degli attori.

Su tali somme, corrispondenti a un debito la cui determinazione avviene su base equitativa (Cassazione, ord. n. 23635 del 06/11/2014) decorrono i soli interessi legali, dalla domanda al saldo, come richiesto.

La complessità della questione e la presenza di precedenti



discordanti giustifica l'integrale compensazione tra le parti delle spese di lite.

**P.Q.M.**

Il Tribunale, definitivamente pronunciando sulla domanda proposta da [REDACTED], in proprio e nella spiegata qualità di esercente la potestà sui figli minori [REDACTED] nonché di [REDACTED], ogni diversa istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone:

1. Condanna il Presidente del Consiglio dei ministri al pagamento, in favore di ciascuno degli attori, della somma di € 261.750,00, oltre gli interessi legali su dette somme dal 3 ottobre 2014 al saldo;
2. Compensa interamente tra le parti le spese di lite.

Roma, 6 aprile 2017

Il Giudice  
dott. Ettore Favara

