

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

3/2020

DIRETTORE RESPONSABILE Gian Luigi Gatta
VICE DIRETTORI Guglielmo Leo, Luca Luparia

ISSN 2704-8098

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervé Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Maserà, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

COMITATO SCIENTIFICO Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

REDAZIONE Francesco Lazzeri (coordinatore), Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2020, p. 5 ss.

UNA SIGNIFICATIVA REVISIONE DEGLI IMPORTI DI INDENNIZZO STATALE PER LE VITTIME DI REATI VIOLENTI RESTITUISCE DIGNITÀ A UN IMPIANTO ALTRIMENTI MORIFICANTE

di Valentina Bonini

SOMMARIO: 1. Le resistenze del legislatore italiano ad apprestare un sistema generalizzato di indennizzo delle vittime. – 2. Il superamento del precedente tariffario, alla ricerca di indennizzi equi per le vittime di reati intenzionali violenti. – 2.1. I casi e la quantificazione dell'indennizzo: l'ambito operativo del sostegno statale. – 3. Lo stato dell'arte: un puzzle di difficile composizione. – 3.1. Le condizioni soggettive per l'accesso all'indennizzo. – 3.2. I profili procedurali. – 4. Le criticità del sistema: l'indennizzo equo e adeguato nel disegno eurounitario e nel quadrante nazionale.

1. Le resistenze del legislatore italiano ad apprestare un sistema generalizzato di indennizzo delle vittime.

Tra le linee direttrici che hanno caratterizzato la legislazione penale sostanziale e processuale negli ultimi due decenni deve collocarsi quella che ha condotto ad una rivalutazione del ruolo e delle esigenze della vittima del reato¹. Se già il codice di rito del 1988 aveva operato scelte che significativamente invertivano la sedimentata tendenza all'esclusione dell'offeso dal palcoscenico processuale, gli interventi del legislatore hanno via via amplificato il peso degli interessi riconducibili a tale soggetto: non poche novelle hanno apportato importanti modifiche sul terreno del diritto penale col dichiarato fine di tutelare in modo più soddisfacente le ragioni della vittima²; ed

¹ Osserva M. VENTUROLI, *La vulnerabilità della vittima di reato quale categoria "a geometria variabile" del diritto penale*, in *Riv. it. med. leg.* 2018, p. 553, come «[l]a protezione dei soggetti deboli rappresenta oggi un leitmotiv dei programmi di politica criminale interna e sovranazionale, che hanno acquisito specie negli ultimi decenni una chiara connotazione vittimocentrica». Sul tema v. anche L. PARLATO, *Il contributo della vittima tra azione e prova*, Palermo 2012, pp. 12 ss; M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale dall'oblio al protagonismo*, Napoli 2012.

² Tra gli interventi più significativi possono richiamarsi la l. 15 febbraio 1996, n. 66 in materia di delitti sessuali e la l. 3 agosto 1998, n. 269 in materia di delitti contro i minorenni, per approdare in tempi più prossimi alla introduzione del reato di atti persecutori con il d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 e al d.l. 14 agosto 2013, n. 93 in tema di contrasto della violenza di genere (nel cui preambolo si ricollegano espressamente gli inasprimenti sanzionatori ivi previsti al «susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato [che] rendono necessari interventi urgenti volti a inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori»); ancora alla stessa prospettiva possono ricondursi la l. 23 marzo 2016, n. 41 che ha introdotto in via autonoma i reati di omicidio stradale e lesioni personali stradali, nonché la recente l. 19 luglio 2019, n. 69 (c.d. codice rosso), con cui è stato configurato, tra

altrettanto numerosi sono stati gli interventi che hanno inciso sul versante procedurale, coniando nuove tutele per la c.d. vittima vulnerabile³, costruendo nuovi strumenti cautelari aventi lo scopo di protezione della vittima⁴, nonché assegnando all'offeso diritti informativi e partecipativi financo in segmenti – qual è quello cautelare – tradizionalmente inibiti al contraddittorio con le parti private⁵. Nondimeno, può riportarsi almeno in parte alla stessa generalizzata tendenza di rivalutazione del ruolo della vittima anche l'emergere ed il consolidarsi di componenti riparative e conciliative che intersecano gli itinerari processuali ordinari⁶.

Insomma, è ormai consolidata la tendenza ad un *revirement* delle esigenze della vittima, che, da grande emarginata, assurge al rango di soggetto del sistema di giustizia penale, sia come destinataria di una nuova attenzione nella costruzione delle fattispecie incriminatrici, sia come titolare di nuove tutele nel procedimento penale. È questo un *trend* legislativo che pare trarre linfa da due diverse radici: in primo luogo, v'è una componente culturale che valorizza il ruolo della vittima sia nell'ambito di un più ampio movimento di umanesimo processuale, sia nel solco di una politica securitaria che, alla ricerca di una maggiore protezione, fa propria una facile identificazione con il ruolo della vittima; a ciò si aggiunge un *input* sovranazionale ed eurounitario che, attraverso numerosi documenti (di segno generale o di segno speciale, di *hard law* o di *soft law*), ha

l'altro, il delitto previsto nell'art. 583-*quinquies* c.p., inserito tra quelli legittimanti l'indennizzo della vittima. Per un'ampia analisi critica sull'uso legislativo della vittima in chiave securitaria v. L. CORNACCHIA, *La vittima nel diritto penale contemporaneo tra paternalismo e legittimazione del potere coercitivo*, Roma 2012.

³ L'art. 90-*quater* c.p.p. è stato introdotto, come noto, con il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 ed ha sancito l'ingresso nel nostro ordinamento della categoria della vittima vulnerabile, in ossequio a quanto previsto dalla direttiva 2012/29/UE. In proposito, *ex plurimis*, v. H. BELLUTA, *Il processo penale di fronte alla vittima particolarmente vulnerabile: aspirazioni (comunitarie) e aporie nazionali*, in www.lalegislazionepenale.eu, 2016, pp. 20 ss.; S. QUATTROCOLO, *Vulnerabilità e individual assessment: l'evoluzione dei parametri di identificazione*, in M. Bargis – H. Belluta (a cura di), *Vittime di reato e sistema penale*, Torino 2017, pp. 297 ss.

⁴ Il riferimento è alle misure cautelari inserite negli artt. 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p. (rispettivamente con la l. 4 aprile 2001, n. 154 e il d.l. 23 febbraio 2009, n. 11), contenenti i c.d. ordini di protezione della vittima, sui quali v. P. BRONZO, *Profili critici delle misure cautelari "a tutela dell'offeso"*, in *Dir. pen. proc.* 2015, pp. 1095 ss.; F. ZACCHÉ, *Le cautele fra prerogative dell'imputato e tutela della vittima di reati violenti*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 2015, pp. 667 ss. In materia sia consentito rinviare altresì a V. BONINI, *Il sistema di protezione della vittima e i suoi riflessi sulla libertà personale*, Milano 2018.

⁵ Di particolare rilievo sono le facoltà, informative e di interlocuzione, riconosciute alla persona offesa in seno alla procedura di cui all'art. 299 c.p.p.; in proposito v. D. CERTOSINO, *Violenza di genere e tutela della persona offesa nei procedimenti di libertà*, in *Cass. pen.* 2016, pp. 3753 ss.; M. GUERRA, *Questioni in tema di diritti di informazione ed interlocuzione della persona offesa nell'incidente cautelare*, in *Cass. pen.* 2017, pp. 2535 ss.; C. TRABACE, *Brevi note in tema di "delitti commessi con violenza alla persona"*, in *Cass. pen.* 2016, pp. 4154 ss.; oltre a F. ZACCHÉ, *Le cautele fra prerogative dell'imputato e tutela della vittima di reati violenti*, cit., p. 678.

⁶ Si riscontra un collegamento normativo tra giustizia riparativa e interessi della vittima nella dir. 2012/29/UE, il cui art. 12 alla lett. a) prevede, anche se in un contesto volto alla protezione della vittima dalla vittimizzazione secondaria, che «si ricorr[a] ai servizi di giustizia riparativa soltanto se sono nell'interesse della vittima, in base ad eventuali considerazioni di sicurezza, e se sono basati sul suo consenso libero e informato, che può essere revocato in qualsiasi momento»; in proposito v., tra i numerosi spunti in questa direzione, G. MANNOZZI, *Giustizia riparativa*, in *Enc. Dir., Annali*, X, Milano 2017, che rileva come «[l]a giustizia riparativa ha [...] trovato nella ricerca vittimologica una terra buona in cui affondare le proprie radici».

stimolato il legislatore nazionale a costruire spazi di riconoscimento, tutela, protezione e assistenza della vittima di reato⁷.

In questo panorama – ricco e composito – di rinnovata attenzione e di nuove tutele per la vittima, una posizione particolarissima è quella ricoperta dal sistema di indennizzo statale per le vittime di reati intenzionali violenti che non abbiano ottenuto alcun risarcimento dall'autore del fatto.

Si tratta, invero, di materia che, di primo acchito, sembrerebbe doversi collocare sui gradini più alti della scala di priorità di intervento del legislatore: essa risponde ad una elementare esigenza di solidarietà sociale, che evidenzia l'interesse dello Stato e, per suo tramite, di tutti i consociati a farsi carico di una tutela effettiva nei confronti di chi abbia subito conseguenze pesanti dalla commissione di reati violenti; inoltre, è questo un obiettivo verso il quale si è orientato legislatore europeo prima ancora di volgere lo sguardo a forme di tutela della vittima più generalizzate. Per l'appunto, risale al 1977 la Risoluzione n. 27 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, ove si raccomandava agli Stati membri di prevedere l'indennizzo a carico dello Stato per le vittime di reati intenzionali violenti; a quella fonte di *soft law*, rimasta inascoltata, ha fatto seguito la Convenzione europea n. 116 del 1985 sul risarcimento delle vittime di crimini violenti, che il nostro paese decise di non ratificare; solo con la forza cogente della direttiva 2004/80/CE sull'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti il tema è stato (im)posto all'attenzione del legislatore domestico, inaugurandosi un percorso lungo e faticoso, costellato di numerosi richiami degli organi eurounitari affinché l'Italia si determinasse a dare piena attuazione a quella fonte.

Al solo scopo di evidenziare il significato tutt'altro che secondario che in questo itinerario assume il documento con cui si fissano oggi gli importi dell'indennizzo statale, può essere utile ripercorrere, seppure brevemente, le più significative tappe che hanno contribuito alla costruzione del sistema interno di indennizzo pubblico delle vittime di reati violenti.

La direttiva 2004/80/CE avrebbe trovato attuazione con il d.lgs. 9 novembre 2007, n. 204, ma tale provvedimento si sarebbe subito appalesato insoddisfacente⁸: al di là della

⁷ In proposito v. M.G. AIMONETTO *La valorizzazione del ruolo della vittima in sede internazionale*, in *Giur.it.* 2005, p. 1327; S. ALLEGREZZA, *Il ruolo della vittima nella direttiva 2012/29/UE*, in Luparia (a cura di), *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Milano 2015, pp. 3 ss.; C. AMALFITANO, *La vittima vulnerabile nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, in *Riv. it. med. leg.* 2018, pp. 523 ss.; EAD., *La tutela delle vittime di reato nelle fonti dell'Unione europea diverse dalla direttiva 2012/29/UE e le misure di attuazione nell'ordinamento nazionale*, in M. Bargis – H. Belluta (a cura di), *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, cit., pp. 89 ss.; P. SECHI, *Vittime di reato e processo penale: il contesto sovranazionale*, in *Cass. pen.* 2017, pp. 850 ss.; M. VENTUROLI, *La tutela delle vittime nelle fonti europee*, in *Dir. pen. cont.* 2012, pp. 86 ss.

⁸ Per un commento al d.lgs. 9 novembre 2007, n. 204, v. R. MASTROIANNI, *Un inadempimento odioso e persistente: la Direttiva comunitaria sulla tutela delle vittime dei reati*, in *Quad.cost.* 2008, p. 406 ss.; nonché, volendo, V. BONINI, *L'attuazione della direttiva in tema di indennizzo delle vittime di reato e le perduranti inadempienze dello Stato italiano (d.lgs. 9.11.2007, n. 204)*, in *Leg. pen.* 2008, 1 ss. Definisce «tardiva, oltre che puramente formale» l'attuazione della direttiva nel 2007 I. ANRÒ, *L'ordinamento italiano e l'indennizzo alle vittime di reato, tra principio di uguaglianza e criteri di equità: la parola torna alla Corte di Giustizia?*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, 3, p. 121. In termini critici v. anche M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali e mancata attuazione della direttiva*

tardività del recepimento, i contenuti del d.lgs. n. 204/2007 si limitavano ad una implementazione formale della direttiva, erigendo un meccanismo di cooperazione tra Stati al fine di consentire l'indennizzo delle vittime transfrontaliere, senza tuttavia porre mano alla creazione di un sistema generalizzato di indennizzo statale, così da rendere sostanzialmente inefficaci quelle stesse previsioni.

Non è un caso, infatti, che gli organismi europei siano intervenuti a censurare l'operato del legislatore italiano: in prima battuta la Corte di Giustizia UE ha condannato il nostro paese in ragione della mancata attuazione nei termini previsti dalla direttiva 2004/80/CE⁹; di lì a poco la Commissione europea apriva una procedura d'infrazione¹⁰, che avrebbe portato nel 2016 ad un ulteriore pronunciamento della Corte di Giustizia¹¹, stigmatizzante la mancata adozione di tutte le misure necessarie per garantire l'esistenza di un sistema di indennizzo generalizzato per le vittime di reati intenzionali violenti.

I giudici del Lussemburgo, del resto, si trovavano di fronte ad un panorama domestico che difficilmente poteva dirsi conciliabile con gli obblighi posti dall'art. 12 della Direttiva 2004/80/CE, ove si prevede che «[t]utti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime».

A margine del d.lgs. n. 204/2007, infatti, lo Stato italiano non aveva dato il via ad un generalizzato sistema di indennizzo statale delle vittime: la tutela indennitaria era isolata e puntiforme, limitata ad una serie di previsioni speciali che negli anni erano andate stratificandosi, alla luce delle quali si erano costruite forme di sostegno economico statale per le vittime di taluni reati o addirittura di specifiche vicende criminose¹². Nel sottolineare il carattere precettivo di quanto disposto dall'art. 12 della direttiva e l'insufficienza di un sistema indennitario parcellizzato e non generalizzato, la Corte di Giustizia non consente al legislatore italiano di temporeggiare oltre: nelle more

2004/80/CE: le reazioni della dottrina alle prime pronunce di condanna dello Stato, in *Resp. civ. prev.*, 2012, p.1004.

⁹ CGUE, 29 novembre 2007, causa C-112/07.

¹⁰ Commissione europea, proc. d'infrazione NIF (2011) 4147.

¹¹ CGUE, 11 ottobre 2016, causa C-601/14. Per un commento v. M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: la Corte di giustizia dichiara l'inadempimento dell'Italia*, in *Resp. civ. prev.*, 2017, pp. 470 ss.; M. BOUCHARD, *Le vittime tra diritto europeo e elemosina italiana*, in *Quest.giust.*, 7 novembre 2016; M. DI FLORIO, *Illegittimità europea del sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti*, in *Arch. pen.* 2016; M. TROGLIA, *La Corte di Giustizia dell'Unione europea dichiara l'Italia inadempiente in relazione al sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti*, in *Dir. pen. cont.*, 7 novembre 2016.

¹² Il primo modello di indennizzo statale è stato istituito con la l. 20 ottobre 1990, n. 302 in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (esteso ed adeguato con la l. 3 agosto 2004, n. 206); i benefici lì previsti sono stati poi allargati ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica (l. 8 agosto 1995, n. 340), alle vittime di usura (l. 7 marzo 1996, n. 108); alle vittime della c.d. banda della "Uno bianca" (l. 31 marzo 1988, n. 70); alle vittime di richieste estorsive ed usura (l. 23 febbraio 1999, n. 44 e successiva l. 22 dicembre 1999, n. 512 di istituzione del Fondo *ad hoc*); alle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero (l. 24 dicembre 2003, n. 369) e da ultimo ai familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio di Kindu dell'11 novembre 1961 (l. 20 febbraio 2006, n. 91). La l. 3 agosto 2004, n. 206 (ed i successivi provvedimenti che a quella rinviano, come, ad esempio, la normativa per l'eccidio di Kindu), istituisce altresì un apposito trattamento pensionistico. Per una ricognizione v. F. DELVECCHIO, *Il danno alla vittima da reato e i suoi rimedi*, Milano 2017, pp. 59 ss., che rimarca la frammentarietà del panorama in cui si iscrive la tutela indennitaria.

del deposito della pronuncia dei giudici lussemburghesi, si colloca la l. 7 luglio 2016, n. 122 (c.d. legge europea 2015/2016). Solo con questo provvedimento, a distanza di 13 anni dalla direttiva, si delinea un sistema generale di indennizzo delle vittime di reati dolosi violenti¹³, che va ad affiancarsi agli isolati casi in cui già era riconosciuta una tutela indennitaria a chi avesse sofferto le conseguenze di taluni specifici reati¹⁴.

Lungi dal rappresentare un tranquillizzante punto di approdo per chi avesse accompagnato questa “navigazione a vista” del legislatore italiano, la disciplina costruita nel 2016 presentava un costrutto che sembrava preoccupato ad innalzare ostacoli e frapporre paletti alla vittima che intendesse accedere al sostegno indennitario¹⁵. Inoltre, quella restrittiva regolamentazione era destinata a rimanere priva di qualsiasi operatività, finché non fosse intervenuto un successivo provvedimento a fissare gli importi degli indennizzi elargibili¹⁶.

Si dovrà attendere l’anno successivo per vedere una messa a punto del sistema, tale da eliminare le più odiose condizioni ostative, rivedere nella direzione di un alleggerimento la procedura¹⁷ e varare il decreto interministeriale con la misura degli indennizzi¹⁸.

¹³ Gli articoli da 11 a 16 della legge 7 luglio 2016, n. 122 sono destinati alla creazione di un sistema di indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti e perseguono il dichiarato scopo (art. 11) di dare attuazione alla direttiva 2004/80/CE per fare fronte alla procedura di infrazione (2011)4147. Per un commento v. C. AMALFITANO, *La tutela delle vittime di reato nelle fonti dell’Unione europea diverse dalla direttiva 2012/29/UE e le misure di attuazione nell’ordinamento nazionale*, in AA.VV. (a cura di M. Bargis e H. Belluta), *Vittime di reato e sistema penale*, cit., pp. 119 ss.; M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: la Corte di Giustizia*, cit., pp. 476 ss.

¹⁴ L’originario fondo di solidarietà per le vittime della mafia (istituito con la l. n. 302/1990) viene così ad assorbire anche le istanze di tutela indennitaria delle vittime di reati violenti, acquisendo la nuova denominazione di “Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell’usura e dei reati intenzionali violenti”. Il Fondo viene alimentato con un contributo annuale, destinato alle vittime di reati intenzionali violenti, che la l. del 2016 fissò in termini irrisori, 2.600.000 euro annui.

¹⁵ Per un’analisi delle principali criticità v. I. ANRÒ, *L’ordinamento italiano e l’indennizzo alle vittime di reato*, cit., p. 122 e, volendo, V. BONINI, *Pronto al debutto il sistema nazionale di indennizzo per le vittime di reati violenti tra sollecitazioni europee e resistenze interne*, in *Giust.pen.* 2017, III, cc. 627 ss.

¹⁶ Cfr. in proposito M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: la Corte di Giustizia dichiara l’inadempimento dell’Italia*, in *Resp. civ. prev.*, 2017, p. 478, che osserva come «la tutela indennitaria prevista dalla legge [n. 122/2016 n.d.a.] sia destinata a rimanere “vuota” fino all’emanazione del decreto ministeriale».

¹⁷ Il riferimento è alla l. 20 novembre 2017, n. 167 (c.d. legge europea 2016/2017), con la quale si è soppressa la condizione per accedere all’indennizzo collegata alla situazione reddituale della vittima (che doveva trovarsi nelle stesse condizioni che legittimano l’ammissione al patrocinio a spese dello Stato) e si è innalzato a 5.000 euro il limite del rimborso ottenuto *aliunde* dalla vittima che determina la perdita del diritto ad accedere all’indennizzo statale; sul versante processuale, la novella del 2017 ha alleggerito la posizione di chi debba provare la insolubilità del condannato, prevedendo che questa sia presunta nell’ipotesi in cui l’imputato avesse avuto accesso al patrocinio a spese dello Stato; da ultimo, si sancisce la retroattività del diritto di accedere all’indennizzo, estendendolo a tutti coloro che abbiano subito un reato intenzionale violento successivamente al 30 giugno 2005, prevedendosi che per tali ipotesi la domanda debba essere avanzata entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della medesima l. 167/2017. Per un commento alla novella del 2017, v. M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: gli interventi del legislatore cancellano l’inadempimento italiano?*, in *Resp. civ. prev.*, 2018, pp. 1407 ss.

¹⁸ Con il decreto interministeriale del 31 agosto 2017 (pubblicato sulla G.U., serie generale, del 10 ottobre

Portato a compiutezza e avviato verso la piena operatività, l'impianto del sostegno economico statale delle vittime di reati dolosi violenti, tuttavia, non poteva dirsi in linea con la prospettiva di una congrua ed effettiva tutela.

In netta controtendenza rispetto alla proclamata centralità della vittima nella legislazione criminale degli ultimi anni e quasi a smentire la gravità di taluni delitti rispetto ai quali si era a più riprese intervenuti per elevare la risposta sanzionatoria¹⁹, il *quantum* di indennizzo riconosciuto dallo Stato a chi avesse patito gli esiti di un delitto intenzionale violento era stato fissato nel 2017 in termini così risibili da risultare addirittura offensivo dei beni giuridici tutelati²⁰. La patente insufficienza di quella quantificazione diveniva ancora più odiosa nel raffronto con l'entità degli indennizzi accordati nei vari sistemi "speciali" già da tempo operanti nel nostro ordinamento²¹ ovvero rispetto al risarcimento riconosciuto alle vittime per tardivo trasposizione della direttiva 2004/80/CE²².

2107) il Governo fissa gli indennizzi da corrispondere in caso di omicidio volontario e violenza sessuale, prevedendo il mero rimborso per le spese mediche in favore della vittima di altri reati dolosi violenti. Sul complesso delle riforme in materia realizzate nello scorcio conclusivo del 2017 v., volendo, V. BONINI, *Pronto al debutto il sistema nazionale di indennizzo*, cit., cc. 627 ss.

¹⁹ Emblematico è da questo punto di vista l'atteggiamento serbato dal legislatore con riguardo al delitto di violenza sessuale: ampliato il novero delle circostanze aggravanti di cui all'art. 609-ter c.p. con il d.l. n. 93/2013 ed elevata la pena edittale dell'art. 609-bis c.p. con la l. n. 69/2019, il delitto risulta annoverabile tra quelli non solo più odiosi, ma anche più gravi, essendo sanzionato con la reclusione da 6 a 12 anni, che può essere innalzata di un terzo o della metà (nel caso di reato commesso in danno di minorenni), mentre l'indennizzo elargito dallo Stato alla vittima si arrestava a 4.800 euro. Pur trattandosi di unità disomogenee, appariva difficile conciliare una condotta considerata di estrema gravità sotto il profilo della comminatoria edittale con una valutazione della dimensione del danno arrecato alla vittima, più vicino a logiche di bagatellarità del reato.

²⁰ Si prevedeva nel decreto interministeriale 31 agosto 2017 (pubblicato sulla G.U., Serie generale, n. 237 del 10 ottobre 2017) che l'omicidio volontario venisse indennizzato con la somma complessiva di euro 7.200 (elevata a euro 8.200 nel caso di omicidio commesso dal coniuge o da persona legata alla vittima da relazione affettiva), mentre per la violenza sessuale di cui all'art. 609-bis c.p. si riconosceva un ristoro pari a euro 4.800 e per tutti gli altri reati intenzionali violenti un rimborso per le spese mediche e assistenziali fino ad un massimo di euro 3.000. In senso critico, rispetto all'adeguatezza ed equità di simili importi, si esprime I. ANRÒ, *Tardiva trasposizione della direttiva 2004/80 e responsabilità dello Stato: nuove pronunce e nuovi interventi del legislatore*, in *Studi sull'integrazione europea* 2018, 2, p. 467.

²¹ L'art 5 della l. 3 agosto 2004, n. 206, oltre a costruire un trattamento pensionistico *ad hoc*, prevede che sia corrisposto alla vittima di reati di mafia (con estensione ad altre specifiche categorie di vittime) un indennizzo sino alla misura massima di 200.000 euro.

²² Cfr. in proposito Cass. civ., sez. III, 31 gennaio 2019, n. 2964, in *Resp. civ. prev.*, 2019, p. 821 ss. (con nota di C. CERLON, *Vittime di reati violenti intenzionali e "causa pilota": un critico rinvio pregiudiziale dalla Cassazione alla Corte UE*) che, in relazione alla vicenda di una vittima di violenza sessuale alla quale era già stato riconosciuto un risarcimento del danno pari a 90.000 euro per la tardiva implementazione della direttiva 2004/80/CE, ha sollevato di fronte alla Corte di Giustizia europea due quesiti pregiudiziali: un primo quesito attinente l'obbligo ex art. 12 dir. 2004/80/CE anche con riguardo alle situazioni non transfrontaliere e un secondo quesito relativo alla equità e adeguatezza dell'importo fissato a 4.800 euro nel d.m. 31 agosto 2017. In proposito v. I. ANRÒ, *L'ordinamento italiano e l'indennizzo alle vittime di reato, tra principio di uguaglianza e criteri di equità: la parola torna alla Corte di Giustizia?*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, 3, pp. 119 ss. Per un commento alla pronuncia, resa sulla medesima vicenda, da Trib. Torino, 3 maggio 2010, v. M.M. WINKLER, *Francoovich colpisce ancora: una nuova condanna dello Stato per ritardato (ed errato) recepimento di una direttiva europea*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, pp. 923 ss.

Insomma, raggiunta la piena operatività del sistema a distanza di tredici anni dalla direttiva, la soluzione offerta dal legislatore italiano svelava una profonda indifferenza verso le esigenze di tutela delle ragioni della vittima, in palese contrasto con il complesso della legislazione punitiva realizzata nel corso dello stesso intervallo temporale.

Di fronte alla risibile quantificazione contenuta nel decreto interministeriale del 2017 non era difficile obiettare come il meccanismo statale di solidarietà alle vittime di reati violenti fosse stato costruito al solo fine di rispondere formalmente agli obblighi di matrice europea, rimanendo ben lontano dall'integrare la soglia minima per fornire un effettivo sostegno economico.

2. Il superamento del precedente tariffario, alla ricerca di indennizzi equi per le vittime di reati intenzionali violenti.

Con la pubblicazione del d.m. 22 novembre 2019 del Ministero dell'Interno nella G.U. Serie Generale del 23 gennaio 2020 si segna, dunque, una tappa importante nella lunga e travagliata vicenda che ha visto l'introduzione e la progressiva implementazione del sistema di indennizzo statale delle vittime di reati intenzionali violenti: la rideterminazione degli importi degli indennizzi rappresenta, invero, condizione di effettività della tutela e concreto volano per il decollo dell'intero congegno normativo.

È, dunque, una fonte secondaria a consegnare all'impianto inaugurato nel 2016 una dimensione tale da poter rispondere a quelle esigenze di solidarietà sociale che stanno alla base dell'idea di apprestare un meccanismo di ristoro per le vittime che, avendo patito danni a seguito della commissione di un reato intenzionale violento, non abbiano ricevuto alcun risarcimento da parte dell'autore dell'illecito. A seguito dei progressivi accantonamenti di risorse economiche²³ destinate a rimpinguare il c.d. Fondo di rotazione per le vittime, si è potuto apportare più di un ritocco al desolante "tariffario" del 2017, sia intervenendo sul *quantum* dei singoli casi di indennizzo già previsti, sia estendendo in parte il novero dei reati ristorabili tramite l'intervento statale.

Pertanto, merita procedere ad una rapida messa a fuoco i casi in cui si può avere accesso all'indennizzo – seppure solo in minima parte interessate dalla regolamentazione di nuovo conio –, per passare poi in rassegna la quantificazione del supporto economico accordato dallo Stato, al fine di verificarne la corrispondenza ai requisiti richiesti dalla direttiva del 2004.

²³ Svariate sono le fonti da cui proviene l'approvvigionamento del Fondo di rotazione, essendosi previsto che a questo vengano assegnati i proventi della riscossione delle sanzioni pecuniarie civili sulla base del d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 7. Inoltre la l. 20 novembre 2017, n. 167, nel rivedere le condizioni di accesso all'indennizzo, ha aumentato le risorse destinate al Fondo di rotazione da 2.800.000 per il 2017 e 1.400.000 euro per gli anni successivi, portandole ad importi ben più consistenti, pari a 10 milioni per il 2017 e 30 milioni per l'anno 2018, al fine di consentire il ristoro anche delle situazioni pregresse. Ancora le ultime leggi di bilancio dello Stato hanno aumentato progressivamente quanto devoluto al Fondo: la l. 27 dicembre 2017, n. 205 ha previsto l'ulteriore stanziamento di 7.400.000 euro, che sono stati portati a 10 milioni annui con la l. 30 dicembre 2018, n. 145.

2.1. I casi e la quantificazione dell'indennizzo: l'ambito operativo del sostegno statale.

Quanto all'ambito operativo del sistema di indennizzo statale, deve in primo luogo segnalarsi una peculiarità della disciplina interna, che genera un'anomalia non secondaria: mentre la fonte comunitaria si esprime in termini assai ampi, collegando il sostegno statale alla commissione di qualsiasi reato intenzionale violento, ben più circoscritta è l'area di intervento delineata a livello domestico.

L'art. 11 della l. n. 122/2016 prevede che sia riconosciuto il «diritto all'indennizzo a carico dello Stato» alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona (tranne che per le lesioni personali, che fanno maturare il diritto al beneficio solo laddove realizzate in forma grave o gravissima ai sensi dell'art. 583 c.p.), ma al secondo comma si affretta a precisare che «[l']indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali, salvo che per i fatti di violenza sessuale e di omicidio». Il dettato normativo segna un preciso *discrimen* tra un indennizzo che mira a corrispondere, seppure in parte, un *pretium doloris* e un indennizzo che si risolve in un mero rimborso spese. Alla violenza sessuale e all'omicidio, l'art. 20 della l. 19 luglio 2019, n. 69, aggiungerà poi il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso di cui all'art. 583-*quinquies* c.p., ma la residualità di reati intenzionali violenti genera una platea di vittime che può aspirare, al più, ad un rimborso statale per le spese mediche e assistenziali documentate.

Di queste indicazioni normative tiene conto il d.m. 22 novembre 2019, con il quale si determina l'indennizzo per il delitto di omicidio nell'importo fisso di euro 50.000 (elevati ad euro 60.000, esclusivamente in favore dei figli della vittima²⁴, nel caso di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa); per il delitto di violenza sessuale (fatta

²⁴ Più articolata, invece, la disciplina volta ad individuare il legittimato attivo all'indennizzo nel caso in cui la vittima sia deceduta a seguito del reato, ma in una vicenda criminosa estranea alle dinamiche familiari. Per tale ipotesi è necessario far riferimento a quanto previsto dall'art. 1, comma 593 della l. 31 dicembre 2018, n. 145 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019), che inserisce nell'art. 12 della l. n. 122/2016 un comma 2-*bis* che recita quanto segue: «[i]n caso di morte della vittima in conseguenza del reato, l'indennizzo è corrisposto in favore del coniuge superstite e dei figli; in mancanza del coniuge e dei figli, l'indennizzo spetta ai genitori e, in mancanza dei genitori, ai fratelli e alle sorelle conviventi e a carico al momento della commissione del delitto. Al coniuge è equiparata la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso. In mancanza del coniuge, allo stesso è equiparato il convivente di fatto che ha avuto prole dalla vittima o che ha convissuto con questa nei tre anni precedenti alla data di commissione del delitto»; con l'inserzione di un successivo comma 2-*ter* nello stesso articolo, si prevede altresì che in caso di «concorso di aventi diritto, l'indennizzo è ripartivo secondo le quote previste dalle disposizioni del Libro secondo, Titolo II, del codice civile».

Con una previsione che sembra avere rilievo generalizzato e, dunque, riferibile anche ai figli della vittima di omicidio volontario maturato in ambito domestico, lo stesso art. 1, comma, inserisce un comma 1-*bis* nell'art. 12 l. n. 122/2016, ove si stabilisce che le condizioni soggettive previste per la vittima che richieda l'indennizzo «devono sussistere, oltre che per la vittima, anche con riguardo agli aventi diritto indicati all'articolo 11, comma 2-*bis*».

eccezione per i casi di minore gravità di cui all'art. 609-*bis*, comma 3 c.p.p.) nell'importo fisso di euro 25.000; per il delitto di lesioni gravissime di cui all'art. 583, comma 2 c.p. e per il delitto di cui all'art. 583-*quinquies* c.p. nell'importo fisso di euro 25.000.

Il confronto con la regolamentazione risultante dal precedente intervento ministeriale ci consegna due significativi momenti di evoluzione: la platea dei potenziali beneficiari è andata incontro ad un, seppur circoscritto, ampliamento e gli importi degli indennizzi risultano decisamente più consistenti.

Sotto il primo angolo di visuale, si colloca oggi il diritto all'indennizzo in capo anche alla vittima del reato di lesioni personali gravissime, nonché a quella del delitto recentemente inserito nell'art. 583-*quinquies* c.p. Si prevede, inoltre, che possano accedere al beneficio le vittime di violenza sessuale, con la sola eccezione delle ipotesi di lieve gravità di cui all'art. 609-*bis*, comma 2 c.p.: la dizione oggi impiegata nel decreto ministeriale pare più rassicurante, poiché, in luogo del precedente rinvio all'art. 609-*bis* c.p., richiama in termini generici il «delitto di violenza sessuale». Invero, la fonte regolamentare del 2017 fissava in 4.800 euro l'indennizzo statale «per il reato di violenza sessuale di cui all'art. 609-*bis* c.p., salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità», così rischiando di escludere dall'ausilio pubblico ipotesi di aggressione sessuale violenta non riconducibili alla fattispecie lì evocata, quale la violenza sessuale di gruppo di cui all'art. 609-*octies* c.p.: al timore di un'esclusione tanto odiosa quanto ingiustificata pone rimedio la dizione contenuta nel d.m. 22 novembre 2019, dove la corresponsione dell'indennizzo viene appunto riconosciuta in termini più generici «per il delitto di violenza sessuale».

Sotto il profilo della quantificazione, evidente è l'incremento delle somme corrisposte secondo parametri fissi, che sono suscettibili di essere ulteriormente irrobustite, perché agli importi sopra descritti si può aggiungere un ulteriore importo a titolo di rimborso per le spese mediche e assistenziali documentate: il secondo comma dell'art. 1 d.m. 22 novembre 2019 prevede che, per i delitti indennizzabili indicati al primo comma (omicidio, violenza sessuale, lesioni gravissime e deformazione dell'aspetto), possa ottenersi anche un rimborso spese fino ad un massimo di 10.000 euro.

Il rimborso spese che è previsto in via di cumulo all'indennizzo per i più gravi delitti, diventa, invece, la sola forma di ristoro che lo Stato elargisce in favore di tutte le altre vittime di reati intenzionali violenti, seppure elevando il tetto del contributo fino ad un massimo di 15.000 euro.

Da ultimo, merita sottolineatura la disciplina transitoria che, in forza dell'art. 2 d.m. 22 novembre 2019, fa assurgere gli importi attuali a riferimenti da utilizzare anche per le procedure di indennizzo già avviate prima della pubblicazione del decreto, sia che queste siano ancora in corso, sia che abbiano già visto accoglimento con una quantificazione –decisamente mortificante– commisurata alla luce del decreto del 2017²⁵.

²⁵ Prevede l'art. 2, comma 3 d.m. 22 novembre 2019 che per gli indennizzi già liquidati, possa ottenersi una nuova quantificazione alla luce dei nuovi parametri, presentando apposita istanza, a pena di decadenza, entro i termini di cui all'art. 1, comma 594 l. 145/2018, ossia entro 60 giorni dalla decisione che ha definito il giudizio per essere ignoto l'autore del reato o dall'ultimo atto dell'azione esecutiva infruttuosamente

3. Lo stato dell'arte: un puzzle di faticosa composizione.

Non v'è dubbio che la netta rivalutazione degli importi fissati per le diverse ipotesi di indennizzo rechi con sé un rinnovato interesse per questa forma di solidarietà statale verso le vittime di reati violenti, così da rendere di una qualche utilità il tentativo di ricostruire i contorni di un meccanismo che risulta oggi regolato da un fitto reticolo normativo frutto di una sincopata stratificazione normativa, con il risultato di una difficile leggibilità.

3.1. Le condizioni soggettive per l'accesso all'indennizzo.

Come anticipato sommariamente, nell'apprestare per la prima volta un sistema generalizzato di indennizzo delle vittime, l'art. 12 della l. n. 122/2016 aveva declinato una serie di requisiti soggettivi e di paletti procedurali che finivano per restringere significativamente il novero dei potenziali destinatari, confermando la tendenziale ostilità del legislatore italiano all'implementazione di questo congegno di solidarietà sociale.

Si prevedeva, tra l'altro, che potesse accedere all'indennizzo la persona offesa le cui condizioni economiche rientrassero nel tetto per l'ammissione al patrocinio dello Stato. Inoltre, erano state costruite come cause di esclusione dal beneficio l'ipotesi di concorso anche colposo della vittima nella commissione del reato o di reati connessi; la precedente condanna della vittima per uno dei gravi reati di cui all'art. 407, comma 2 lett. a) c.p.p. ovvero per un reato in materia fiscale; l'aver percepito la vittima, per lo stesso fatto, una qualsiasi somma erogata a qualunque titolo da un soggetto pubblico o privato. Da ultimo, si faceva gravare sulla persona offesa l'onere di esperire previamente la procedura esecutiva nei confronti del condannato, terminandola con risultato infruttuoso, tranne che per l'ipotesi in cui il procedimento penale si fosse chiuso per essere rimasto ignoto l'autore del reato.

L'evoluzione normativa cui è andato incontro il sistema statale di indennizzo ci consegna, già con la novella del 2017, la rivisitazione di alcune delle più ingiustificate cause di esclusione dal beneficio.

Particolarmente eccentrica, nonché del tutto sprovvista di qualsiasi addentellato normativo nel tessuto della Direttiva 2004/80/CE, era la scelta di attribuire rilievo alla condizione di non abbienza²⁶ della vittima, con la conseguenza di privare di qualsiasi ristoro la persona offesa di reati gravissimi la cui situazione patrimoniale non fosse di conclamata indigenza. La previsione limitativa è stata rimossa dalla l. n. 167 del 2017 e,

esperita.

²⁶ Prevedeva l'art. 12 lett. a) della l. n. 122/2016 che l'indennizzo potesse essere corrisposto alla vittima, purché «titolare di un reddito annuo, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a quello previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato».

pertanto, oggi le condizioni reddituali della vittima non hanno più alcun rilievo al fine della corresponsione del ristoro per il reato patito.

Ancora la l. n. 167 del 2017 ha mitigato l'irragionevolezza della causa di esclusione dal beneficio collegata all'aver percepito somme in relazione allo stesso fatto di cui si chiede l'indennizzo: si trattava di una previsione che il legislatore del 2016 aveva costruito in termini di rigido e iniquo automatismo, finendo per escludere in radice dal ristoro statale la vittima che avesse ricevuto un sostegno anche occasionale, di limitatissima entità e persino a titolo amicale o affettivo. Opportunamente, nel 2017 si è circoscritta questa causa di decadenza dal beneficio all'eventualità in cui la somma percepita *aliunde* fosse di importo superiore ai 5.000 euro, così da ridurre le più vistose iniquità sottese alla previsione²⁷. È, però, con una successiva novella, che si colloca in seno alla legge di bilancio 2019²⁸, che si perviene ad una più razionale ristrutturazione di tale presupposto: in questa occasione si è previsto che non si eroghi l'indennizzo alla vittima che «abbia percepito, in tale qualità e in conseguenza immediata e diretta del fatto di reato, da soggetti pubblici o privati, somme di denaro di importo pari o superiore a quello dovuto»; laddove, invece, «la vittima [abbia] già percepito [...] somme di denaro di importo inferiore a quello dovuto [...], l'indennizzo di cui alla presente legge è corrisposto esclusivamente per la differenza»²⁹. Ricondotto a ragionevolezza, il meccanismo si iscrive ora nel solco della più generale regolamentazione della *compensatio lucri cum damno*³⁰ e non identifica più un'odiosa esclusione dalla contribuzione statale, limitandosi ad evitare che vi sia una duplicazione di forme di ristoro.

3.2 I profili procedurali.

Anche con riguardo alla procedura diretta ad ottenere l'indennizzo, l'evoluzione normativa si muove nel solco di una recuperata attenzione per le esigenze della vittima, che progressivamente ha visto cadere una serie di ostacoli procedurali che rendevano

²⁷ Deve osservarsi, d'altra parte, come nel contesto della disciplina allora vigente la somma percepita che innescava la perdita del diritto all'indennizzo vedeva un tetto massimo superiore a quello del medesimo indennizzo, concedibile per tutti i reati, fatta eccezione per l'omicidio volontario (il cui indennizzo ammontava ad euro 7.200, elevati ad euro 8.200 per l'omicidio in ambito familiare) e, pertanto, la scelta poteva qualificarsi in certo modo "generosa".

²⁸ L'art. 1 comma 592 l. 30 dicembre 2018 n. 145, oltre ad incrementare la dotazione del Fondo di solidarietà a 10 milioni di euro annui, opera un *restyling* delle condizioni di accesso all'indennizzo, tra le quali assume particolare rilievo la revisione del rilievo attribuito alle precedenti elargizioni fatte in favore della vittima.

²⁹ La soluzione cui si è approdati nel 2018 si pone, peraltro, in linea con quanto congegnato già nella Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti del 24 novembre 1983.

³⁰ In tema, v. E. BELISARIO, *Il problema della compensatio lucri cum damno*, Napoli 2018. In proposito merita ricordare come la soluzione offerta dal legislatore del 2018 nella materia che qui rileva sembra collocarsi in sintonia con le recenti posizioni assunte dalle massime giurisdizioni (cfr. Cass., sez.un., 22 maggio 2018, nn. 12564, 12565, 12566, 12567, in *Foro it.* 2018, parte I, c. 1901, con nota di R. PARDOLESI, *Compensatio, cumulo e "second best"*; v. anche Cons. St., ad.plen., 23 febbraio 2018, n. 1, in *Corr. giur.* 2018, p. 523, con nota di E. BELISARIO, *Divieto di cumulo fra equo indennizzo e risarcimento del danno*).

difficoltoso l'accesso al ristoro statale.

Sotto il profilo dei tempi della domanda, la disciplina introdotta nel 2016 (dopo un ritardo decennale del legislatore italiano) ha richiesto alla vittima una rapida attivazione, essendosi stabilito che l'istanza deve essere presentata entro sessanta giorni, decorrenti dall'ultimo atto esecutivo della procedura di recupero esperita infruttuosamente ovvero dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, nei casi in cui non sia necessario avviare l'esecuzione ai fini civili. Il consistente ritardo con cui il legislatore italiano ha dato seguito alla direttiva del 2004 ha imposto di prevedere anche una disciplina transitoria per quelle vicende procedurali che, pur presentando tutti i requisiti soggettivi e oggettivi legittimanti l'accesso all'indennizzo, avessero trovato da tempo definizione in sede civile e/o penale. Così sono stati via via previsti dei termini fissi finali per le vittime di reati intenzionali violenti commessi successivamente al 30 giugno 2005 e prima dell'entrata in vigore della l. n. 122/2006: attualmente tale scadenza è stata collocata al 31 dicembre 2020³¹.

Quanto ai legittimati attivi, selezionando tra quanti rivestono lo *status* di vittima di un reato doloso commesso con violenza, la legge di bilancio 2018 ha introdotto alcune specificazioni per l'eventualità in cui l'offeso sia deceduto in conseguenza del reato: si prevede in proposito che l'indennizzo sia corrisposto «in favore del coniuge superstite e dei figli; in mancanza del coniuge e dei figli, l'indennizzo spett[i] ai genitori e, in mancanza dei genitori, ai fratelli e alle sorelle conviventi a carico al momento della commissione del delitto». Opportunamente si chiarisce, poi, che «[a]l coniuge è equiparata la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso. In mancanza del coniuge, allo stesso è equiparato il convivente di fatto che ha avuto prole dalla vittima o che ha convissuto con questa nei tre anni precedenti alla data di commissione del delitto»³².

Su questa perimetrazione dei legittimati all'indennizzo *iure hereditatis* è necessario introdurre due precisazioni: in primo luogo, nel caso in cui si abbia riguardo ad un omicidio maturato nel contesto familiare (commesso dal coniuge, anche separato o divorziato) o affettivo (commesso da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa), il d.m. 22 novembre 2019 stabilisce che l'indennizzo nell'importo fisso di euro 60.000 spetti esclusivamente ai figli della vittima. Se pare scontata l'esclusione del familiare autore del reato dal novero dei legittimati attivi, resta invece più di un dubbio sul significato dell'analogia opzione per altri familiari (genitori, fratelli e sorelle) che hanno normalmente titolo per chiedere l'indennizzo: la previsione può forse essere ricondotta a ragionevolezza, ritenendo che per questi ultimi soggetti sia comunque possibile richiedere l'indennizzo, ma nell'importo fisso di euro 50.000

³¹ Il termine, già collocato al 30 settembre 2019 per opera della l. n. 145/2018 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019), è stato prorogato da ultimo con il d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. decreto milleproroghe). Lì si prevede, altresì, che, laddove al 31 dicembre 2020 non siano ancora sussistenti tutti i requisiti e le condizioni di legge, le domande potranno essere presentate nel termine generale di 60 giorni dall'ultimo atto esecutivo della procedura civile o dalla definitività della sentenza penale.

³² Cfr. art. 1, comma 593 l. n. 145/2018, che inserisce un comma 2-*bis* nell'art. 11 l. n. 122/2016, stabilendo altresì come «ai fini dell'accertamento della qualità di convivente di fatto e della durata della convivenza si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 36 e 37 della l. 20 maggio 2016, n. 76.

previsto in via generale per il delitto di omicidio. Il *surplus* di indennizzo riconosciuto ai figli della vittima di criminalità domestica può essere inquadrato nell'ambito di un più ampio e generalizzato rafforzamento della solidarietà sociale nei confronti degli orfani di crimini domestici³³, così da superare possibili obiezioni in punto di disegualianza di trattamento.

Ancora con riguardo ai soggetti legittimati a presentare l'istanza di indennizzo in caso di morte della vittima derivante dal reato, deve precisarsi come anch'essi debbano versare nelle condizioni soggettive richieste alla vittima per accedere al sostegno statale: pertanto, saranno esclusi coloro che abbiano già ricevuto una somma pari o superiore all'ammontare dell'indennizzo, coloro che abbiano concorso anche colposamente nella commissione del reato, coloro che siano stati condannati o siano sottoposti a procedimento penale per uno dei gravi delitti di cui all'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p. ovvero per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione³⁴.

Un importante passaggio procedimentale, che può tradursi in un non secondario aggravio delle attività richieste alla vittima, attiene alla verifica dell'impossibilità per quest'ultima di ottenere il risarcimento da parte dell'autore del reato. La tutela accordata dallo Stato si pone, infatti, in posizione alternativa e surrogatoria dell'adempimento che spetterebbe a chi ha cagionato il danno da reato: anche la direttiva del 2004, del resto, si muove nel segno di un'alternatività dell'intervento pubblico, al quale è possibile accedere solo nelle ipotesi in cui le vittime versino nell'impossibilità di ottenere un risarcimento dall'autore del reato «in quanto questi può non possedere le risorse necessarie per ottemperare a una condanna al risarcimento dei danni, oppure può non essere identifica o perseguito» (Considerando 10).

Con una soluzione che ha collocato l'indennizzo statale in posizione di assoluta residualità, il legislatore del 2016 ha previsto che la vittima debba previamente esperire «infruttuosamente l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato», determinando un appesantimento degli incumbenti chiesti all'offeso, nonché un allungamento dei tempi di accesso all'indennizzo³⁵.

Da tale condizione si può prescindere solo quando il procedimento penale si sia

³³ In proposito si ricorda la l. 11 gennaio 2018, n. 4, recante "Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici", alla quale hanno fatto seguito gli stanziamenti per le misure di sostegno sia nella l. n. 145/2018, sia nella l. n. 69/2019. Nonostante tali interventi del legislatore, fa tuttora difetto il decreto attuativo, che rappresenta condizione necessaria per l'operatività della tutela; segnala la deficienza l'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza ([link](#)). Per un rapido affresco, v. M. BERTOLINO – G. VARRASO, *Focus: le vittime vulnerabili*, in *Riv.it.med.legale* 2018, p. 513; nonché L. ROSSI, *Brevi considerazioni sulla nuova legge in favore degli orfani di crimini domestici*, in *Dir. pen. cont.*, 23 febbraio 2018.

³⁴ In questi termini dispone l'art. 1, comma 593, lett. b) della l. n. 145/2018, che aggiunge all'art. 12 l. n. 122/2016 il comma 1-bis, dove si prevede che «[i]n caso di morte della vittima in conseguenza del reato, le condizioni di cui al comma 1 devono sussistere, oltre che per la vittima, anche con riguardo agli aventi diritto indicati all'art.11, comma 2-bis»

³⁵ Per un inquadramento della questione, anche alla luce delle possibili soluzioni alternative consentite negli spazi della direttiva del 2004, sia consentito di rinviare a V. BONINI, *Pronto al debutto il sistema nazionale di indennizzo*, cit., p. 634.

chiuso per essere rimasto ignoto l'autore del reato e, in forza di un'interpolazione operata con la l. n. 167/2017, quando nel procedimento penale l'imputato sia stato ammesso al patrocinio a spese dello Stato, che ne attesta l'insolvibilità in ragione della condizione di non abbienza. Un'ulteriore ipotesi in cui la vittima è esonerata dall'attivare (e concludere infruttuosamente) la procedura esecutiva è stata prevista dalla l. 30 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020) con riferimento all'omicidio commesso in ambito familiare o relazionale³⁶: diversa la *ratio* di questa deroga all'onere di avviare l'azione esecutiva, che non si fonda sull'impossibilità di ottenere un previo ristoro, bensì su un rafforzamento dell'intervento statale, che viene anticipato, in ragione della necessità di assicurare un sostegno tempestivo alle vittime di crimini domestici.

Nulla si dice rispetto ad ipotesi, quali l'epilogo proscioglitivo per morte del reo³⁷, per incapacità irreversibile dell'imputato, per intervenuta prescrizione che, evidentemente, lasciano in capo alla vittima il gravoso onere di avviare un'azione civile per il risarcimento del danno ad esito della quale esperire la procedura esecutiva: solo dopo la conclusione dell'intero itinerario processualcivilistico potrà essere avanzata richiesta di indennizzo statale.

Una volta realizzate tali condizioni, ed entro sessanta giorni dalla chiusura ora del procedimento penale ora del procedimento esecutivo civile, potrà essere avanzata al Prefetto della provincia in cui ha sede l'autorità giudiziaria che ha pronunciato la sentenza, ovvero della provincia ove ha la residenza il richiedente, la domanda di accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime al fine di ottenere l'indennizzo.

4. Le criticità del sistema: l'indennizzo equo e adeguato nel disegno eurounitario e nel quadrante nazionale.

Il faticoso tentativo di ricomposizione della disciplina che oggi governa la materia dell'indennizzo statale per le vittime di reati intenzionali violenti consente di apprezzare l'estrema frammentarietà del panorama normativo; esso impone all'interprete una meticolosa opera di ricerca e di lettura delle fonti che, in un rapido volgere di pochi anni, si sono interessate della materia, sovente ritornando con intenti novellatori su approdi raggiunti pochi mesi prima.

Se l'effettività di una garanzia si misura anche in base alla facilità di accesso alla

³⁶ L'art. 1, comma 489 l. n. 160/2019 prevede la deroga all'esperimento della procedura esecutiva quando l'autore abbia commesso il delitto di omicidio nei confronti del coniuge anche legalmente separato o divorziato, dell'altra parte di un'unione civile, anche se l'unione è cessata, o di chi è o è stato legato da relazione affettiva e stabile convivenza.

³⁷ La previsione, che comporta l'esercizio dell'azione civile nei confronti degli eredi dell'autore, poteva risultare particolarmente odiosa nella misura in cui non prevedeva forme di anticipazione dell'erogazione dell'indennizzo in favore di vittime di omicidi maturati in contesto domestico, il cui autore del reato avesse successivamente perso la vita: a tale vuoto di tutela si è supplito in prospettiva generale con la ricordata l. n. 4/2018 in materia di tutela degli orfani della criminalità domestica e in via specifica con l'esonero dalla procedura esecutiva prevista in seno alla l. n. 160/2019.

medesima, la stratificazione alluvionale e la conseguente difficile leggibilità della normativa rappresenta un ostacolo non di secondo momento per la tutela indennitaria della vittima³⁸.

Giunti ad una costruzione che sembra andare incontro all'*input* europeo, il legislatore nazionale dovrebbe interrogarsi sull'opportunità di riscrivere all'interno di una cornice organica e coerente l'intera disciplina relativa a presupposti, condizioni di accesso, cause di esclusione, sviluppi procedurali ed entità dell'indennizzo. La costruzione di una disciplina uniforme, sia sul versante dei presupposti di accesso sia in punto di quantificazione degli indennizzi, consentirebbe di superare le ingiustificate differenze trattamentali che si riscontrano a seconda che si abbia riguardo alla "generica" vittima di reati dolosi commessi con violenza, ovvero alla vittima di determinate fattispecie di reato.

Ma nel muoversi in questa direzione, vi sono alcuni profili sui quali pare doveroso richiamare l'attenzione, al fine di evidenziare criticità che ancora oggi sembrano attingere la dimensione quantitativa dell'indennizzo statale, se rapportata alle indicazioni contenute all'interno della direttiva 2004/80/CE.

Come noto, la fonte europea all'art. 12 colloca in capo agli Stati membri l'obbligo di garantire «un indennizzo equo e adeguato alle vittime»: se tale obbligo risultava patentemente inevaso dalla mortificante quantificazione fissata nel 2017, l'elevazione del *quantum* di indennizzo realizzata nel novembre 2019 offre senza dubbio un più soddisfacente livello di tutela. Resta, però, da verificare se l'impianto edificato sin qui possa lasciar ritenere integrati i requisiti richiesti a livello eurounitario, ossia se possa parlarsi oggi di indennizzi equi ed adeguati.

In primo luogo non pare superfluo interrogarsi sul concetto di indennizzo: invero, se raffrontato con un adempimento di carattere risarcitorio³⁹, l'indennizzo pare dover essere riferito ad un intervento pubblicistico che si connota per una corresponsione di tipo forfetario e di minore entità. Ciò giustifica, pertanto, una quantificazione che non sia condotta in base a criteri che governano il risarcimento del danno derivante da reato, piuttosto ispirandosi ad un più generale canone di "equità"⁴⁰.

³⁸ È la stessa direttiva 2004/80/CE a prevedere, non solo che gli Stati membri si impegnino «a limitare le formalità amministrative necessarie per la domanda di indennizzo» (art. 3), ma anche che provvedano «affinché i potenziali richiedenti l'indennizzo abbiano accesso alle informazioni essenziali relativa alla possibilità di richiedere un indennizzo».

³⁹ Peraltro, la direttiva 2004/80/CE non pare adottare una chiara opzione per una risposta indennitaria in un'accezione diversa dal risarcimento del danno, impiegando il generico termine di «*compensation*» connotato dai requisiti di «*fair and appropriate*».

⁴⁰ Per i tratti fondamentali della distinzione tra reintegrazione, risarcimento, indennizzo, v. P. RESCIGNO, *Obbligazioni (dir. priv.)*, *Enc.dir.* XXIX, Milano 1979, p. 25; in tempi più prossimi, P. PERLINGIERI, *La responsabilità civile tra indennizzo e risarcimento*, *Rass.dir.civ.* 2004, pp. 1061 ss. Come noto, la giurisprudenza, pur confermando la distinzione tra indennizzo e risarcimento, ritiene che il primo non possa allontanarsi in modo irragionevole e sproporzionato dal secondo, dovendo comunque garantire un serio ristoro: in questo senso v. Corte cost. 21 luglio 1983, n. 223, che ebbe ad affermare come l'indennizzo «pur non dovendo corrispondere all'integrale valore effettivo del bene espropriato, deve comunque garantire un serio ristoro, tale che l'ammontare dell'indennità non scada sotto l'indispensabile livello di congruità»; negli stessi termini Corte cost. 30 luglio 1984, n. 231, nonché Cass. civ., sez. I, 29 settembre 1999, in *Giust.civ.Mass.* 1999, p. 2036;

Da un altro angolo di visuale, però, deve sottolinearsi come tali caratteri sono pur sempre riconducibili al nesso che lega l'indennizzo ad un'azione determinante un danno al privato e, dunque, sono comunque evocativi di un collegamento tra l'indennità e l'offesa arrecata⁴¹.

Se così è, l'indennizzo è un *quid minus* del risarcimento, ma non può esaurirsi in una singola voce contabile di questo, qual è il rimborso spese, altrimenti smarrendosi il connotato equitativo e forfetario: la riduzione dell'esborso statale ad un mero rimborso delle spese mediche finisce per rompere il nesso che lega l'intervento solidale dello Stato rispetto all'offesa perpetrata ad un bene fondamentale della persona (vita o integrità fisica) e al contempo contribuisce ad annacquare il significato più profondo dell'intero impianto, che non è quello di assicurare una qualche graziosa elargizione, ponendosi piuttosto come attestato della vicinanza dello Stato e della intera collettività ai bisogni essenziali della vittima di reati intenzionali violenti.

In questa prospettiva, pare disallineata dalla *ratio* del meccanismo solidale (e dalla direttiva 2004/80/CE) la previsione di un semplice rimborso delle spese mediche e assistenziali per la generalità dei reati intenzionali violenti, mentre l'indennizzo in senso proprio resta circoscritto alle sole vittime (o ai familiari delle vittime) di omicidio, violenza sessuale, lesioni gravissime e deformazione dell'aspetto.

Ma, anche laddove si riconducesse siffatta prestazione economica in favore della vittima allo schema dell'indennizzo, si pone la necessità di verificare se quella corrisponda alle caratteristiche richieste dal legislatore eurounitario; nella direttiva del 2004, invero, pur optandosi per lasciare agli Stati membri il potere di fissare gli importi dell'indennizzo, in una prospettiva volutamente di *soft harmonization*, si richiede che il contributo dello Stato in favore della vittima sia «equo ed adeguato».

L'equità è, notoriamente, un concetto elastico, che dunque lascia al legislatore nazionale un ampio margine di manovra, ma, rievocando in modo ravvicinato profili di eguaglianza e di proporzione, richiede soluzioni che siano in linea con gli istituti attigui a quello dell'indennizzo delle vittime⁴². Pertanto, in un settore come quello che qui si

Cass. civ., sez. I, 15 marzo 1999, in *Foro it.* 1999, I, c. 1433. In prospettiva più ravvicinata al tema che qui si tratta v. le considerazioni svolte da Cass. civ., sez. III, 31 gennaio 2019, § 82, in *Dir. pen. cont.*, 15 marzo 2019, che ritiene siano «parametro utile al fine di riempire di contenuto i concetti giuridici di “equità” e “adeguatezza” [...] i criteri che devono orientare i giudici del merito nel liquidare il risarcimento, in sede civile, del danno conseguente al reato».

⁴¹ Utili, in proposito, le osservazioni di C. CERLON, *Vittime di reati violenti intenzionali e “causa pilota”: un critico rinvio pregiudiziale della Cassazione alla Corte UE*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, p. 824, che, nel ricostruire i percorsi che contribuiscono a definire i contorni giuridici dell'indennizzo, ricorda come «il legislatore UE abbia chiaramente imposto agli Stati membri l'obbligo di garantire non già un indennizzo qualsiasi – e quindi anche solo meramente simbolico – ma tale da ristorare sostanzialmente e concretamente le vittime, in linea, peraltro, con quanto già ribadito nella causa Commissione europea c. Repubblica italiana (C-601/14)».

⁴² In questo senso v. R. SALVATORE, *Equità (principio di) (dir. privo)*, in *Enc. Dir.*, XV, Milano 1966, che osserva come «l'equità è una proporzione, una commisurazione che richiama l'idea dell'uguaglianza» ritenendo che tale concetto non possa fungere da strumento di modifica del diritto positivo, piuttosto acquistando «consistenza la figura dell'equità, nel concreto aspetto evocante l'idea di misura, di proporzione tra gli stessi elementi di quel diritto positivo».

Osserva M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: gli interventi del legislatore cancellano l'inadempimento*

tratta l'equità può essere apprezzata non solo in base ai "valori assoluti" previsti in seno al decreto ministeriale, ma anche in rapporto ad altri fattori omogenei, che, nella specie, debbono essere individuati negli indennizzi statali riconosciuti dalle leggi speciali alle vittime di reato⁴³: il riferimento è a quelle specifiche ipotesi di sostegno economico che lo Stato elargisce alle vittime di talune forme di criminalità o di specifiche vicende criminose, che possono costituire un utile *tertium comparationis* per verificare l'equità complessiva del sistema.

L'operazione non sembra condurre ad esiti rassicuranti, poiché conduce a percepire con disarmante immediatezza lo squilibrio tra le prestazioni, che risultano decisamente più favorevoli per le vittime di reati specifici (o di specifici episodi delittuosi) il cui "statuto indennitario" trova la propria disciplina nella l. 3 agosto 2004, n. 206: quest'ultima fonte normativa⁴⁴ – oltre a costruire un trattamento pensionistico *ad hoc*, che si aggiunge alla prestazione indennitaria – prevede all'art. 5 che sia corrisposto un indennizzo pari ad euro 2.000 per ogni punto percentuale di invalidità, sino alla misura massima di 200.000 euro, al quale si aggiunge, per le ipotesi di invalidità permanente non inferiore ad un quarto della capacità lavorativa, uno speciale assegno vitalizio pari ad euro 1.033 mensili. Gli stessi importi sono stati estesi, in aggiornamento alla l. 20 ottobre 1990, n. 302, alle vittime della criminalità organizzata⁴⁵.

Evidente e non abbinabile di alcuna sottolineatura è la profondità del solco che distingue e separa l'impegno economico dello Stato a supporto delle vittime di reati intenzionali violenti rispetto a quello già assunto nel tempo a sostegno di specifiche categorie di offesi dal reato; né riesce intravedersi una possibilità di ricondurre a ragionevolezza un panorama normativo tingeggiato da una così fosca iniquità, restando priva di giustificazione la diversità trattamentale⁴⁶.

Anche quando si passi a valutare l'altra caratteristica richiesta dalla direttiva 2004/80/CE, ossia l'adeguatezza dell'indennizzo, il quadro domestico non pare rappresentare un soddisfacente punto di arrivo.

italiano?, in *Resp. civ. prev.*, 2018, p. 1413 che «ciascun legislatore nazionale dovrebbe prevedere degli indennizzi coerenti con il sistema interno di tutela risarcitoria/indennitaria delle vittime di reati violenti intenzionali».

⁴³ In questo senso anche Cass. civ., sez. III, 31 gennaio 2019, cit., § 75, ove si evidenzia come «la verifica sulla sussistenza del necessario carattere "equo ed adeguato" [...] muove [...] non dal piano comparatistico concernente la disciplina dettata dai vari Stati membri [...], bensì dal versante dell'ordinamento interno» per poi affermare come il «criterio dell'equità sembr[i] rivolto ad assicurare che l'indennizzo (e, dunque, la misura del suo importo) consideri anzitutto la gravità intrinseca del reato».

⁴⁴ La legge n. 206/2004 reca norme in favore delle vittime del terrorismo nazionale e internazionale e delle stragi di tale matrice, ma trova espressa applicazione, in forza dell'art. 1, comma 1-bis, anche per i familiari del disastro di Ustica e per le vittime della c.d. banda della "Uno bianca", nonché, a seguito del rinvio ad essa operato dall'art. 1 l. 20 febbraio 2006, n. 91, anche ai familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu nel 1961.

⁴⁵ Un utile *excursus* sulle ipotesi di indennizzo "speciale" è condotto, proprio al fine di saggiare il criterio dell'equità del sistema, da Cass. civ., sez. III, 31 gennaio 2019, cit.

⁴⁶ Parla di una «palese disparità di trattamento fra vittime di reati eppure rinviate ed affidate allo stesso fondo di indennizzo», rilevando altresì una «manifesta violazione dell'art. 3 Cost.», M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: gli interventi del legislatore cancellano l'inadempimento italiano?*, cit., p.1410.

Nel richiedere un indennizzo adeguato, il legislatore comunitario del 2004 postula il confezionamento di un meccanismo che consenta una commisurazione in concreto del *quantum* in ragione dell'entità dell'offesa e del danno subito: l'adeguatezza è categoria che solo in parte può trovare traduzione attraverso previsioni generali ed astratte, in quanto necessita di una calibratura sui contorni concreti della situazione che l'intervento statale è chiamato ad affrontare. Pertanto, la previsione di indennizzi aventi un importo fisso, pur differenziato in ragione della tipologia criminosa (omicidio, violenza sessuale, lesioni personali gravi e gravissime), se riflette il tentativo del legislatore di introdurre un distinguo in base alla gravità del reato subito, non può dirsi soddisfacente il canone dell'adeguatezza. Perché l'indennizzo possa dirsi adeguato dovrà essere commisurato non solo al bene giuridico aggredito, ma anche alla severità dell'offesa e del danno patito dalla singola vittima⁴⁷.

Ecco che, una volta evidenziato l'inevitabile nesso che corre tra principio di adeguatezza e valutazione in concreto, la soluzione normativa che privilegia indennizzi fissi e non modulabili sembra porsi in rotta di collisione con le indicazioni provenienti dalla direttiva del 2004⁴⁸. Peraltro, la scelta di optare per un indennizzo fisso, forse coltivata allo scopo di limitare gli spazi di discrezionalità tecnico-giuridica attribuiti all'organo prefettizio che è competente a ricevere la domanda, non risponde neppure a criteri di economicità, poiché non è da escludere che in taluni casi una modulazione in concreto possa condurre ad erogare un indennizzo più ridotto rispetto a quello ora fissato in modo anelastico⁴⁹.

In un panorama che ha visto finalmente la messa a punto di un sistema di indennizzo statale delle vittime di reati violenti, i recenti approdi non debbono, dunque, essere considerati dei punti di arrivo, ma al contrario segnano il primo passo – finalmente mosso nella direzione giusta – verso la costruzione di un assetto unitario dei meccanismi di indennizzo statale che sia rivolto a tutte le vittime, rendendo accessibile il beneficio in termini rispettosi del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

L'auspicio è che il legislatore non abbandoni il sentiero pur tardivamente

⁴⁷ Osserva in proposito Cass. civ., sez. III, 31 gennaio 2019, cit., § 78 come «[i]l “criterio dell'adeguatezza” sembra [...] richiedere la previsione di parametri di personalizzazione dell'indennizzo, tali da poter orientare la sua misura definitiva (anche là dove si venga a stabilire un massimale indennitario) in ragione di quelle circostanze, soggettive e oggettive, dell'accadimento criminoso violento, la cui rilevanza può essere tradotta in paradigmi guida della liquidazione». Nello stesso senso v. M. BONA, in *Vittime di reati violenti intenzionali: gli interventi del legislatore cancellano l'inadempimento italiano?*, cit., p.1416.

⁴⁸ C. CERLON, *Vittime di reati violenti intenzionali e “causa pilota”*, cit., p. 827, osserva, seppure con riguardo al precedente “tariffario”, come la previsione «di importi irrimediabilmente “fissi”, impermeabili a qualsiasi circostanza fattuale che sia effettivamente realizzata nel caso di specie così come alle conseguenze pregiudizievoli» non consenta di «realizzare il progetto europeo di equità ed adeguatezza».

⁴⁹ Volendo esemplificare, l'entità della lesione può attestarsi su livelli sensibilmente diversi nel delitto *ex art.* 583-*quinquies* c.p. di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, così da giustificare in ipotesi indennizzi contenuti al di sotto della soglia dei 25.000 euro. Quanto ai concetti di «deformazione» e di «sfregio permanente del viso» richiamati nell'art. 583-*quinquies* c.p. e nella varietà di situazioni in cui possono concretizzarsi v. E. LO MONTE, *Il “nuovo” art. 583-quinquies c.p. («Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso»): l'ennesimo esempio di simbolismo repressivo*, in www.lalegislazionepenale.eu, 22 novembre 2019, p. 10 s.

imboccato, per arrivare ad erigere un sistema generalizzato e superare la frammentazione delle fonti regolatrici: in questa prospettiva risulta essenziale predisporre una disciplina uniforme di accesso all'indennizzo statale, che si basi su una gestione unitaria delle risorse, così da consentire una perequazione del trattamento nel segno dei canoni dell'equità e dell'adeguatezza.