

Torino, 18.11.2020.

L'ATTIVAZIONE PRESSO LA COMMISSIONE EUROPEA DEL C.P.O. DEL FORO DI TORINO A TUTELA DELLE DONNE VITTIME DI REATO

di

Cesarina Manassero

Avvocata del Foro di Torino, Presidente CPO presso COA Torino.

Intervengo a questo evento formativo in qualità di Avvocata, che da anni si occupa di diritto antidiscriminatorio e delle pari opportunità. Intervengo altresì in qualità di Presidente del Comitato Pari Opportunità, presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino, Comitato che ho l'onore di presiedere da ormai due anni.

Ringrazio particolarmente la ex-Presidente dell'Ordine, Avv. Michela Malerba, la Commissione per le relazioni internazionali, ed in particolare gli avvocati Brizio e Porta, che, a suo tempo, hanno creduto in questo progetto e ringrazio altresì la Collega, Avv. Maria Franca Mina, che, per prima, ha proposto al CPO di formalizzare la denuncia alla Commissione europea, di cui poi vi riferirò.

Nel corso della mia mandatura, ho ritenuto opportuno focalizzare l'attenzione e l'intervento dell'Istituzione che rappresento sulla tutela delle vittime e delle parti offese in generale, oltre che sulla tutela delle vittime di discriminazione. Ritengo, infatti, che tra i compiti istituzionali assegnati al CPO questa *mission* sia tra le più qualificanti.

Quando si fa riferimento ai processi penali, l'attenzione mediatica è sempre più improntata alla tutela dell'imputato, alle garanzie per la difesa dello stesso e molto di rado si ascoltano invece riferimenti e riflessioni circa la tutela della parte debole, ovvero la parte offesa. E' come se la vittima di reati intenzionali violenti rimanesse in una sorta di bolla, dove con la condanna dell'imputato, là ove si giunge a detta condanna, trovasse ristoro di per sé.

Le vicende che abbiamo ascoltato ci permettono, invece, di capire che questa prospettiva deve essere corretta, modificata e ciò lo si può raggiungere soltanto mediante un intervento delle Istituzioni.

Farò ora un breve excursus storico, per capire come e quando il CPO si sia attivato concretamente per la presentazione della denuncia.

In data 12 marzo 2019, durante la mia prima mandatura al CPO che in sinergia con il COA ha condiviso il progetto, ho ritenuto opportuno che il Comitato Pari Opportunità presentasse una denuncia per violazione del diritto dell'U.E. alla Commissione europea. Questa via intrapresa è stata una via obbligatoria, non potendo il CPO promuovere un'azione giudiziaria autonoma per inadempimento delle direttive.

Di tale documento vi è traccia sulla pagina web del CPO, dove sono stati raccolti tutti i materiali dei convegni sul tema e delle iniziative portate avanti dal Comitato.

Nella denuncia è stata formalizzata la violazione della direttiva 2004/80/CE, art. 12, parr. 1 e 2 da parte dei provvedimenti nazionali già citati, in particolare da parte della legge 7 luglio 2016 n. 122, della legge 20 novembre 2017, n. 167 e della legge 30 dicembre 2018 n. 145.

Nella denuncia è stato sottolineato che il principio cardine violato è l'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'U.E., ovvero il principio di eguaglianza davanti alla legge.

Le vittime di reato nell'Unione europea, infatti, dovrebbero avere il diritto ad ottenere un indennizzo equo ed adeguato per le lesioni subite, indipendentemente dal luogo della Comunità europea in cui il reato è stato commesso (considerando 6 della Direttiva) e dovrebbe pertanto essere istituito in tutti gli Stati membri un meccanismo di indennizzo efficace (considerando 7 della Direttiva).

Ne discende un sistema che prevede la tutela delle vittime nei rispettivi Stati di residenza per i crimini ivi commessi (art. 12 par. 2), sistema conosciuto come tutela per le fattispecie interne ed un altro sistema di tutela delle vittime per i reati subiti in occasione di transito in altri Stati membri sulla base del sistema di indennizzo operante nello Stato di commissione del reato (art. 12 par. 1), sistema conosciuto come tutela delle fattispecie *cross-border*.

Purtroppo, se si studia in modo approfondito il quadro normativo nazionale di riferimento, si osserva che l'accesso alla tutela indennitaria è particolarmente ristretto e che proprio nell'accesso a tale tutela vi è notevole carenza di parità tra le vittime di reato.

In particolare, l'art. 12, comma 1, lett. b), della legge n. 122/2016 contemplava, tra i requisiti, che la vittima, per poter avere accesso alla tutela indennitaria, avesse già esperito infruttuosamente l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento dal soggetto obbligato in forza di sentenza di condanna irrevocabile o di una condanna a titolo di provvisoria, salvo che l'autore del reato fosse rimasto ignoto.

Tale requisito è stato soltanto in parte attenuato dall'art. 6 comma 1, lett. b) della legge n. 167/2017, che ha aggiunto la seguente eccezione: "quando l'autore del reato abbia chiesto ed ottenuto l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale o civile in cui è stata accertata la sua responsabilità".

La disciplina italiana risulta estremamente critica a confronto con le indicazioni ricavabili dalla Direttiva 2004/80 CE, in quanto tale Direttiva non prevede questi requisiti o condizioni previste dal Legislatore italiano. Il considerando 10 della Direttiva si limita, infatti, ad indicare che le vittime tutelate dalla Direttiva sono quelle che "non possono ottenere un risarcimento dell'autore del reato, in quanto questi può non possedere le risorse necessarie per ottemperare ad una condanna al risarcimento dei danni, oppure può non essere identificato e perseguito".

L'impostazione data alla materia dal Legislatore italiano ha creato, pertanto, una situazione doppiamente discriminatoria di assoluto sfavore per le vittime di reati violenti intenzionali comuni, rispetto alle vittime di reati violenti garantite da leggi speciali (si pensi ad esempio alle vittime di reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, alle vittime del terrorismo).

Le legge n. 302/1990 per le vittime di terrorismo, della criminalità organizzata, del dovere, dell'eccidio di Algeria del 7 luglio 1994, del disastro aereo di Ustica, della banda della "uno bianca" non solo non impone come condizione di procedibilità l'esperimento di un'azione esecutiva, ma neppure il previo intervento di una sentenza penale di condanna al risarcimento del danno. Non è neppure necessaria una sentenza penale di condanna definitiva.

Altra restrizione significativa all'accesso alla tutela indennitaria è recata dall'art. 1 comma 593, lett. b) punto 1.1. della legge n. 145/2018, laddove la norma prevede la condizione per cui "la vittima non abbia percepito, in tale qualità ed 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 in base alle disposizioni di cui all'art. 11 (ossia le somme previste come risarcimento). In pratica, basterebbe un contributo più che risibile e modesto pari ad Euro 3000,00 nel caso di lesioni personali anche gravissime, o pari ad Euro 4.800,00 per i casi di violenza sessuale per nullificare la tutela indennitaria prevista dal Legislatore europeo.

Tale impostazione sarebbe particolarmente discriminatoria e penalizzante nei confronti dei soggetti più bisognosi di aiuti immediati, ovvero per i figli rimasti orfani di entrambi i genitori, impossibilitati a sostenere le esequie e le urgenze economiche della fase successiva al lutto, oppure per la persona macro-lesa, la quale abbia necessità di far fronte a spese ingenti per l'abbattimento di barriere architettoniche o ancora per la vittima di violenza sessuale, la quale, spezzata dalla vicenda occorsale, necessiti di terapie ed al contempo perda il lavoro o, già disoccupata, oppure studentessa al momento della tragedia, non riesca poi a conquistarsi un impiego.

Si consideri poi che gli indennizzi stabiliti dal Decreto ministeriale, irrisori e ben lungi dall'essere equi ed adeguati, sono indennizzi fissi, sganciati dalla possibile modulazione caso per caso, alla luce del caso concreto e, come tali, non proporzionabili alle particolari circostanze del reato. La totale assenza per le vittime di reati intenzionali violenti comuni di un sistema di indennizzo flessibile, adattabile alla fattispecie crea discriminazioni, creando un sistema dove il risarcimento si traduce in una mera elemosina statale, in una sorta di simulacro di indennizzo, in aperto contrasto con ogni standard sia risarcitorio che indennitario, sia legislativo che giurisprudenziale europeo.

Si crea così un netto solco tra vittime "di serie A" e vittime "di serie B", con una manifesta disparità di trattamento con conseguente violazione dell'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. A questo proposito pare importante ricordare la pronuncia Corte di Giustizia, Sez. II, 5 giugno 2008, causa C-164-07, *James Wood vs. Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions*, in cui i Giudici hanno evidenziato che "i sistemi di indennizzo nazionali devono sicuramente rispettare *in primis* il principio generale di non discriminazione che impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differente e situazioni diverse in maniera eguale.... E che un trattamento del genere potrebbe essere giustificato solo se fondato su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito".

Si ricordi che l'art. 20 della Carta rileva alla luce dell'obiettivo perseguito dalla Direttiva 2004/80/CE, ovvero alla luce della tutela di beni fondamentali, quali la vita, la salute, la personalità, la dignità e la famiglia.

Il reato comporta la violazione dei diritti umani della vittima al ristoro: lo Stato non può essere indifferente. In tale situazione nel bilanciamento tra i diritti deve prevalere soltanto quello della tutela della vittima e non il rispetto di vincoli di bilancio o di copertura dei Fondi a tutela delle vittime.

A motivo di questo, la denuncia presentata alla Commissione ha avuto un seguito.

La sottoscritta ha ricevuto risposta all'inizio di agosto del 2019 con una lettera di presa in esame della denuncia stessa da parte dei Funzionari della Commissione. Nella risposta si evidenziava, stante il rinvio alla CGCE, la necessità di attendere tale decisione, resa necessaria dal rinvio della Corte di Cassazione italiana.

Siamo stati, dunque, in trepidante attesa di questa udienza e poi della lieta sentenza, foriera di una conquista contro una forma di discriminazione così grave. Auspichiamo che, come dice Socrate a Strepsiade nella Commedia *Le Nuvole* di Aristofane, i Giudici della Corte di Cassazione possano "rilassare la loro mente sottile, discernendo ed argomentando rettamente", alla luce dell'ottimo risultato ottenuto presso la Corte di Giustizia di Lussemburgo.

Grazie.