



## *MINISTERO INTERNO*

***COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLE INIZIATIVE DI SOLIDARIETÀ  
PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO  
E DEI REATI INTENZIONALI VIOLENTI***

### ***RELAZIONE ANNUALE***

**di cui all'articolo 4, comma 2, d.P.R. 19 febbraio 2014 n.60**

### ***ATTIVITÀ 2018 DEL COMITATO DI SOLIDARIETÀ***

**di cui all'articolo 2, comma 10, d.P.R. 19 febbraio 2014 n.60**

## INDICE

<b>Introduzione</b>	<b>pag.</b>	<b>3</b>
<b>I - Domande di accesso al Fondo di rotazione</b>	<b>pag.</b>	<b>5</b>
<b>II - Attività deliberativa</b>	<b>pag.</b>	<b>10</b>
<b>III - Contenzioso</b>	<b>pag.</b>	<b>13</b>
<b>IV - Programma di informazione</b>	<b>pag.</b>	<b>18</b>
<b>V - Iniziative di sostegno e memoria</b>	<b>pag.</b>	<b>20</b>
<b>VI - Reati intenzionali violenti</b>	<b>pag.</b>	<b>23</b>
<b>VII - Criticità rilevate nell'applicazione della legge 22 dicembre 1999, n. 512</b>	<b>pag.</b>	<b>31</b>
<b>VIII - Criticità rilevate nell'applicazione della legge 7 luglio 2016, n. 122</b>	<b>pag.</b>	<b>37</b>

## Introduzione

La presente relazione espone gli aspetti fondamentali dell'attività del Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti e dell'Ufficio del Commissario nel corso dell'anno 2018, illustrando i dati statistici, le più significative iniziative assunte e le problematiche emerse.

Il Comitato, cui va riconosciuta l'assiduità, competenza e lungimiranza nell'attività svolta, ha esaminato numerose istanze di accesso al Fondo di solidarietà sia per le vittime dei reati di mafia, che per le vittime dei reati intenzionali violenti.

Per i reati di tipo mafioso, l'attività posta in essere è stata fortemente connotata, come nell'anno precedente, dall'entrata in vigore della modifica alla legge 22 dicembre 1999 n.512, introdotta dall'art. 15 della legge 7 luglio 2016, n.122, che ha esteso alle vittime dei reati di tipo mafioso un ulteriore requisito restrittivo di accesso al Fondo, già previsto dall'art. 4, comma 1 della legge n. 302/1990, per le vittime della criminalità organizzata.

Anche nell'anno in esame, quindi, si è registrato un progressivo aumento delle delibere di rigetto di istanze avanzate da soggetti risultanti non estranei ad ambienti e rapporti delinquenziali, accompagnato da revoche di somme già erogate a titolo di provvisori, con conseguente riduzione dell'importo posto a carico del Fondo.

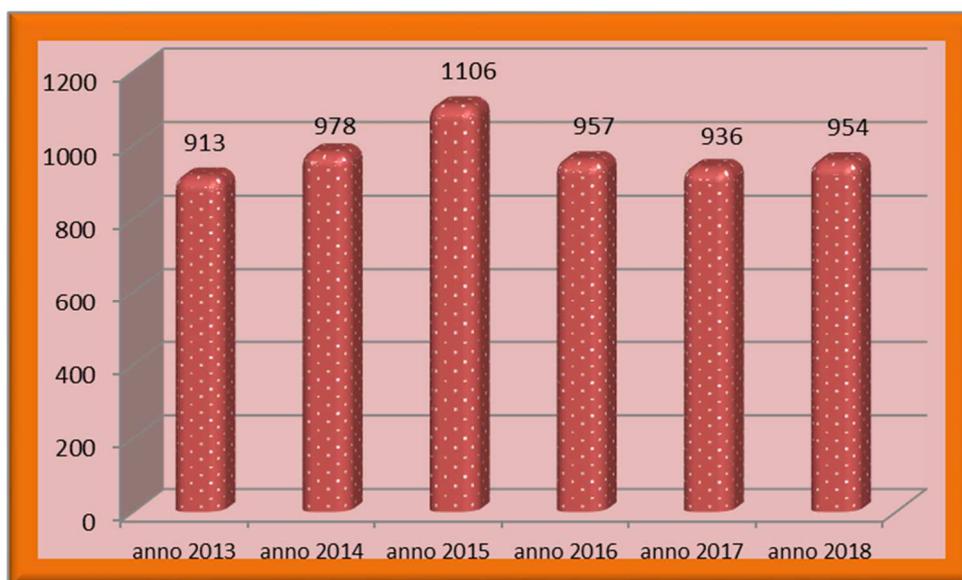
L'attribuzione al Comitato della competenza a deliberare sulle istanze delle vittime dei reati di tipo violento ha visto l'Ufficio impegnato, oltre che nell'istruttoria delle domande, nella redazione del decreto interministeriale di rideterminazione dell'importo dell'indennizzo spettante in relazione alle diverse ipotesi di reato, del regolamento di attuazione e degli emendamenti, poi recepiti dalla legge di bilancio 2019. E' stata inoltre svolta un'impegnativa e costante attività di consulenza alle Prefetture e agli istanti, per la soluzione delle numerose e complesse questioni interpretative sollevate.

Il Commissario ha inoltre sottoscritto un protocollo per l'istituzione di un Tavolo di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di assistenza alle vittime di reati intenzionali violenti.

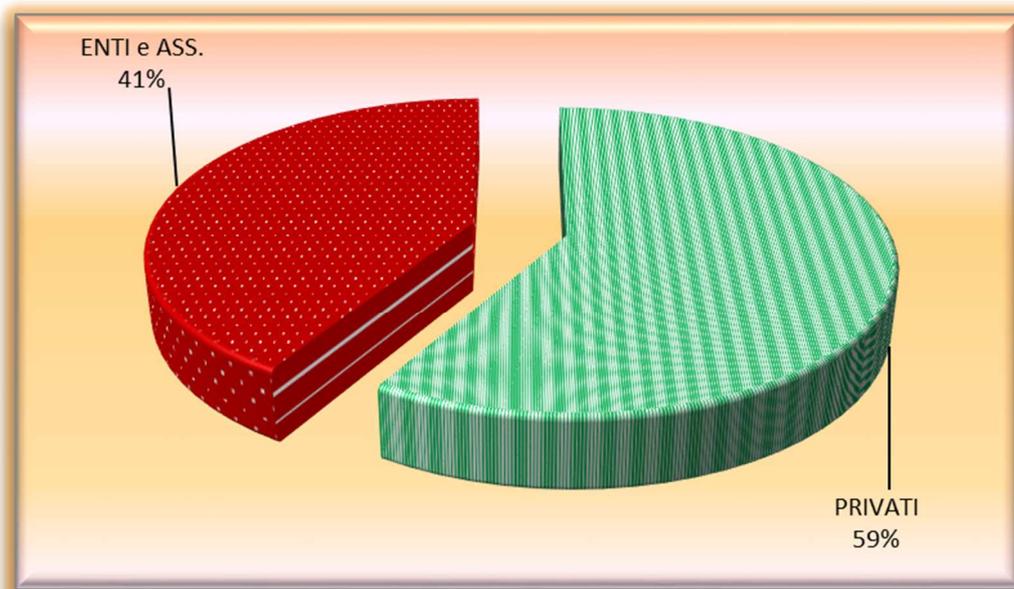
Nell'ambito dell'attività di coordinamento mirata ad implementare la solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, che aggiunge un *quid pluris* a quella più strettamente di erogazione dei benefici loro spettanti ad opera del Comitato, sono state, tra l'altro, assunte dal Commissario nuove iniziative, una prima, consistente nell'istituzione presso l'Ufficio del Commissario di un Tavolo permanente tra istituzioni e realtà associative, e una seconda, già avviata nell'anno precedente, intitolata "TESTIMONIANZE DI CORAGGIO", volta a valorizzare, sulla propria pagina web, le storie delle vittime di mafia ricordandole nell'anniversario del loro sacrificio.

## I - Domande di accesso al Fondo di rotazione

Nel 2018 sono pervenute **954** istanze di accesso al Fondo di rotazione, il 2% in più rispetto all'anno precedente (936), per un importo complessivo di € 65.250.724,67.



Anche nel 2018 la proporzione tra persone fisiche e giuridiche è sostanzialmente confermata nel raffronto con i due anni precedenti, essendo state presentate dai **privati** complessivamente **559** istanze che rappresentano il 59% del totale (il numero si riferisce alle istanze presentate, tenendo però conto che una stessa persona può avanzare più domande per lo stesso fatto criminoso: per provvisionale, spese legali, più sentenze di condanna a carico di coimputati, più risarcimenti disposti con sentenze di condanna), mentre quelle prodotte dagli **enti** e dalle **associazioni** sono state **395**, ossia il restante 41%.



Negli ultimi anni le istanze delle persone fisiche hanno superato quelle delle associazioni invertendo il trend negativo che aveva fatto registrare negli anni precedenti un consistente aumento delle istanze presentate dalle associazioni, anche di recente istituzione.

Sotto il profilo della distribuzione territoriale le istanze provengono quasi esclusivamente (95% del totale) dalle 4 regioni meridionali, tradizionalmente più esposte ai fenomeni mafiosi (Sicilia, Campania, Calabria e Puglia), mentre per il rimanente 5% spicca il Lazio con 32 istanze e seguono, con uno scarto rilevante, la Lombardia e l'Emilia Romagna, da cui provengono rispettivamente 5 e 4 domande.

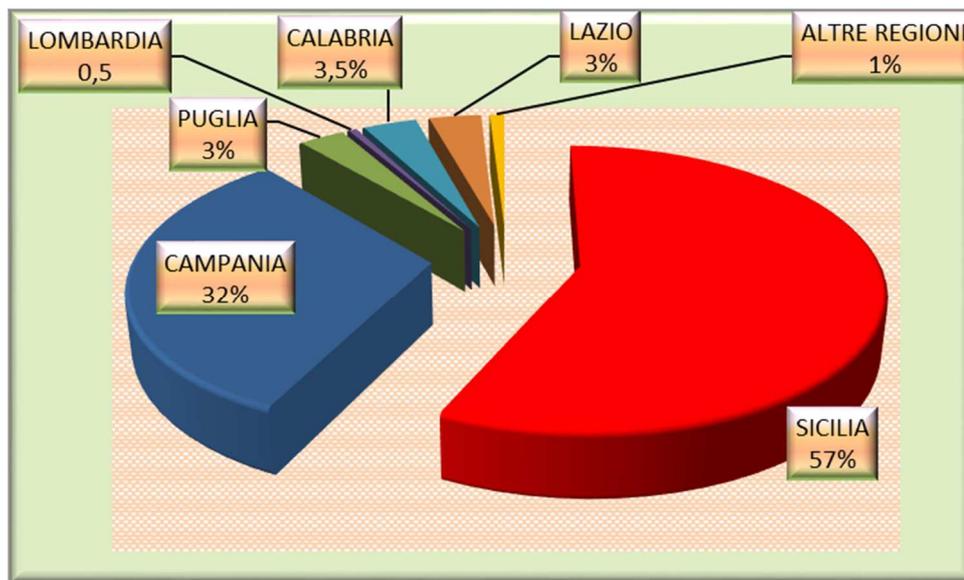
In particolare sono state presentate le seguenti istanze:

- n. 545 dalla Sicilia, da cui provengono il 57 % delle istanze anche se si registra un decremento dell'8% rispetto all'anno precedente;
- n. 302 dalla Campania (32% delle istanze), dove invece nel raffronto con il 2017 il numero delle istanze è aumentato del 33%;
- n. 33 dalla Calabria (quasi il 4% delle istanze) con un significativo incremento rispetto all'anno precedente (9 istanze);
- n. 32 dal Lazio, raddoppiato rispetto al 2017.
- n. 28 dalla Puglia (poco più del 3% delle istanze) 7 in meno rispetto a quelle presentate nel 2017.

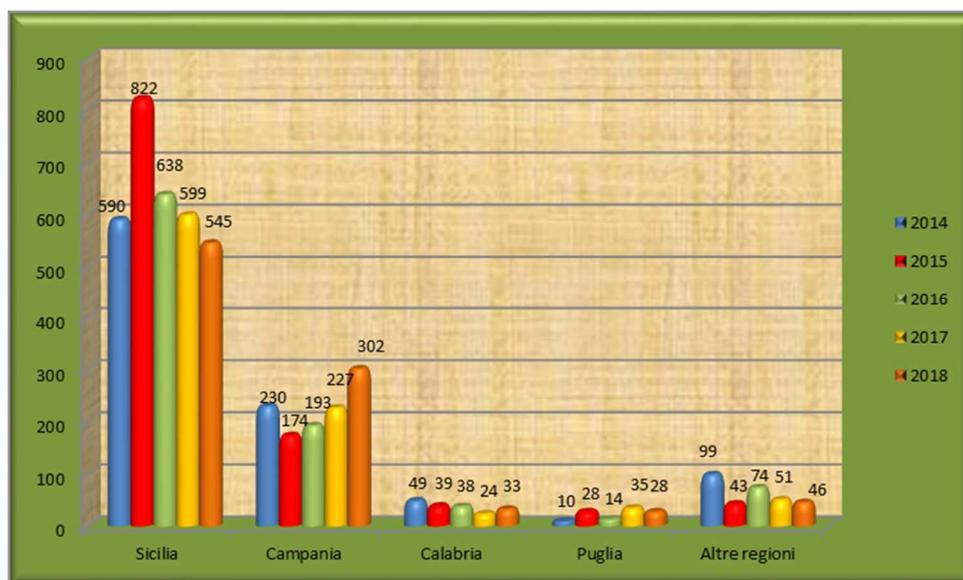
Per le altre Regioni sono state presentate istanze:

- n. 5 dalla Lombardia
- n. 4 dall'Emilia Romagna
- n. 2 dalla Toscana
- n. 1 dal Piemonte, dalle Marche e dalla Sardegna.

**DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE DOMANDE  
DI ACCESSO AL FONDO DI ROTAZIONE – ANNO 2018**



**DOMANDE DI ACCESSO AL FONDO DI ROTAZIONE  
RAFFRONTO ANNI 2014-2018  
DISTINTE PER REGIONI**



L'analisi del dato numerico porta a fare una serie di considerazioni, due delle quali meritano di essere evidenziate:

- a) il numero delle richieste di accesso al Fondo pervenute dalla regione Calabria è molto modesto rispetto alla pervasiva presenza delle organizzazioni mafiose in quel territorio e alle stesse evidenze processuali penali.

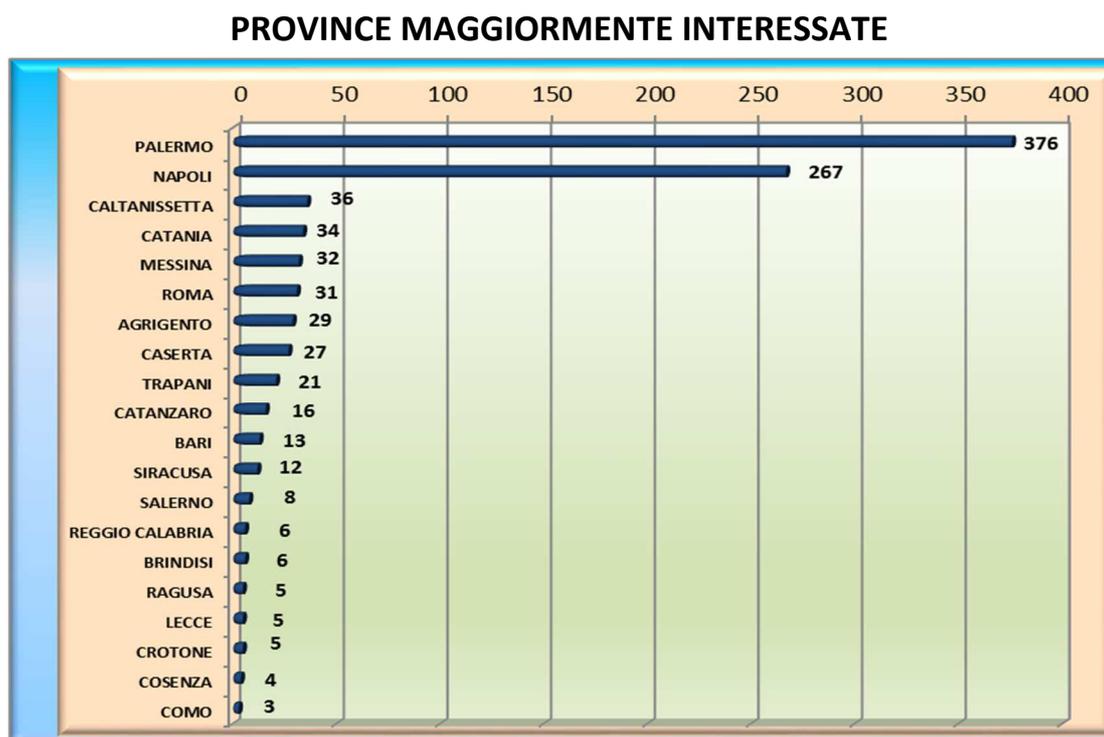
Si può ipotizzare che tale fenomeno sia dovuto a due ordini di fattori:

1. minor grado di consapevolezza ed informazione sulle opportunità offerte dalla legge rispetto a quello dei residenti nelle regioni Sicilia e Campania;
2. azione di contrasto al fenomeno mafioso che ha portato a risultati imponenti in epoche più recenti rispetto alle due citate regioni.

- b) L'azione di contrasto al fenomeno mafioso che, negli ultimi decenni si è esteso alle regioni del centro e del nord Italia, solo da epoca relativamente recente ha fornito evidenze giudiziarie.

Negli anni a venire è, pertanto, legittimo attendersi un trend in costante aumento delle richieste di risarcimento del danno e conseguentemente di accesso al Fondo.

Anche per il 2018 la situazione a livello provinciale risulta pressoché invariata rispetto agli anni precedenti ed è sempre **Palermo** la provincia da cui proviene il maggior numero di domande (376), seguita da Napoli (267), ove si registrano 83 domande in più rispetto al 2017, Caltanissetta (36), Catania (34), Messina (32), Roma (31), Agrigento (29), Caserta (27), Trapani (21), Catanzaro (16), Bari (13), Siracusa (12), Salerno (8), Reggio Calabria e Brindisi (6), Ragusa, Crotone e Lecce (5), Cosenza (4), Como (3).



Il notevole numero delle istanze pervenute dai capoluoghi di regione (Palermo e Napoli su tutte) non inganni. Le norme che disciplinano la competenza territoriale, infatti, portano numerose vittime ad inoltrare le relative istanze presso quelle Prefetture, benché residenti in altre province dello stesso distretto di Corte di Appello.

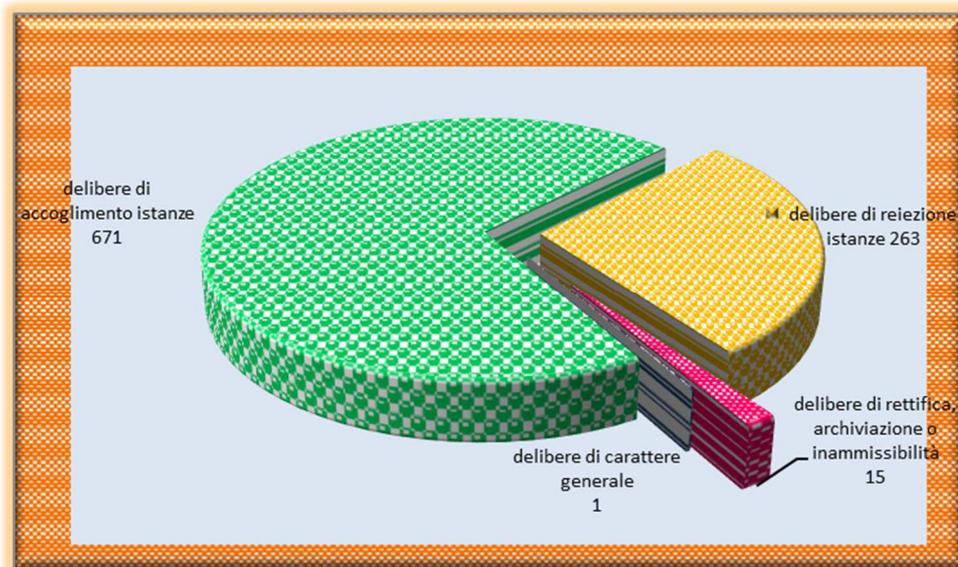
## II - Attività deliberativa

Nel 2018 le delibere adottate dal Comitato sono state 950 per un importo complessivo di circa € 67.000.000,00.

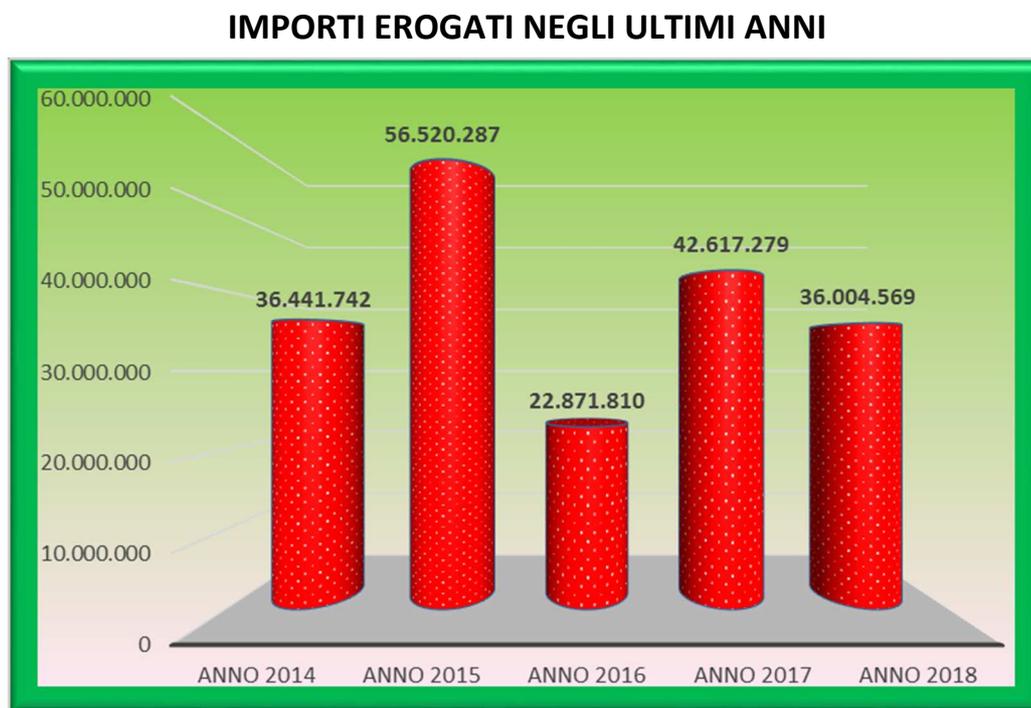
Le istanze rigettate sono state 263, ossia il 31% in più rispetto all'anno precedente in cui si era già registrato un notevole aumento. In particolare, le delibere sono così suddivise:

- nr. 671 di accoglimento o parziale accoglimento delle istanze per un importo complessivo di € 36.004.569,16;
- nr. 263 di rigetto;
- nr. 15 di rettifica, archiviazione o inammissibilità
- nr. 1 di carattere generale.

### TIPOLOGIA DELIBERE COMITATO



Dal grafico sottostante si evince come anche nel 2018 la cifra degli importi corrisposti è più contenuta rispetto agli anni precedenti (soprattutto rispetto al 2015 quando furono erogati oltre 50 milioni), sempre per l'applicazione dell'ulteriore requisito di accesso più restrittivo, introdotto dall'art. 15, comma 1, lett. c) della legge 7 luglio 2016, n.122, che ha portato al rigetto di numerose istanze.



**Le somme erogate ai familiari delle vittime per mafia dall'istituzione dell'ufficio commissariale al 31.12.2018, ammontano complessivamente ad € 577.913.788,16.**

\* \* \*

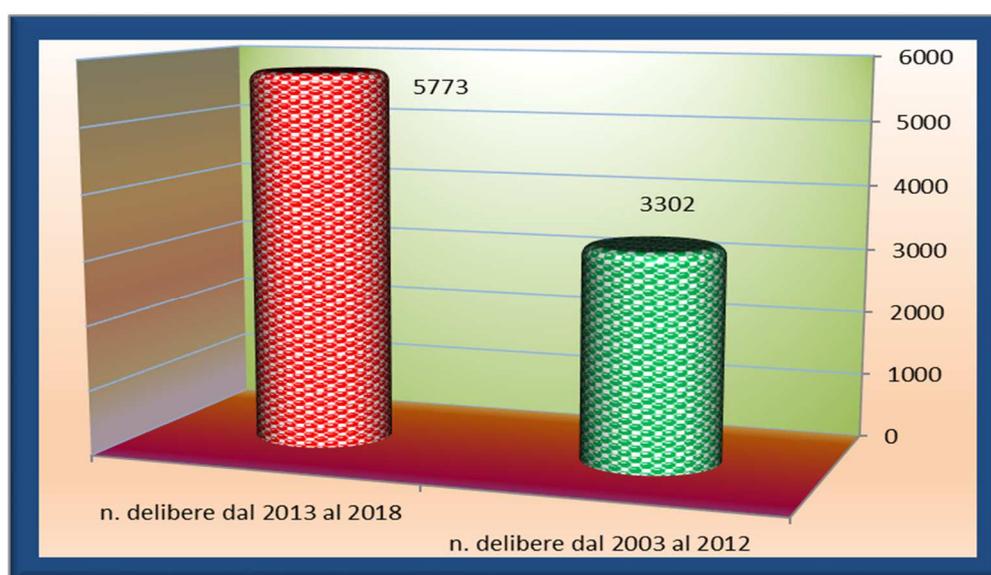
Le ragioni che hanno determinato il mancato o parziale accoglimento delle domande di accesso al Fondo vanno individuate:

- nel mancato riconoscimento nella sentenza a carico del reo delle condizioni di cui all' art. 4, comma 1, legge 512/99;
- nei motivi ostativi ex art. 4, comma 4- *bis*, della legge 22 dicembre 1999, n. 512, riguardanti i requisiti soggettivi della vittima deceduta;
- nell'introduzione, con l'art. 32 della legge 17 ottobre 2017, n. 161, in capo alle associazioni che si costituiscono parte civile nei processi per delitti di mafia, dei requisiti che provino affidabilità e capacità operativa in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso;

- nell'insussistenza del requisito della totale estraneità ad ambienti e rapporti delinquenti, ex art. 15 legge n. 122/2016.

**In particolare per questo motivo sono state respinte domande di accesso al Fondo a seguito di domanda risarcitoria per il valore di euro 29.499.045,95 e revocate provvisoriale per il valore di euro 991.941,06.**

Si conferma, come già riportato nelle precedenti relazioni, il trend positivo degli ultimi sei anni, con un numero di delibere adottate che supera del 73% quello delle delibere prodotte negli undici anni precedenti.



Tale risultato continua ad essere il prodotto, oltre che dell'intensificazione dell'attività deliberativa del Comitato di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, anche delle maggiori disponibilità finanziarie realizzate con l'unificazione dei previgenti Fondi (vittime dell'estorsione e dell'usura e vittime della mafia) nell'unico Fondo di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, dell'estorsione e dell'usura, già esposta nelle precedenti relazioni.

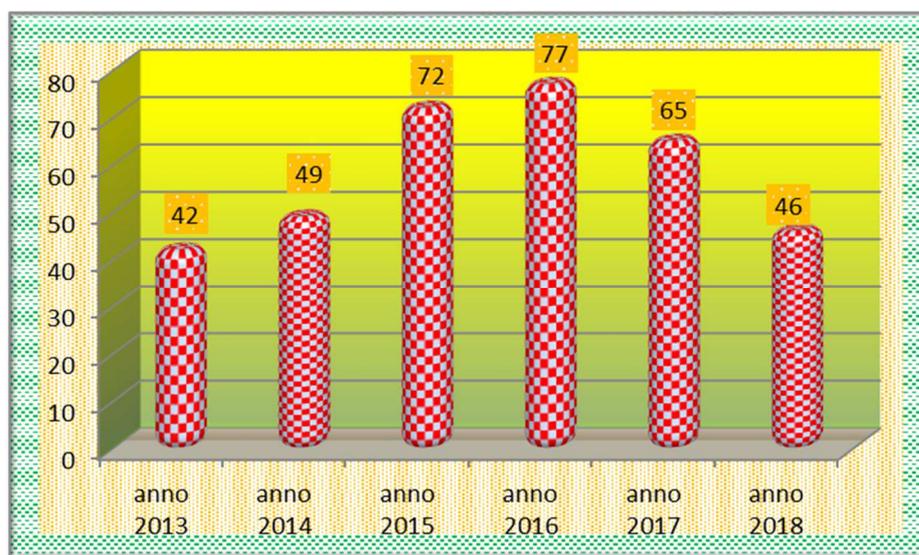
In ottemperanza alle indicazioni formulate negli ordini del giorno n. 9/5369 e 9/5369/23 del 31 luglio 2012, approvati dal Governo in sede di conversione in legge del decreto legge 20 giugno 2012, n. 79, e in conformità ad un orientamento già espresso in tal senso dal Comitato a partire dal 2012, l'Organo collegiale ha confermato anche per il 2018 il pagamento in un'unica soluzione delle somme richieste a titolo di risarcimento del danno o di provvisoriale, oltre che delle somme relative alla rifusione delle spese e degli oneri di costituzione e di difesa.

### III - Contenzioso e rappresentanza in giudizio

L'Ufficio è chiamato a svolgere attività di studio e redazione di memorie difensive per la rappresentanza e difesa in giudizio dell'Amministrazione, oltre a funzioni di supporto e consulenza giuridica al Comitato, specificamente in relazione all'approfondimento di numerose questioni applicative e interpretative della legge 512/1999 e 122/2016, e la redazione di proposte di modifica normativa.

Ai sensi dell'art. 5, commi 2 e 3, della legge n. 512 del 1999, ai fini di conoscenza dell'avvio di un procedimento (*notitia litis*) nel quale la parte lesa intende far valere la pretesa al risarcimento, vengono notificati all'Ufficio gli atti di citazione. Nel corso dell'anno sono pervenuti 46 atti di citazione. In relazione a tali atti l'Ufficio è chiamato a valutare l'opportunità della costituzione in giudizio, in quanto talora viene erroneamente convenuto come responsabile in solido con gli autori dell'illecito e si rende necessario, pertanto, predisporre una relazione difensiva per eccepire la carenza di legittimazione passiva del Fondo.

**NOTIFICHE DEGLI ATTI DI CITAZIONE PERVENUTI  
DAL 2013 AL 2018**



Nel corso del 2018 si è registrato un incremento (9) degli atti di appello (mentre nel 2017 ne era stato proposto soltanto uno), avverso le sentenze civili di determinazione dei danni patrimoniali patiti dalle parti lese, al fine di conseguire un maggiore risarcimento.

E' tuttora in corso e in progressivo aumento il contenzioso originato dall'impugnazione delle delibere di rigetto adottate dal Comitato - prima della modifica

normativa in materia di presupposti e requisiti soggettivi introdotta dall'art. 15, legge 7 luglio 2016, n. 122 - sulla base del consolidato orientamento, ampiamente illustrato nelle precedenti relazioni, secondo il quale accordare il beneficio statale del certo risarcimento dei danni, quando risulta la pericolosità sociale o la contiguità ad ambienti delinquenti della vittima o dei suoi aventi causa, contrasti con la *ratio* della legge e il comune senso di giustizia.

L'organo collegiale, in altri termini, ha ritenuto che la legge 512/1999, ancor prima delle modifiche introdotte dalla legge 122 del 2016, abbia inteso "garantire" le vere vittime dei reati mafiosi, nel cui novero non possono certamente iscriversi persone comunque riconosciute malavitose, bensì soltanto soggetti gravitanti nell'ambito delle relazioni personali non inquinate da interferenze con il fenomeno delinquenziale.

A tale contenzioso si è aggiunto quello originato dall'impugnativa delle delibere di rigetto adottate dal Comitato di Solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, su istanze che se pur presentate prima della novella legislativa, sono state decise dopo l'entrata in vigore dell' art. 15, legge 7 luglio 2016, che, come noto, richiede che *"il soggetto leso risulti essere del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenti, salvo che si dimostri l'accidentalità del suo coinvolgimento passivo nell'azione criminosa lesiva, ovvero risulti che il medesimo, al tempo dell'evento, si era già dissociato o comunque estraniato dagli ambienti e dai rapporti delinquenti cui partecipava"* (requisito che, anche su conforme parere dell'Avvocatura dello Stato, si estende anche agli aventi causa). I motivi di gravame e le conseguenti memorie difensive redatte dall'Ufficio si imperniano, in tal caso, sovente, sulla corretta interpretazione del principio *tempus regit actum*, letto anche alla luce del comma 3 dell'art. 15, secondo il quale la disposizione *"si applica alle istanze non ancora definite alla data di entrata in vigore della legge"*.

Si evidenzia, inoltre, nell'anno in esame, l'introduzione di un nuovo contenzioso che trae origine dall'impugnativa delle delibere di rigetto adottate su istanze presentate e deliberate dopo l'entrata in vigore del citato art. 15, comma 1, della legge 122/2016, con la quale si contesta la legittimità del provvedimento, escludendo una qualsivoglia discrezionalità dell'amministrazione a fronte di un diritto all'accesso che trae origine da un provvedimento del giudice e, in altri casi, lamentando il difetto di motivazione a fronte di precedenti della vittima o dei suoi aventi causa che si assumono privi di rilevanza o non comprovati da risultanze del casellario o processuali.

In sede difensiva l'Ufficio ha sostenuto che il diritto soggettivo al risarcimento esiste certamente e può essere invocato nei confronti dell'autore del reato, mentre in termini di intervento del Fondo è riconosciuto solo a condizione che dopo verifica amministrativa

esistano in capo all'istante i presupposti di legge e i requisiti soggettivi che soli possono legittimare la richiesta. Ciò è avvalorato dalla modifica normativa del 2016 che, al contrario di quanto sostenuto dai ricorrenti, ha conferito all'Amministrazione ampi poteri discrezionali.

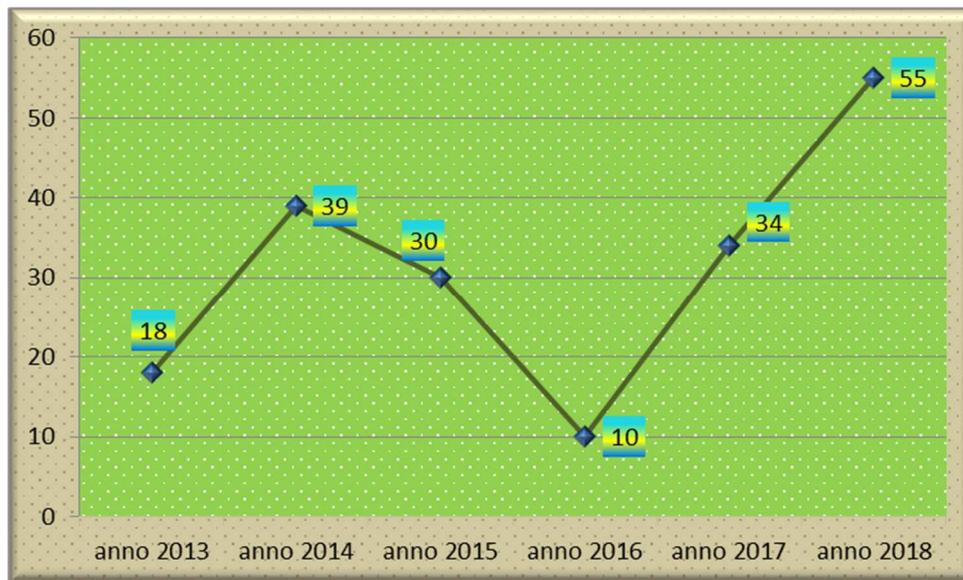
L'istruttoria è sempre condotta avvalendosi non solo dei certificati dei casellari, delle sentenze e dei provvedimenti di adozione delle misure di prevenzione, che formalmente e pubblicamente attestano l'assenza di precedenti penali ostativi all'accesso, ma anche delle informative del Prefetto e degli organi di polizia, che consentono di giudicare inidoneo al beneficio un soggetto che, seppur non sia stato ancora destinatario di una statuizione di condanna, risulti comunque contiguo ad ambienti criminali.

Questo Ufficio ha sostenuto che, a termini di legge, sia condizione necessaria e sufficiente per negare legittimamente il beneficio, l'esistenza, ovviamente suffragata dalle informazioni degli organi investigativi o da riscontri di carattere giudiziario, di elementi che possano ragionevolmente prefigurare la permeabilità della vittima e dei suoi aventi causa ad influenze delinquenziali, siano queste espressioni di contesti più o meno organizzati.

In altri termini, si ritiene che il legislatore esprimendosi con formula alquanto ampia sul significato della locuzione "ambienti e rapporti delinquenziali" abbia inteso affermare (tale avviso è peraltro sostenuto anche da parte della giurisprudenza) che ogni elemento di ragionevole sospetto circa "la non estraneità" ai suddetti contesti è rilevante ai fini del rigetto dell'istanza, soprattutto in presenza di risultanze processuali o investigative indicative di un sistema di vita e di relazioni da cui si possa desumere un profilo soggettivo della vittima o dei suoi familiari permeabile a contesti delinquenziali. I motivi di impugnativa hanno offerto tuttavia uno spunto di riflessione al Comitato per ulteriori approfondimenti in sede istruttoria sui requisiti soggettivi.

Nel corso dell'anno sono stati proposti 55 ricorsi per i quali si è proceduto alla redazione del rapporto difensivo, con un incremento del 62% rispetto al 2017 (34); 9 sentenze di primo grado favorevoli all'Amministrazione sono state impugnate dalle vittime e 2 sono stati i ricorsi in appello proposti da questo Ufficio contro sentenze che hanno visto l'Amministrazione soccombente.

## RICORSI AVVERSO LE DELIBERE DEL COMITATO



Ai sensi dell'art. 6 della L. 512/99 il Fondo è surrogato, quanto alle somme corrisposte agli aventi titolo, nei diritti della parte civile o dell'attore verso il soggetto condannato al risarcimento del danno. A tale esercizio provvede la concessionaria CONSAP s.p.a., in virtù di rapporto di concessione.

\* \* \*

L'esercizio della surroga nei termini prescrizionali ha, tuttavia, portato allo svolgimento di un'intensa attività di verifica, su impulso della concessionaria, del passaggio in giudicato delle sentenze con conseguente interpello delle diverse cancellerie degli uffici giudiziari.

Recentemente l'Ufficio si è costituito in n. 8 giudizi proposti dagli autori dei reato avverso le cartelle esattoriali predisposte da Consap, in virtù dell'art. 5 del decreto in data 1 dicembre 2017, di approvazione dell'atto aggiuntivo al citato atto di concessione, secondo il quale *“laddove il contenzioso sia inerente a benefici deliberati dal Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti, ... la Consap spa “non procede ad autonoma costituzione in giudizio e, informandone il Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione ed il Commissario competente, interessa l'Avvocatura dello Stato territorialmente competente per le opportune difese, trasmettendo ogni utile documentazione”*. Tale disposizione riproduce il contenuto di un parere dell'Avvocatura Generale dello Stato del 21 novembre 2016, richiamato dalle premesse del citato atto aggiuntivo.

Si tratta di un'attività doverosa dalla quale, però, non sono attesi risultati particolarmente positivi. Non vi è, infatti, l'aspettativa di reperire, presso i soggetti obbligati, patrimonio sufficiente a compensare l'esborso di denaro pubblico.

D'altronde la normativa che ha introdotto il sistema di intervento dello Stato nel diritto al risarcimento vantato dalle vittime di mafia trova, tra le motivazioni, la decisiva circostanza che i soggetti "mafiosi" riconosciuti responsabili dei reati sono stati, in gran parte, spogliati dei loro averi a seguito dell'adozione di provvedimenti di confisca dei beni.

## IV - Programma di informazione

L'art. 2, comma 9, del d.P.R. 60/2014, prevede la predisposizione e la realizzazione di un programma annuale di informazione sulle iniziative di solidarietà e sostegno in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso, con particolare riguardo alle finalità della legge stessa e alle modalità di accesso all'apposito Fondo di solidarietà.

La campagna di comunicazione per l'anno 2018 ha visto l'attivazione di un coordinato insieme di azioni, con il coinvolgimento di diversi strumenti. E' continuato l'inserimento nella pagina web, dedicata all'Ufficio del Commissario, delle testimonianze di coraggio di alcune vittime della mafia, pubblicate in occasione della ricorrenza della loro morte.

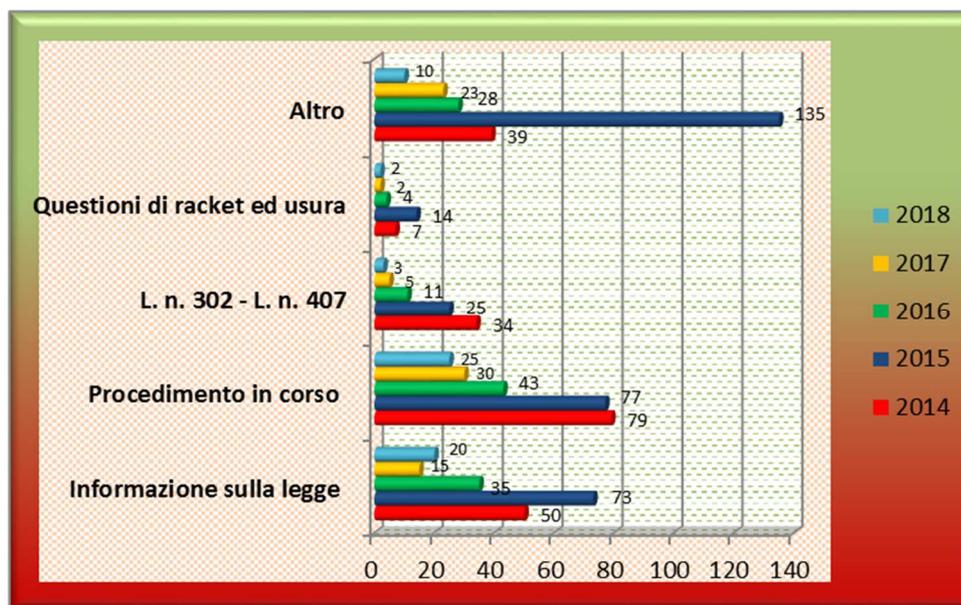
Tra le iniziative di comunicazione si segnalano inoltre:

- numero verde;
- aggiornamento del sito.

### *Numero verde*

Il numero verde – 800.191.000, è stato attivo dalle ore 9:00 alle ore 16:00 dal lunedì al giovedì, e il venerdì dalle ore 9:00 alle ore 14:00.

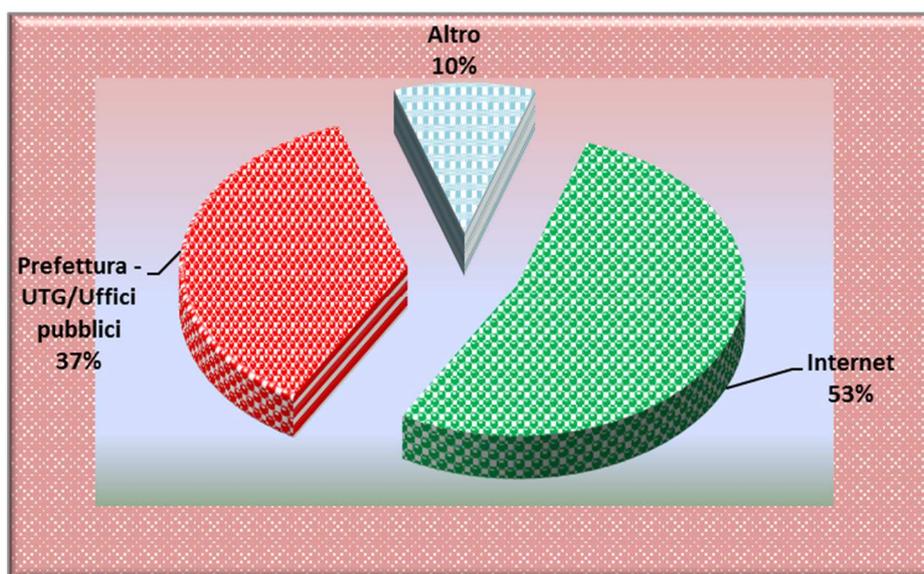
Anche per il 2018, come per gli anni precedenti, si è registrata una progressiva riduzione delle richieste di informazione sulla legge 512/99, mentre sono aumentate sensibilmente le richieste di informazioni sulla legge 122/2016. La riduzione delle richieste telefoniche si è avuta anche grazie alla pubblicazione sul sito del Ministero di tutte le notizie utili sulle modalità da seguire per l'accesso al Fondo, integrate dalle circolari esplicative inviate alle Prefetture.



Dalla lettura dei dati e dalla visione dei grafici emerge una progressiva consistente riduzione negli ultimi anni delle chiamate al numero verde, con un'unica eccezione nell'anno 2015, anno in cui è stato trasmesso sulle reti RAI uno spot televisivo e radiofonico per far conoscere i benefici previsti dalla legge 512/1999.

Per il 2018 la maggior parte degli interlocutori hanno riferito di essere venuti a conoscenza dell'esistenza del numero verde consultando il sito internet (53%) e attraverso gli enti pubblici e le forze dell'ordine (37%).

### TIPOLOGIA CONOSCENZA NUMERO VERDE



## V -Iniziative di sostegno e memoria

### ***Contributo agli Stati generali della lotta alla criminalità organizzata (Decreto Ministro Giustizia 20.9.2016)***

Nell'ambito degli Stati generali della lotta alle mafie, procedura di consultazione pubblica indetta con decreto del Ministro della giustizia, articolata in tavoli tematici, il Tavolo 7 in tema di "Vittime delle mafie" ha chiesto al Commissario un proprio contributo che si è sostanziato in un bilancio dell'azione dell'Ufficio con l'indicazione, sulla scorta delle problematiche di natura applicativa, di cui è cenno nella presente relazione, anche delle prospettive di sviluppo futuro verso una tutela sempre più adeguata.

Al termine delle audizioni, in sede di relazione conclusiva dei lavori del Tavolo 7 (poi confluita nel report di sintesi dei lavori di tutti i Tavoli rassegnato dal Comitato scientifico in preparazione dell'evento conclusivo degli Stati generali, tenutosi a Milano il 23 e 24 novembre 2017), si è dato, tra l'altro, atto delle seguenti iniziative sviluppate a cura del Commissario.

### ***Tavolo permanente tra istituzioni e realtà associative***

Nel corso dei lavori del suddetto Tavolo 7 è maturata l'opportunità di istituire un Tavolo permanente fra le Istituzioni e le realtà associative già impegnate sul territorio a supporto delle vittime della criminalità organizzata, in linea con l'intento del Commissario di rendere più incisiva l'azione dell'Ufficio mediante un approccio nuovo che, al di là della funzione storica di presidente del Comitato di solidarietà per l'erogazione dei benefici economici, allarghi l'orizzonte del sostegno dello Stato.

Sono stati, quindi, coinvolti i ministeri interessati a condividere finalità e compiti dell'organismo, designando propri rappresentanti.

Con la firma del Ministro dell'interno sul decreto istitutivo del 16 maggio 2018, il Tavolo di lavoro presso l'Ufficio del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti è divenuto realtà.

E' nata, così, una sede permanente di consultazione e di collaborazione al fine di fornire un supporto alle attività di coordinamento delle iniziative di solidarietà svolte dal Commissario, dando voce anche al privato sociale e al suo prezioso contributo fondato sul vissuto.

Ai lavori del Tavolo, presieduto dallo stesso Commissario, possono partecipare, insieme ai componenti designati dai ministeri interessati (interno, giustizia, economia e finanze, lavoro, istruzione e salute), rappresentanti delle associazioni e degli enti di consolidato impegno, sentiti i Prefetti.

Inoltre, l'organismo collaborerà, in raccordo con le Prefetture, con le associazioni che operano a sostegno delle vittime offrendo loro supporto informativo.

Il Tavolo può, peraltro, incaricare gruppi ristretti di lavoro per specifici approfondimenti e per l'esame di problematiche particolari e avanzare proposte per l'adeguamento e il miglioramento della normativa in materia nonché per il raccordo amministrativo ed organizzativo tra le Amministrazioni competenti, anche ai fini di conseguire più elevati livelli di efficacia nell'assistenza sociale, psicologica e morale delle vittime.

In concreto, uno strumento ulteriore per porre in condizione lo Stato di dimostrare una pronta e concreta vicinanza alle vittime e ai loro familiari, stabilendo un raccordo tra le amministrazioni eventualmente coinvolte in proposte di adeguamento della normativa ovvero nell'adozione di interventi che si rendessero necessari, sul piano amministrativo ed organizzativo, per superare criticità in sede di attuazione delle disposizioni vigenti.

### ***Testimonianze di coraggio***

E' proseguita per il primo semestre del 2018 l'iniziativa "TESTIMONIANZE DI CORAGGIO" volta a valorizzare le storie delle vittime di mafia mirando ad una partecipazione e ad un coinvolgimento civile e morale della collettività nel contrasto al fenomeno mafioso.

Sulla pagina web dedicata all'Ufficio del Commissario è stato attivato un link in cui sono stati diffusi, previo consenso, i racconti delle vittime che, a fronte della brutalità e delle nefandezze delle organizzazioni criminose, ne testimoniano il coraggio e la tensione morale.

Dal maggio 2017 a giugno 2018 sono state ricordate moltissime vittime, descrivendo il loro sacrificio nel giorno della commemorazione della loro morte. Successivamente, al ripetersi dell'anniversario, è stato rivolto loro un pensiero mediante lancio di un tweet dedicato.

L'iniziativa che ha voluto rendere onore al sacrificio della vita di tante persone innocenti, recuperando e approfondendo le storie, spesso dimenticate, dei protagonisti della lotta contro la mafia facendo uscire dall'oblio anche quelle remote, ha riscosso il consenso unanime da parte dei loro familiari, che hanno sentito la vicinanza anche morale dallo Stato.

## VI -Reati intenzionali violenti

Con la Direttiva n. 2004/80 del 29 aprile 2004, il Consiglio dell'Unione Europea ha statuito che la tutela dell'integrità fisica dei residenti negli Stati dell'Unione debba essere assicurata in ogni Stato membro al pari di quella garantita ai propri cittadini e residenti, quale corollario della libertà di circolazione. A tal fine, le normative degli Stati dell'Unione Europea devono prevedere un sistema di indennizzo equo ed adeguato delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori.

La legge 7 luglio 2016, n. 122 - legge europea 2015-2016 - ha previsto, negli artt. 11 e segg., un indennizzo per le vittime dei reati intenzionali violenti a valere sul Fondo già destinato alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, che ha così assunto la 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.

Con il decreto interministeriale del 31 agosto 2017 sono stati previsti gli importi dell'indennizzo. Dalla data, pertanto, del 10 ottobre del 2017, data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, le previsioni della legge sono divenute effettivamente applicabili.

L'indennizzo è stato previsto nella misura fissa di euro **4.800** in caso di violenza sessuale, euro **7.200** in caso di omicidio e **8.200** per omicidio perpetrato dal coniuge o da persona legata da relazione affettiva e nella misura variabile delle spese mediche sostenute, con il limite massimo di **3.000** euro per i reati di lesione, o altri reati con violenza alla persona.

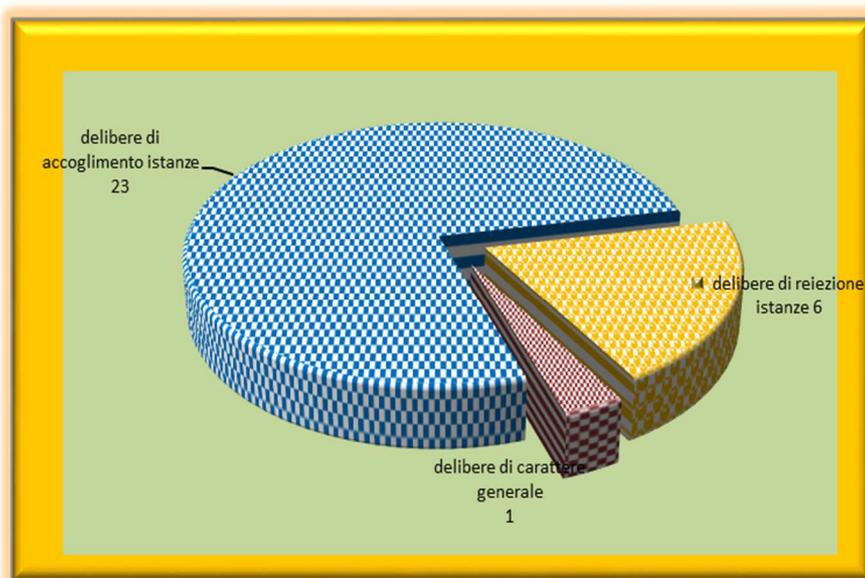
A distanza di poco più di un mese, con la legge 20 novembre 2017, n. 167, è stata ampliata la platea dei destinatari, modificando in senso più favorevole i requisiti di accesso ed estendendo il periodo di indennizzabilità. Con la legge finanziaria 2018, prima, e, poi, con la legge n. 4/2018 sono stati stanziati ulteriori somme ad incrementare il Fondo.

In relazione alle nuove attribuzioni conferite all'Ufficio del Commissario, a risorse invariate, sono state inviate circolari alle Prefetture-UTG e sono state messe in atto le necessarie azioni organizzative per gli adempimenti relativi alle nuove competenze acquisite.

Con la circolare del 4 gennaio 2018, si è precisato che i requisiti di accesso al Fondo devono essere posseduti sia dalla vittima che dagli aventi diritto; inoltre si è rappresentato l'avviso del Comitato circa l'accogliibilità della istanza di accesso nel caso in cui l'autore del reato sia ritenuto incapace di intendere e volere e la non necessità della previa costituzione di parte civile nel processo penale.

Al 31 dicembre 2018 le delibere adottate dal Comitato sono state 30 così suddivise:

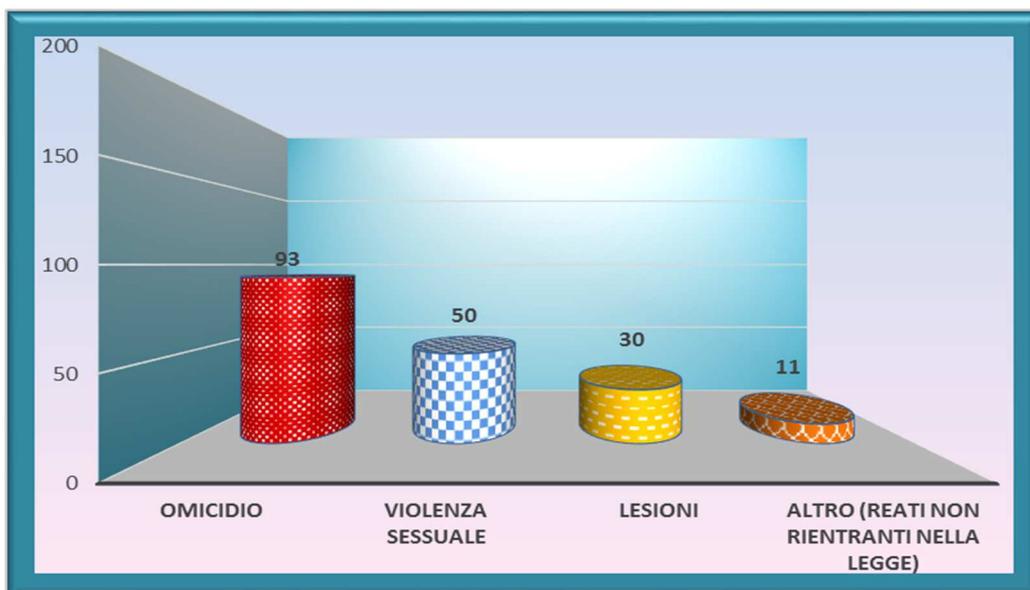
- 23 di accoglimento per un importo complessivo di € 123.400;
- 6 di reiezione;
- 1 di carattere generale.



Le istanze presentate dall'entrata in vigore della legge 122/2016 hanno riguardato 184 vittime così distinte per tipologia di reato:

- 93 vittime di omicidio (tra cui 4 vittime di femminicidio);
- 50 vittime di violenza sessuale;
- 30 vittime di lesioni;
- 11 vittime di altri reati non rientranti nelle legge.

### VITTIME SUDDIVISE PER TIPOLOGIA DI REATO



Le vittime sono per la maggior parte di origine italiana (126), 27 provengono dai paesi appartenenti alla Comunità Europea e 20 dai paesi extracomunitari (comunque residenti in uno dei paesi della UE, così come previsto dalla legge).

### VITTIME SUDDIVISE PER NAZIONALITA'



Delle 184 istanze ben la metà (92) sono state prodotte per la riapertura dei termini operata dall'art. 6, commi 2 e 3 della legge 20 novembre 2017, n. 167 e riguardano vittime di reati intenzionali violenti commessi successivamente al 30 giugno 2005, data

di entrata in vigore della direttiva europea 2004/80/CE, e prima della entrata in vigore della legge 122 del 2016.



All'indomani dell'entrata in vigore della legge, permanendo osservazioni critiche da parte dell'Europa sull'inadeguatezza del ristoro economico a fronte del danno subito dalla vittima oltre che sui tempi ristretti concessi per la presentazione delle domande relative a fatti reato successivi alla Direttiva europea n. 2480/2004 del 29 aprile 2004 e precedenti all'entrata in vigore della legge 122/2016, l'Ufficio si è attivato congiuntamente ai Dicasteri della Giustizia e dell'Economia per implementare l'importo dell'indennizzo, tenuto conto della attuale capienza del Fondo, e nella proposta di un emendamento alla legge di bilancio per la riapertura dei termini di presentazione dell'istanza così come per altre modifiche.

Si è quindi dato corso ad una rivisitazione della materia che ha investito la legge sotto molteplici aspetti.

Con assidui contatti con i predetti Dicasteri, l'Ufficio ha proposto un emendamento per la riapertura dei termini per le vittime del periodo intertemporale tra l'entrata in vigore della Direttiva europea e la legge italiana n. 122/2016; nel medesimo emendamento si sono proposte, inoltre, molteplici riforme e precisazioni della disciplina applicabile tra le quali l'individuazione degli aventi diritto superstiti della vittima, la modifica alla disciplina di indennizzo per le lesioni gravissime, la riapertura dei termini per chiedere la rivalutazione degli indennizzi come rideterminati con decreto interministeriale.

L'emendamento alla legge di bilancio 2019 è stato recepito e sono così state introdotte rilevanti modifiche alla normativa dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 - art. 1, commi da 592 a 596 e comma 492, partecipate con circolare esplicativa alle Prefetture.

Le modifiche si applicheranno alle istanze presentate nel corso dell'anno 2018 e non ancora definite e comporteranno nuovi incumbenti istruttori.

Per quelle definite, vi sarà, a domanda, una rimodulazione degli importi e la riapertura dei termini per le fattispecie di cui di seguito si fa cenno.

La legge 145/2018 ha innovato la disciplina dell'indennizzo per i reati intenzionali violenti, per quanto riguarda:

- Quantificazione dell'indennizzo per le lesioni gravissime.

L'indennizzo per il reato di lesione gravissima ai sensi dell'art. 583, secondo comma del codice penale, al pari dei delitti di omicidio e violenza sessuale, sarà erogato in favore della vittima o degli aventi diritto indicati al comma 2-bis, nella misura determinata dal decreto di cui al comma 3 e non più per la rifusione delle spese mediche ed assistenziali.

- Aventi diritto all'indennizzo in caso di decesso della vittima e possesso dei requisiti.

Dopo il comma 2 dell'art. 11, sono stati inseriti i commi 2-bis e 2-ter, che elencano gli aventi diritto all'indennizzo in caso di decesso della vittima, estendendo, le previsioni successive, la verifica dei requisiti di legge anche a tali soggetti istanti. Circa la qualità di eredi-aventi diritto, i soggetti istanti dovranno produrre una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà.

- Percezione di somme quale vittima in conseguenza immediata e diretta del fatto reato.

La legge di bilancio richiede che la vittima non 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 in base alla legge 122/2016, salvo decurtare dall'indennizzo quanto già percepito in misura inferiore.

- Riapertura dei termini per la presentazione delle domande di accesso al Fondo.

I termini per la presentazione delle istanze sono riaperti e prorogati fino al 30 settembre 2019 per le vittime di un reato intenzionale violento commesso successivamente al 30

giugno 2005 e prima dell'entrata in vigore della legge 122/2016, così come per le vittime di lesioni personali gravissime.

Tuttavia, per i soggetti in relazione ai quali, alla data del 1 agosto 2019, non risultano ancora sussistenti tutti i requisiti e le condizioni di cui agli articoli 12 e 13, comma 1, della legge n. 122/2016, il termine per la presentazione della domanda di accesso all'indennizzo è quello ordinario di 60 giorni dal passaggio in giudicato della sentenza penale o dalla definizione del giudizio per essere ignoto l'autore del reato o dall'ultimo atto esecutivo infruttuosamente esperito.

- Riliquidazione dell'indennizzo già corrisposto.

Gli indennizzi già liquidati potranno essere rideterminati, a domanda da presentare entro il 30 settembre 2019, sulla base dei nuovi importi che verranno fissati con il decreto interministeriale, di cui all'art. 11, comma 3 della legge 7 luglio 2016, n.122.

La legge 145/2018 ha inoltre implementato il Fondo di 10 milioni di euro annui a decorrere dal 2019 (art. 1, comma 592) e di 5 milioni di euro annui, a decorrere sempre dal 2019, per i minori di superstiti di madri vittime di crimini domestici e per le famiglie affidatarie (art.1, comma 492), consentendo di erogare un indennizzo più elevato e di dare corso a più ampie iniziative in favore delle vittime dei reati.

La rideterminazione degli indennizzi è in corso di approvazione con decreto interministeriale, che prevede la corresponsione per il reato di omicidio di euro 30.000; per il reato di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o stata legata da relazione affettiva alla persona offesa, di euro 40.000, esclusivamente in favore dei figli della vittima, per il reato di violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante del caso di minore gravità prevista dall'art. 609-bis, terzo comma c.p., di euro 15.000; per i reati diversi dai precedenti, l'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali e determinato fino ad un massimo di euro 12.000.

Le recenti modifiche normative e l'adozione degli atti attuativi delle norme primarie non solo apporteranno un prevedibile incremento delle istanze, sia per la riapertura dei termini che per la rideterminazione degli importi già liquidati, ma consentiranno di rimodulare completamente i termini dell'intervento dello Stato a beneficio delle vittime dei reati intenzionali violenti.

L'Ufficio potrà pertanto procedere ad una adeguata campagna comunicativa sui nuovi importi e su tutte le attività che la legge consente, in aggiunta alla mera erogazione dell'indennizzo.

In particolare, tra le vittime dei reati intenzionali violenti, il Legislatore ha posto particolare attenzione agli **orfani di vittime di crimini domestici e cd. femminicidi e alle famiglie affidatarie di minori.**

Con le leggi 27 dicembre 2017, n. 205 e 11 gennaio 2018, n. 4, il Fondo è stato incrementato per l'erogazione di borse di studio in favore degli orfani di crimini domestici e di madri vittime di omicidio a seguito di atti persecutori o di violenza sessuale, per il finanziamento di borse di studio, spese mediche ed assistenziali, iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento dei medesimi nell'attività lavorativa, rinviando la fissazione dei criteri e delle modalità per l'utilizzazione delle risorse così previste, all'adozione di un regolamento ad iniziativa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con i Ministri dell'Istruzione, Interno, Lavoro e Salute.

La legge 30 dicembre 2018, n. 145, all'art. 1, comma 492, lett. b), come detto, ha ulteriormente incrementato il Fondo nella misura di 5 milioni di euro annui per gli orfani dei crimini domestici e per misure di sostegno e di aiuto economico in favore delle famiglie affidatarie, in attuazione dell'art. 5, comma 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184.

Per gli interventi di solidarietà in favore delle famiglie affidatarie ai sensi della legge 184/1983, il recente stanziamento nella legge di bilancio di 3 milioni di euro necessita di una regolamentazione (con Decreto Ministeriale o linee guida) per la sua esecuzione, al fine di delineare criteri e requisiti omogenei e compatibili con il sistema di accesso al Fondo.

Adottati gli atti di normazione secondaria necessari a definire i parametri dell'azione del Fondo, alla mera erogazione dell'indennizzo si sostituirà un'attività molto più incisiva e completamente nuova per i figli minori delle vittime di crimini domestici e di femminicidi oltre che per le famiglie affidatarie, che vedrà coinvolto l'Ufficio in una consequenziale riorganizzazione di compiti e procedure.

\*\*\*

Dal punto di vista normativo, nel corso dell'anno 2018 si è applicata la procedura prevista dal d.P.R. 60/2014 in quanto compatibile; l'Ufficio ha elaborato congiuntamente all'Ufficio legislativo di questo Dicastero una bozza del regolamento previsto dall'art. 14, comma 5 della legge 122/2016, di modifica ed adattamento del

suddetto procedimento alla disciplina specifica delle vittime di reato intenzionale violento.

\*\*\*

L'esigenza di garantire una maggiore assistenza alle vittime dei reati violenti è condivisa da questo Ufficio con altre Amministrazioni statali.

In proposito, l'Ufficio ha aderito alla proposizione del progetto **"Italia per le vittime"**, di cui è promotore il Ministero della Giustizia, nell'ambito dei progetti finanziati dal programma europeo Horizon 2020.

Il progetto mira ad elaborare un modello di assistenza, diffondere, con la formazione e con idonei strumenti pubblicitari, informazioni sui mezzi di tutela apprestati e promuovere uno studio comparato del diritto europeo sulla materia, allo scopo di elaborare una normazione comune.

In tale ambito, lo scorso 29 novembre, il Commissario ha sottoscritto presso il Ministero della Giustizia l'atto per la costituzione di un **Tavolo di coordinamento** per la costituzione di una rete integrata di assistenza, cui partecipano la Conferenza Stato Regioni, il Ministero della Giustizia, il Consiglio nazionale forense, l'Università Roma Tre e l'associazione Dafne, con apertura a successive adesioni.

Il Tavolo si propone di migliorare il sistema in atto di assistenza alle vittime mediante l'interazione tra Istituzioni, cui sono devolute specifiche attribuzioni in materia, Associazioni con specifiche professionalità, Accademia e Avvocatura.

Sono in corso di predisposizione le linee operative e quindi, a breve, avranno inizio i lavori.

## VII – Criticità rilevate nell'applicazione delle leggi 22 dicembre 1999, n. 512.

### 1. Questioni applicative della legge 22 dicembre 1999, n. 512

Nell'applicazione della normativa relativa alle vittime dei reati di mafia sono state rilevate talune criticità che si riassumono di seguito.

- *Vincolo risarcitorio alla destinazione del Fondo per le vittime dei reati di tipo mafioso a fronte della sua natura solidaristica*

Ai sensi dell'art. 6 della legge 22 dicembre 1999, n. 512, le vittime dei reati di mafia hanno diritto di accedere al Fondo esclusivamente per la corresponsione delle somme richieste con la costituzione di parte civile nel procedimento penale e/o a seguito di esperimento del giudizio civile di risarcimento nei confronti degli autori del reato (art. 5).

Il Fondo quindi eroga esclusivamente quanto il magistrato in sede penale, a titolo di provvisionale, e in sede civile, a titolo di integrale risarcimento, dispone a carico dell'autore del reato, come danno patrimoniale e non patrimoniale.

Tale limitazione appare riduttiva e confliggente con i compiti di più ampio raggio di azione rimessi al Commissario, al quale è attribuito il coordinamento delle iniziative di solidarietà e sostegno alle vittime dei reati di tipo mafioso.

E' di tutta evidenza, anche nelle cronache di questi giorni, che il sostegno dello Stato tanto più efficace e significativo quando esso sia non solo tempestivo ma anche possa manifestarsi in maniera non limitata alla sola esecuzione di sentenze che, peraltro, intervengono a distanza di numerosi anni dal delitto (spesso decenni).

L'attuale sistema, come oggi delineato dalla legge 512/1999, garantisce il risarcimento degli aspetti economici a diversi anni dal fatto, ma non è in grado di garantire la tempestiva vicinanza dello Stato alle vittime, laddove non vi siano dubbi su tale condizione, come solidarietà nella accezione più ampia e completa del termine.

A tale scopo la mera erogazione del risarcimento contemplato in sentenza può non essere conforme all'interesse pubblico al ripristino immediato delle condizioni di legalità (riavvio di una iniziativa economica, ripristino delle condizioni e degli obiettivi di vita preesistenti all'evento dannoso), meglio potendosi realizzare a tale scopo iniziative di accompagnamento delle vittime e degli orfani della mafia, in un percorso di istruzione - tramite borse di studio, ovvero di orientamenti professionali, analogamente a quanto

previsto dalle recenti normative per le vittime dei crimini domestici a valere sul Fondo stesso- assistenza medica e psicologica, inserimento sociale e sostegno nell'avviamento di una attività economica -analogamente alle disposizioni della normativa anti estorsione- conferendo al Commissario, su conforme orientamento del Comitato, e con il necessario apporto degli organi periferici del Ministero dell'Interno, spazi di iniziativa e, entro limiti dati, anche autonomia di spesa.

Tale riflessione è supportata anche dalla constatazione che ove il legislatore avesse voluto limitare l'accesso al Fondo al mero risarcimento, avrebbe duplicato un beneficio già previsto dalla legge 302/1990, limitatamente ai danni subiti all'integrità fisica, ed erogato da altro Ufficio del Ministero.

Particolare criticità per il Comitato è, inoltre, la vincolatività di quanto disposto in sentenza, sia in relazione all'entità del risarcimento sia in relazione ai tempi di emissione dei giudicati.

Sotto il primo profilo, le vittime non sono risarcite in maniera uniforme; in realtà l'erogazione è corrisposta nella misura di quanto liquidato dai singoli magistrati, talvolta con differenze enormi rispetto a fattispecie del tutto similari.

Riguardo ai tempi, il risarcimento del Fondo interviene dopo un giudizio penale (provvisorio) o civile (liquidazione del risarcimento in via definitiva), ben lungi dalla imminenza del fatto con evidenza di situazioni esemplari (recentemente è giunta a conclusione l'istruttoria di una vicenda risarcitoria per un delitto commesso nel 1981).

- **Requisiti delle persone fisiche**

La modifica apportata alla legge 512/99 dall'art. 15, comma 1, lettera c) della legge 7 luglio 2016, n. 122, ha posto fine ad una delle principali questioni applicative, riguardante i requisiti delle persone fisiche per l'accessibilità al Fondo.

Nel 2016, infatti, è stata finalmente risolta la controversa e delicata questione, sollevata sin dal 2011 dal Commissario e dal Comitato, relativa alla spettanza del beneficio ai soggetti passivi di un reato di tipo mafioso o loro aventi causa, che, pur in possesso formalmente dei requisiti previsti dalla legge 512 del 1999 (non essendo stati condannati per i reati previsti dall'art. 407, comma 2, lett. a) del codice di procedura penale, né sottoposti a misure di prevenzione e non risultando instaurati a loro carico procedimenti penali per i suddetti reati o per l'applicazione di misure di prevenzione), nondimeno, sulla base delle evidenze disponibili a livello informativo e giudiziario, risultavano appartenenti o contigui ad organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Su tale questione era stato chiesto un parere e un indirizzo interpretativo all'Avvocatura Generale dello Stato che, condividendo l'orientamento del Comitato, aveva ammesso la possibilità di colmare, in via interpretativa, la lacuna normativa e di rigettare le istanze prodotte da persone non estranee a rapporti delinquenziali.

Deve al riguardo rilevarsi che le delibere di rigetto adottate e motivate nei termini anzidetti sono state impugnate, dando luogo ad un consistente e complesso contenzioso, che ha visto l'Amministrazione soccombente sulla base di una consolidata giurisprudenza formatasi in materia, che ha escluso la possibilità per il Comitato di negare il "diritto" di accesso al Fondo sulla base di requisiti diversi da quelli espressamente contemplati dalla legge n. 512 del 1999.

Nel corso del 2018, il Comitato ha assunto l'orientamento di revocare le provvisoriamente concesse in sede penale, e liquidate dal Fondo sulla base della normativa precedente a detta riforma, in sede di esame e rigetto della domanda di accesso al Fondo proposta per ottenere il risarcimento quantificato dal giudice civile, esaminata dopo l'entrata in vigore della novella legislativa.

L'Avvocatura dello Stato, interpellata in proposito, ha espresso l'avviso che la provvisoria, costituendo misura anticipatoria del risarcimento, ben possa essere revocata in sede di esame della successiva domanda risarcitoria.

Avverso tale orientamento, sono stati proposti ricorsi per i quali non sono ancora state adottate decisioni di merito.

Pur a fronte dell'estensione normativa del requisito inerente le frequentazioni dell'istante o della vittima mutuato dalla legge 20 ottobre 1990, n. 302, permane un sistema di erogazione di benefici non omogeneo nell'ambito della materia delle vittime della criminalità organizzata.

In proposito si sono poste all'attenzione dell'Ufficio istanze di vittime le quali, pur non risultanti dai rapporti delle Forze di polizia quali contigui ad ambienti malavitosi ai sensi della legge 512/1999, siano parenti o affini entro il 4 grado con soggetti gravati da pregiudizi di polizia e penali e cui sia stata respinta l'istanza per i benefici ai sensi della legge n. 302/1990.

Ai sensi di tale ultima normativa infatti la sussistenza di rapporti di parentela o affinità entro il 4 grado con soggetti gravati da precedenti malavitosi costituisce *ex lege* elemento oggettivamente ostativo all'accoglimento dell'istanza e in quanto tale non suscettibile di valutazioni discrezionali.

Pertanto, può accadere che le medesime vittime, per lo stesso fatto criminoso, incorrano in provvedimenti di senso opposto dai due Uffici ministeriali, deputati ad erogare benefici.

Diffomità permangono anche nella individuazione dei superstiti della vittima beneficiari, poiché a fianco della vittima, nel caso di decesso di questa, la legge 302/1990 prevede una elencazione dei superstiti aventi diritto secondo un ordine di esclusione, in analogia anche a quanto previsto dalla legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante l'istituzione del Fondo per le vittime di estorsione.

La legge 512/1999 prevede invece che l'erogazione delle somme pari alle provvisionali e ai risarcimenti sia effettuata nei confronti di tutti i soggetti che si siano costituiti parte civile, venendosi così ad allargare in alcuni casi anche in maniera abnorme la platea dei destinatari a.....e modo non preventivabile e, in ogni caso ulteriore rispetto sia al codice civile sia alla analoghe disposizioni delle leggi 302/1990 e 44/1999.

- ***Onorari e spese di giudizio***

Nel corso dell'anno 2018, alla luce dei dati statistici rilevati, è emersa la questione della diretta accessibilità al Fondo per gli avvocati delle vittime, per la refusione degli onorari e spese di giudizio liquidati dal magistrato.

In particolare, la problematica si è rilevata nel caso di adozione di provvedimento di rigetto dell'istanza della vittima o nei recenti casi in cui l'Ufficio revoca la provvisoria per la verifica, di cui si è detto, della contiguità dei beneficiari agli ambienti delinquenti.

Taluni difensori hanno infatti eccepito la sussistenza del proprio diritto di accesso al Fondo a prescindere dalla fondatezza del diritto della parte, sia nel caso di rigetto dell'istanza sia in quello della revoca del beneficio concesso.

Oltre a ciò, si è posto per ogni domanda il problema del diretto accesso al Fondo degli avvocati distrattari. Si è ritenuto di acquisire il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, la quale si è espressa nel senso di escludere la diretta accessibilità al Fondo degli avvocati, se pure antistatari, ritenendo che la distrazione delle spese non comporta la traslazione del diritto di cui è titolare la parte vittoriosa, risarcito dallo Stato in virtù di una espromissione di diritto pubblico.

Sulla base di ciò, si è indirizzata ai Prefetti una circolare e si è già proceduto a respingere talune istanze degli avvocati.

- ***Recupero delle somme corrisposte a titolo di provvisoria liquidata in sede penale in caso di revoca e riforma della deliberazione del Comitato di solidarietà.***

Il Regolamento di disciplina del Fondo, d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60, contempla negli artt. 14 e 15 talune ipotesi di revoca e riforma delle delibere di accesso al Fondo. L'art. 14 prevede la revoca in caso di revisione della sentenza penale; se venga meno il titolo al risarcimento concesso in sede di impugnazione della sentenza civile di liquidazione del danno oppure della sentenza di condanna alla provvisoria; la riforma delle delibere di accoglimento qualora in sede di impugnativa sia stato modificato l'importo del risarcimento.

L'art. 15 prevede a sua volta casi particolari di revoca e riforma della deliberazione con ripetizione delle somme corrisposte: morte del reo e soccombenza della vittima attrice nel giudizio civile di risarcimento e, in questa ipotesi, la riforma se liquidata dal giudice una somma di importo inferiore rispetto a quanto corrisposto dal Fondo a titolo di provvisoria.

Oltre queste due ipotesi, si procede alla revoca delle delibere di accesso al Fondo per le provvisorie, quando si accerti, in sede di esame della domanda proposta per il risarcimento liquidato definitivamente in sede civile, che la vittima o l'istante abbiano perso i requisiti all'epoca posseduti oppure, ai sensi delle recenti modifiche normative apportate all'art. 4 della legge 512/1999 dalla legge 122/2016, che i medesimi soggetti risultino o risultassero contigui ad ambienti delinquenziali.

In tutti questi casi, l'erogazione delle somme da parte del Fondo non risulta assistita da garanzie, pertanto risulta assai difficile procedere ad un recupero delle stesse, tanto più che i tempi per la definitività delle sentenze penali e dei successivi giudizi civili affievoliscono le possibilità di ripetizione di quanto indebitamente corrisposto.

- ***Termini di conclusione del procedimento.***

L'art. 6 della legge 22 dicembre 1999, n. 512 prevede che la corresponsione delle somme sia disposta con deliberazione del Comitato entro 60 giorni dalla presentazione della domanda.

Fermo restando che l'Ufficio pone in essere ogni iniziativa per snellire i termini del procedimento, la durata media dei procedimenti di accesso al Fondo nel corso dell'anno 2017 è stata di circa 100 giorni.

Al riguardo, si osserva che il termine in questione è stato contemplato dal legislatore prima delle modifiche apportate alla normativa dal D.L. 2 ottobre 2008, n. 151, dalla legge 7 luglio 2016, n. 122 e dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161.

Come è noto, con la prima normativa si è estesa la verifica del possesso dei requisiti alla vittima del reato.

Con la legge 122/2016, si è introdotta l'onerosa e necessaria procedura di verifica della insussistenza, sia per l'istante sia per la vittima, delle condizioni di cui all'art. 1, comma 2 lett. b della legge 20 ottobre 1990, n. 302, inerenti l'estraneità ad ambienti delinquenziali.

Tale verifica si effettua necessariamente nei tempi delle Forze di polizia e non si esaurisce in una mera visura del casellario giudiziale o nella verifica di rapporti di parentela con soggetti gravati da pregiudizi penali e di polizia.

L'Ufficio richiede infatti uno scrupoloso accertamento sulla ricorrenza del requisito di assenza di contiguità ad ambiti delinquenziali, essendo contraria alla propria missione istituzionale l'erogazione di benefici in favore di persone in qualche modo facenti parte di contesti socio-delinquenziali che esso stesso cerca di contrastare con ogni mezzo.

L'attività inoltre mira ad evitare sfavorevoli pronunce giurisdizionali all'Amministrazione in caso di scarsa motivazione dell'atto amministrativo, con aggravio per l'Erario.

Gli esiti di tali accertamenti, come detto, hanno peraltro motivato numerosi respingimenti di istanze apportando notevole risparmio per il Fondo.

Si soggiunge inoltre che, con la legge 161/2017, è stato poi introdotto un altro requisito da accertare ad opera dell'Ufficio relativamente agli enti costituitisi parte civile nei processi, per i quali, con l'eccezione di quelli iscritti nell'elenco prefettizio di cui all'art. 13, comma 2 della legge 44/1999, è richiesta ai fini del rimborso delle spese processuali l'affidabilità e la capacità operativa in favore delle vittime di mafia, dimostrate con verifica dell'atto costitutivo, della partecipazione ad almeno un giudizio penale nel biennio e della effettiva partecipazione ad iniziative di diffusione della cultura della legalità.

## VIII – Criticità rilevate nell'applicazione della legge 7 luglio 2016, n. 122.

### 1. Criticità relative all'applicazione della legge 122/2016 e successive modificazioni.

Alla luce di quanto emerso nel breve periodo di applicazione della normativa, si rilevano alcune criticità nel sistema dell'indennizzo delle vittime dei reati violenti.

- **Obbligatorietà dell'azione esecutiva**

La norma prevede che gli istanti abbiano esperito l'azione esecutiva per il risarcimento nei confronti del reo, risultata infruttuosa.

Si ritiene che l'onerosità della procedura esecutiva a fronte dell'esiguità dell'importo di indennizzo, in assenza di una previsione analoga a quella delle vittime della mafia circa il pagamento delle spese del giudizio in caso di riconoscimento del diritto, scoraggi la proposizione delle istanze.

- **Erogazione dell'indennizzo.**

Il sistema di indennizzo delineato nella legge 122/2016 e successive modifiche appresta alla vittima una mera elargizione di somme.

Di particolare interesse è quanto statuito invece per gli orfani di madri vittime di crimini domestici o di omicidi susseguenti a atti persecutori o violenza sessuale, circa l'erogabilità di borse di studio, spese mediche ed assistenziali, iniziative di orientamento, formazione e sostegno per l'inserimento dei medesimi nell'attività lavorativa.

Tale disciplina esclude le altre vittime di reato dai medesimi strumenti previsti dall'ordinamento giuridico, in particolare con riguardo alla assistenza psicologica, materiale, di studio e di eventuale avviamento al lavoro.

- **Leggi regionali.**

Sono state recentemente adottate leggi regionali (Regione Campania, Basilicata e Lombardia) nelle quali si prevedono misure di sostegno, assistenza legale, contributi atti ad affrontare emergenze economiche a seguito del decesso della vittima di un crimine violento.

Al fine di evitare la possibile duplicazione – o contrasto - di benefici sono necessarie forme di comunicazione con le Regioni e coordinamento, anche normativo, che potrebbero esorbitare dai compiti affidati al Commissario.

- **Garanzie per il Fondo.**

Da ultimo, a tutela degli interessi del Fondo, come per le vittime dei reati di mafia, il regolamento di disciplina del Fondo di cui al d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60, richiamato dalla legge 122/2016 per quanto compatibile, prevede delle ipotesi di revoca o riforma della delibera del Comitato di solidarietà.

Altre specifiche ipotesi di revoca della delibera di accesso al Fondo sono elencate nella bozza del regolamento in corso di elaborazione, che riguarderà in maniera specifica la legge 122/2016.

Nelle ipotesi citate, tuttavia l'erogazione delle somme da parte del Fondo non risulta assistita da garanzie, pertanto risulta assai difficile se non impossibile, oltre che inutilmente dispendioso, procedere ad un recupero delle stesse.