

## INDICE

■ Introduzione	pag. 3
■ 1. Risorse e organizzazione	pag. 5
■ 2. Vittime dei reati di tipo mafioso - Domande di accesso al Fondo di rotazione e attività deliberativa	pag. 7
■ 3. Programma di informazione	pag. 19
■ 4. Iniziative di sostegno e memoria	pag. 21
■ 5. Reati intenzionali violenti	pag. 23
■ 6. Crimini domestici	pag. 31
■ 7. Contenzioso	pag. 37
■ 8. Criticità rilevate nell'applicazione della legge 22 dicembre 1999, n. 512	pag. 45
■ 9. Criticità rilevate nell'applicazione della legge 7 luglio 2016, n. 122	pag. 57



## 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 2019, illustrando i dati statistici, le più significative iniziative assunte e le problematiche emerse.

Il Comitato, cui va riconosciuta assiduità, competenza e lungimiranza nell'attività svolta, ha non solo 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, ma anche proceduto, nel corso di un'adunanza plenaria dei componenti effettivi e supplenti, a formulare condivise linee di indirizzo su problematiche di carattere generale oltre che a fornire pareri sulle numerose proposte di modifiche normative avanzate dalla struttura commissariale all'organo politico, nonché sui testi dei regolamenti attuativi di norme primarie di proprio interesse e di competenza del Ministero dell'Interno.

Per i reati di tipo mafioso, l'attività posta in essere è stata fortemente connotata, come nei due anni precedenti, 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 l'ulteriore requisito, 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 provvisoria, con conseguente riduzione dell'importo posto a carico del Fondo.

I Prefetti e le Prefetture, così come i vertici delle Forze di Polizia in sede locale, hanno il grande merito di garantire il costante e qualificato contributo informativo reso talvolta estremamente difficile dalla necessità di procedere ad approfondimenti su fatti e circostanze spesso molto risalenti nel tempo.

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 nuovo decreto interministeriale di rideterminazione dell'importo dell'indennizzo spettante in relazione alle diverse ipotesi di reato.

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.

Grande impegno è stato profuso nella redazione del Regolamento di attuazione delle normative che hanno stanziato risorse sul Fondo di solidarietà al fine di erogare benefici in favore degli orfani dei crimini domestici e delle famiglie affidatarie, attività svolta in sinergia con le altre Amministrazioni coinvolte e accompagnata da una intensa attività propositiva.

Sono proseguite, nell'ambito dell'attività di coordinamento mirata ad implementare la solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, le attività inerenti l'iniziativa intitolata "TESTIMONIANZE DI CORAGGIO", volta a valorizzare, sulla propria pagina web, le storie delle vittime di mafia ricordandole nell'anniversario del loro sacrificio.

Inoltre, è stata svolta un'attività di comunicazione volta a far conoscere le disposizioni normative in favore delle vittime della mafia così come delle vittime dei reati violenti, promuovendo e partecipando a numerosi convegni e rilasciando interviste su quotidiani e periodici di ampia consultazione.

# 1 - Risorse e organizzazione

L'Ufficio del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso è stato istituito con decreto del Ministro dell'Interno, in data 27 novembre 2001.

Con il decreto ministeriale del 26 settembre 2014, si è provveduto alla riorganizzazione dell'Ufficio, contestualmente istituendo un Ufficio di Supporto al Comitato, con proprio organico.

Il personale previsto per le due articolazioni consiste in totale, nelle seguenti unità:

2 Viceprefetti,

2 Viceprefetti Aggiunti,

24 funzionari ed impiegati per le mansioni amministrative, amministrativo-contabili, tecnico-informatiche, di archivio e di anticamera;

5 unità di personale appartenente ad altra Amministrazione.

L'Ufficio ha subito, nel corso degli anni, una costante e mai compensata diminuzione del personale in servizio contando, nell'anno 2019 n. 3 appartenenti alla carriera prefettizia, solo 13 unità di personale dell'amministrazione civile e 1 unità appartenente ai ruoli della Polizia di Stato.

Il personale è ripartito nell'Ufficio Coordinamento e Affari Generali; Area I – Studi, contenzioso e rappresentanza in giudizio; Servizio I – Relazioni esterne e Servizio II – Rapporti con il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti.

Alle tradizionali attività connesse all'erogazione dei benefici in favore delle vittime della mafia, sono state, negli ultimi tre anni, normativamente aggiunte ulteriori competenze: la legge 7 luglio 2016, n. 122 ha attribuito al Fondo risorse per l'erogazione di indennizzi in favore delle vittime di reati intenzionali violenti; le leggi 27 dicembre 2017 n. 205, 11 gennaio 2018 n. 4, 30 dicembre 2018 n. 145 e, da ultimo, la legge 19 luglio 2019 n. 69 hanno, inoltre, previsto benefici da erogare in favore degli orfani di crimini domestici e delle famiglie affidatarie.

Attualmente, per le competenze introdotte dalla legge 122/2016 non è previsto uno specifico posto di funzione; pertanto le funzioni sono svolte dal Capo Ufficio Staff e da due unità di personale, che contestualmente continuano a svolgere anche funzioni dell'Area I – Studi, contenzioso e rappresentanza in giudizio, relazioni esterne e segreteria del Commissario.

Le competenze previste in favore degli orfani dei crimini domestici e delle famiglie affidatarie saranno rese operative solo dopo l'adozione del Regolamento, in corso di perfezionamento.

Anche per tali funzioni non è stato al momento previsto un posto di funzione dirigenziale, del resto non necessario, né personale per la loro attuazione, questo si indispensabile potendosi facilmente prevedere il raddoppio delle attività relative alle procedure da svolgere.

Alla gestione del Fondo si provvede con la collaborazione della CONSAP – Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.a., con socio unico, con la quale è stata stipulata apposita convenzione, allo stato in regime di breve proroga, che disciplina l'assolvimento delle funzioni affidate e i relativi costi.

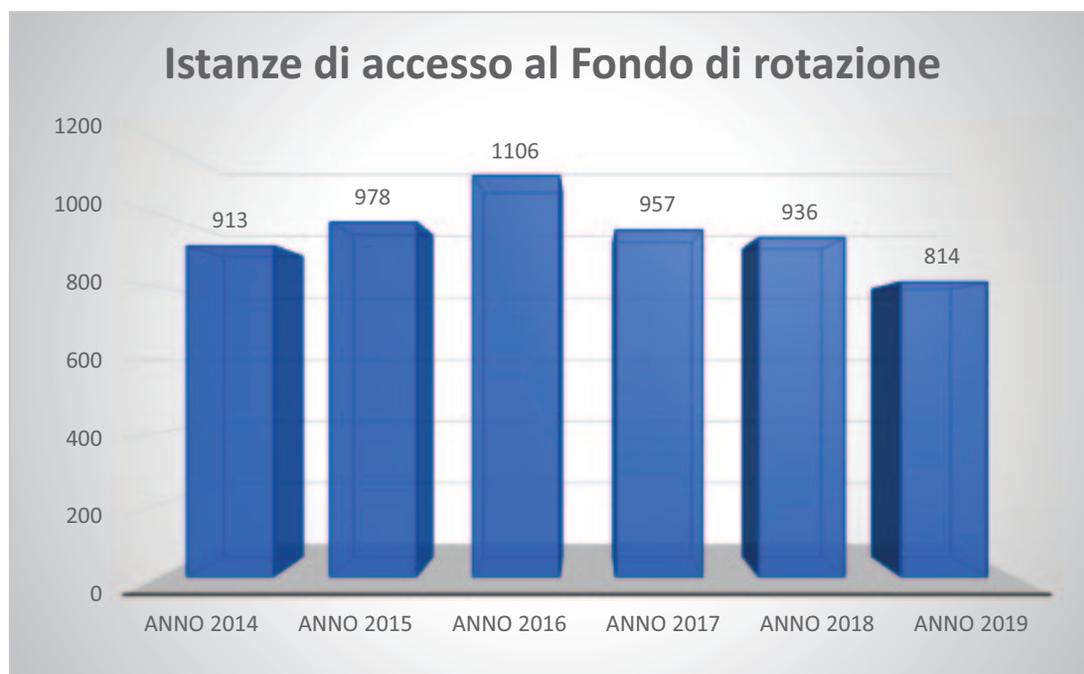
La convenzione sarà a breve rinnovata con le modifiche rese necessarie dalle esigenze emerse nel corso degli ultimi anni ed opportunamente integrata dalle funzioni che dovranno essere svolte a seguito dell'adozione del regolamento di attuazione delle norme in materia di benefici previsti in favore degli orfani dei crimini domestici e delle famiglie affidatarie dei minori, di prossima emanazione.

Il costo per la gestione del Fondo, comprensivo anche della gestione delle somme relative alla legge 44/1999 (estorsione ed usura), è stato di euro 2.238.000,00.

## 2 - Vittime dei reati di tipo mafioso - Domande di accesso al fondo di rotazione e attività deliberativa

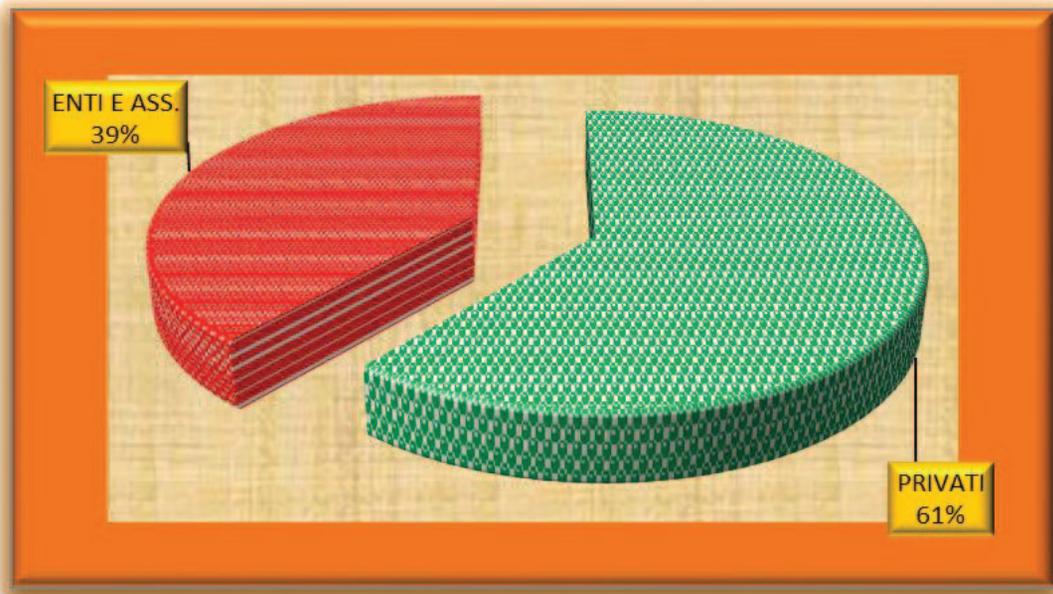
### ➤ Domande di accesso al Fondo

Nel 2019 sono pervenute **814** istanze di accesso al Fondo di rotazione presentate dalle vittime dei reati di tipo mafioso, con una diminuzione del 13% rispetto all'anno precedente (936), per un importo complessivo di € 45.668.788,86.



Anche nell'anno in esame, come nei tre anni precedenti, si conferma pressoché immutata la proporzione tra il numero delle istanze presentate dalle persone fisiche e quello delle istanze presentate dalle persone giuridiche: **497** sono le istanze provenienti dai **privati**, che rappresentano il 61% 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 diverse

sentenze di condanna), e **317**, ossia il restante 39%, sono le istanze prodotte dagli **enti** e dalle **associazioni**.



Negli ultimi tre 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 (93% del totale) dalle 4 regioni meridionali, tradizionalmente più esposte ai fenomeni mafiosi (Sicilia, Campania, Calabria e Puglia), mentre per il rimanente 7% spicca il Lazio con 37 istanze e seguono, con uno scarto rilevante, la Toscana e l'Emilia Romagna, da cui provengono rispettivamente 9 e 6 domande.

In particolare sono state presentate le seguenti istanze:

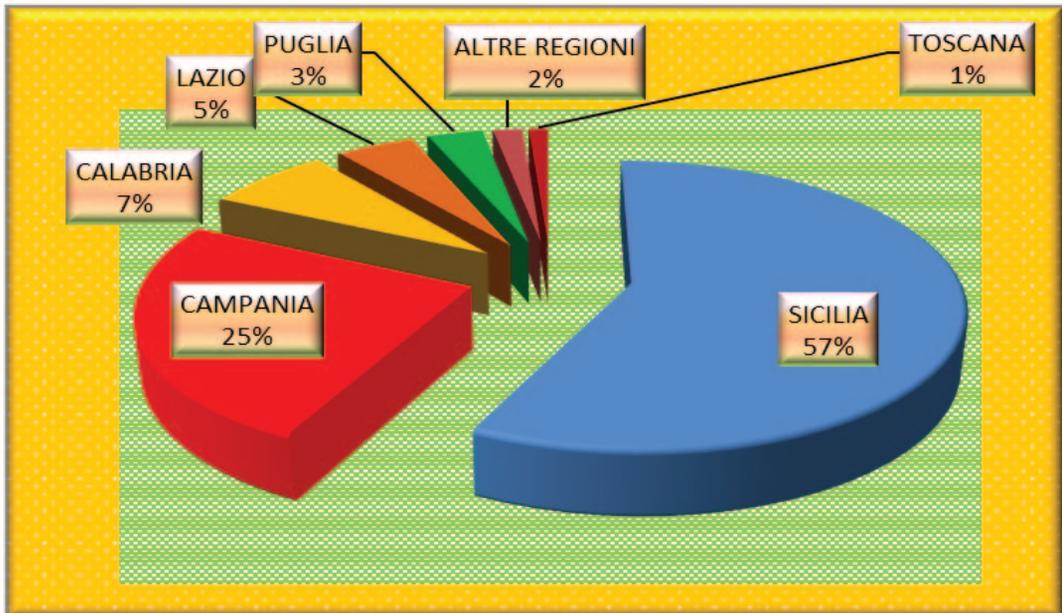
- n. 467 dalla Sicilia (il 57 %) con un decremento del 14% rispetto all'anno precedente;
- n. 202 dalla Campania (il 25%), con un decremento nel raffronto con il 2018 del 33%;
- n. 59 dalla Calabria (il 7%) con un significativo incremento rispetto all'anno precedente (di 26 istanze);
- n. 37 dal Lazio (il 4,5%) 5 in più rispetto al precedente anno;

- n. 26 dalla Puglia (poco più del 3%) 2 in meno rispetto a quelle presentate nel 2018.

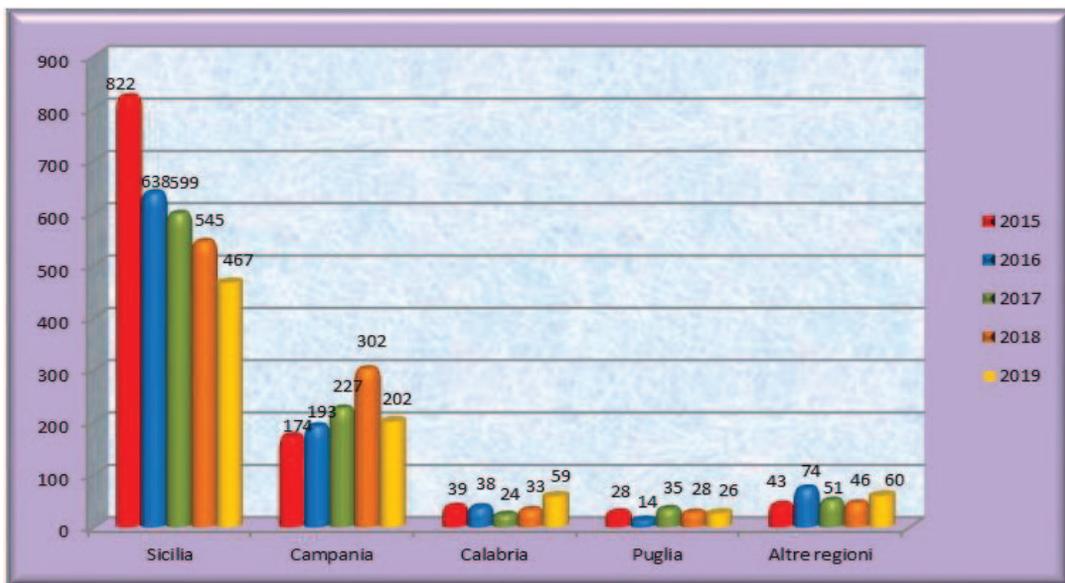
Per le altre Regioni sono state presentate istanze:

- n. 9 dalla Toscana
- n. 6 dall'Emilia Romagna
- n. 5 dal Piemonte
- n. 1 dalla Lombardia, dalle Liguria e dal Veneto.

### **DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE DOMANDE DI ACCESSO AL FONDO DI ROTAZIONE**



**DOMANDE DI ACCESSO AL FONDO DI ROTAZIONE  
RAFFRONTO ANNI 2015-2019  
DISTINTE PER REGIONI**



L'analisi del dato numerico conferma le considerazioni già espresse nella relazione riferita all'anno 2018:

- a) il numero delle richieste di accesso al Fondo pervenute dalla regione Calabria, sebbene in significativo aumento negli ultimi due anni, resta comunque 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:

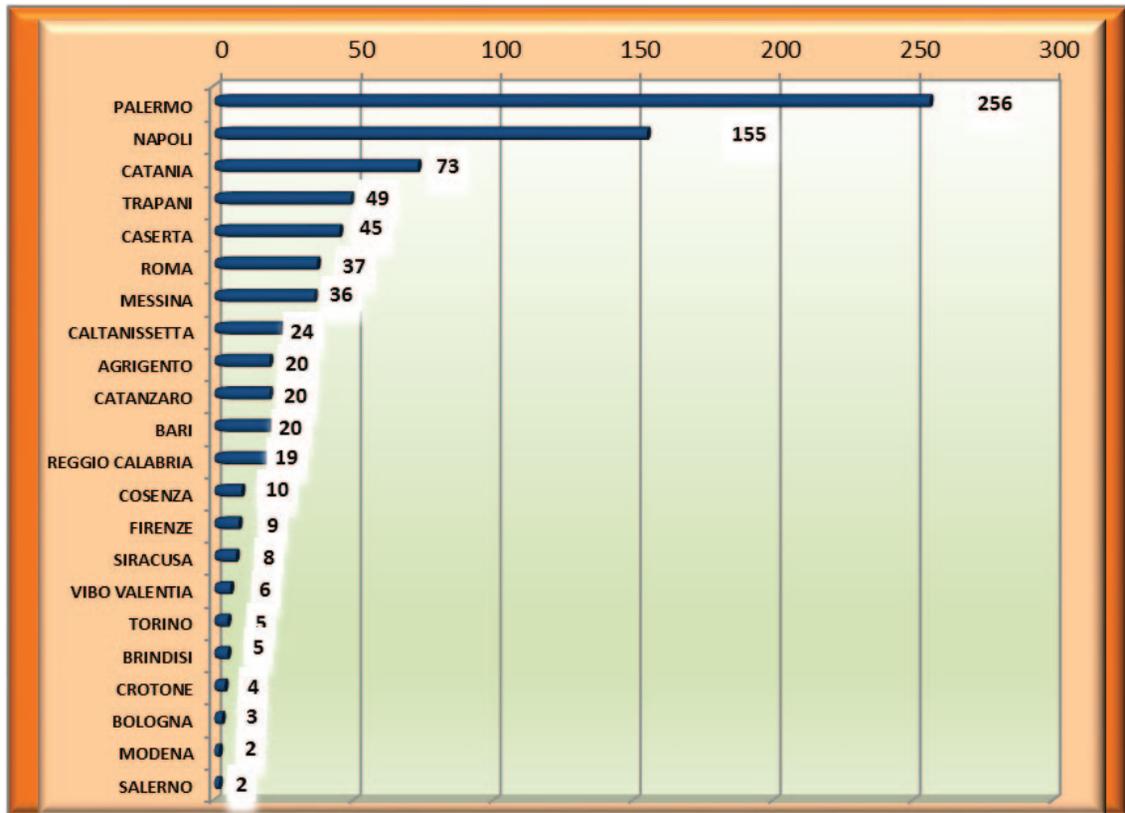
1. minor grado di consapevolezza ed informazione sulle opportunità offerte dalla legge rispetto a quello dei residenti nelle regioni Sicilia e Campania;
2. azione di contrasto al fenomeno mafioso che ha portato a risultati imponenti in epoche più recenti rispetto alle due citate regioni.

- 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, in queste regioni, la conferma di un trend in costante aumento delle richieste di risarcimento del danno e, conseguentemente, di accesso al Fondo.

Anche per il 2019, 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 (256), seguita da Napoli (155), seppure con una diminuzione rispettivamente del 32% e del 42% rispetto al 2018; Catania 73 (con 39 istanze in più rispetto all'anno precedente), Trapani 49 (+ 28), Caserta 145 (+ 18), Roma 37 (+ 6), Messina 36 (+ 4), Caltanissetta 24 (- 12), Agrigento 20 (- 9), Catanzaro 20 (+ 4), Bari 20 (+ 7), Reggio Calabria 19(+ 13), Cosenza 10 (+ 6), Firenze 9(+ 7), Siracusa 8 (- 4), Vibo Valentia (6), Torino e Brindisi (5), Crotone (4), Bologna (3).

**PROVINCE MAGGIORMENTE INTERESSATE**



Il notevole numero delle istanze pervenute dai capoluoghi di regione (Palermo e Napoli su tutte) è dovuto al fatto che numerose vittime hanno inoltrato le istanze presso quelle Prefetture, benché residenti in altre province dello stesso distretto di Corte di Appello.

**➤ Attività deliberativa**

Nel 2019 le delibere adottate dal Comitato, ai sensi della legge 512/1999, a conclusione di altrettanti procedimenti pendenti, sono state 519 per un importo complessivo di circa € 46.000.000,00.

Il numero di delibere ha subito una leggera flessione dovuta anzitutto alla riduzione del numero delle richieste pervenute (814 a fronte delle 936 istanze del 2018).

Sull'evasione dei procedimenti ha parzialmente inciso anche la riduzione progressiva delle risorse umane addette alla istruttoria dei procedimenti previsti dalla legge 512/1999.

Le istanze rigettate sono state 179, ossia il 32% in meno rispetto all'anno precedente dovuto sicuramente al recepimento da parte degli istanti delle modifiche apportate alla legge 512/99 dall'art. 15, comma 1, lett. c) della legge 7 luglio 2016, n.122.

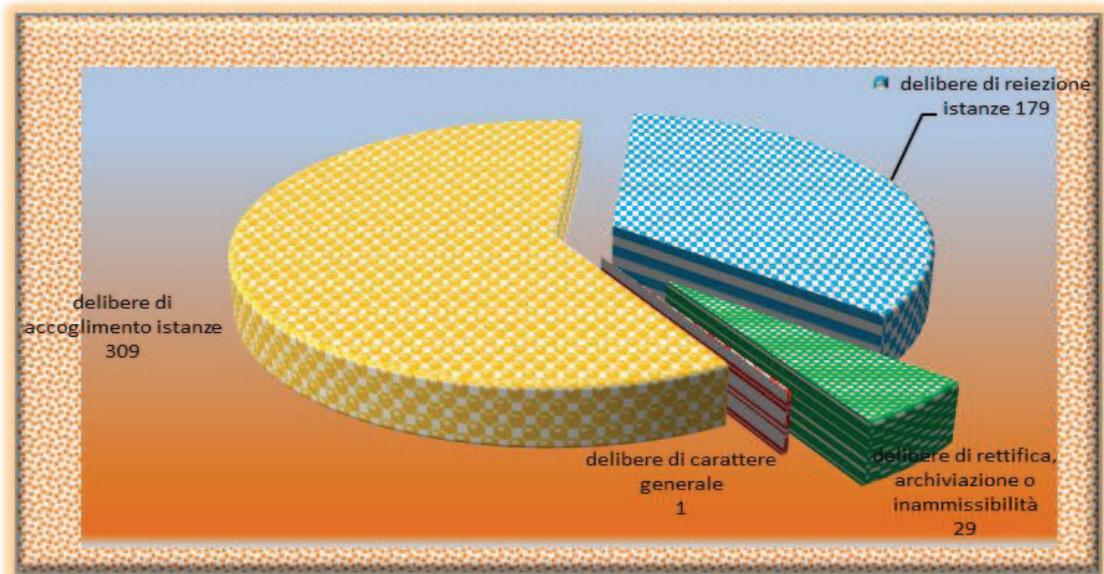
In particolare, le delibere sono così suddivise:

- nr. 309 di accoglimento o parziale accoglimento delle istanze per un importo complessivo di € 25.604.638,87;
- nr. 179 di rigetto;
- nr. 29 di rettifica, archiviazione o inammissibilità;
- nr. 2 di carattere generale.

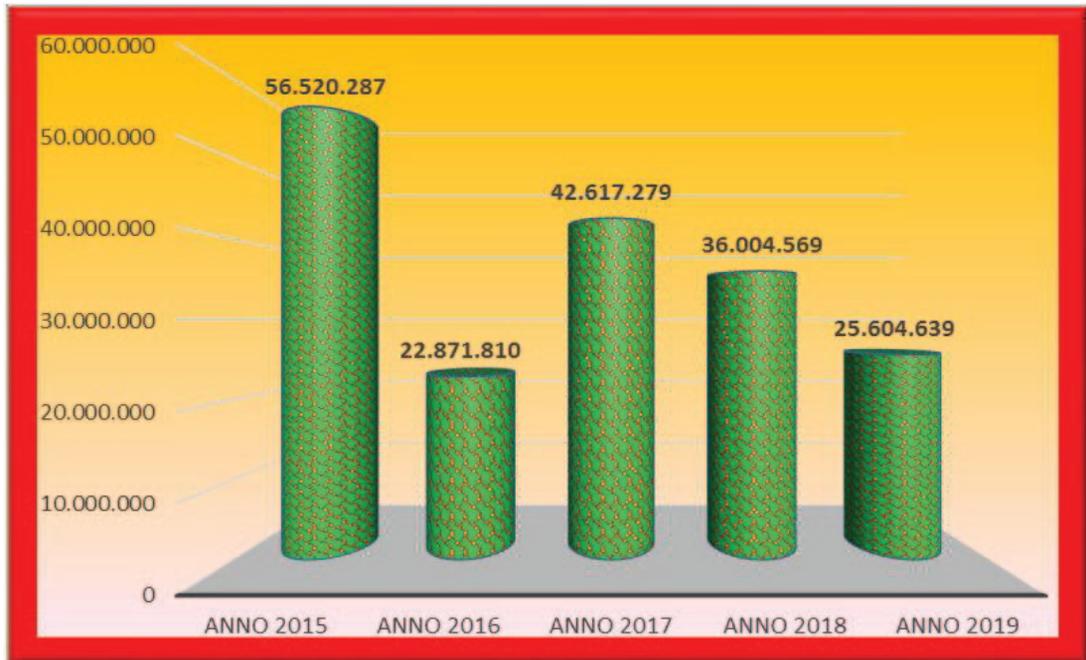
Il quadro numerico delle deliberazioni adottate si completa aggiungendo le 204 decisioni con le quali il Comitato ha disposto il respingimento con preavviso di diniego ai sensi della legge n. 241/90 ovvero ha disposto ulteriori approfondimenti istruttori.

Gli atti deliberativi complessivamente adottati assommano, quindi, a n. 723.

### TIPOLOGIA DELIBERE COMITATO



Dal grafico sottostante si evince come, ad eccezione del 2015, quando furono erogati oltre 50 milioni, negli anni seguenti si sono registrati importi sempre più contenuti.

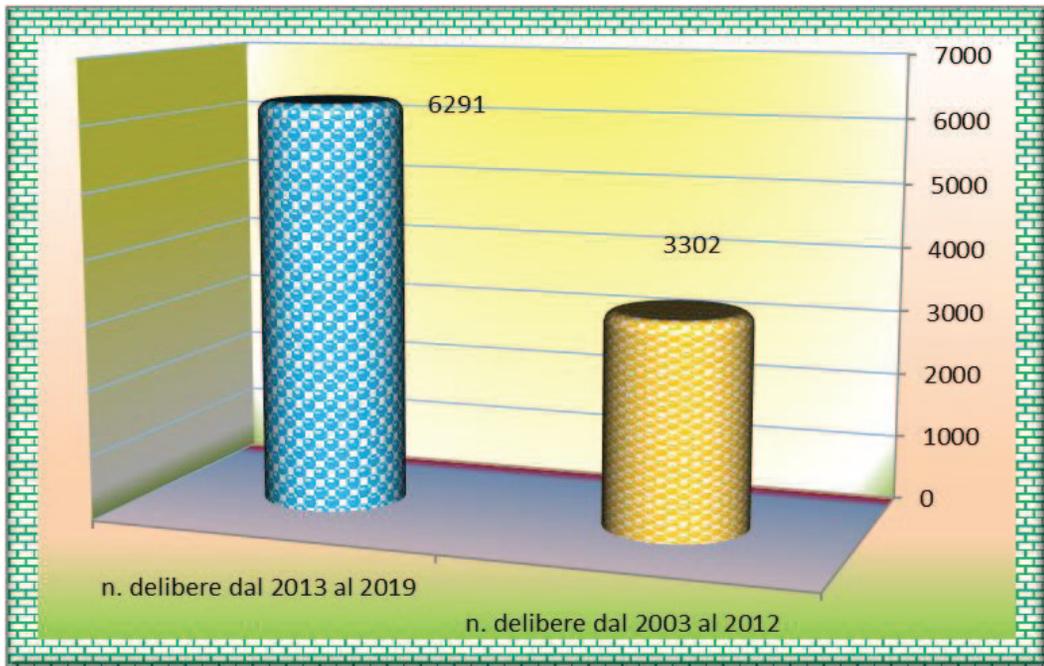
**IMPORTI EROGATI NEGLI ULTIMI ANNI**

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 delinquenziali, 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 21.193.064,24 e revocate provvisoriale per il valore di euro 653.489,98.

Le 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 sono il motivo per cui l'attività del Comitato si è potuta incrementare negli ultimi sette anni, confermando quanto già riportato nelle precedenti relazioni: il numero di delibere adottate dal 2013 al 2019 supera del 90% quello delle delibere prodotte negli undici anni precedenti.



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 2019, essendo il Fondo provvisto della necessaria liquidità, il pagamento in un'unica soluzione delle somme richieste a titolo di risarcimento del danno o di provvisionale, oltre che delle somme relative alla rifusione delle spese e degli oneri di costituzione e di difesa.

**Le somme erogate ai familiari delle vittime per mafia dall'istituzione dell'ufficio commissariale al 31.12.2019, ammontano complessivamente ad € 603.518.427,03.**

A norma dell'art. 6 della legge 512/1999, 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.

Tali somme rimangono a titolo definitivo a carico del Fondo nel caso in cui questo non possa soddisfare il suo diritto nei confronti del soggetto condannato al risarcimento del danno. Le somme sono recuperate dal Concessionario che poi provvede al versamento sul capitolo apposito dell'entrata del bilancio dello Stato per poi essere riassegnate sul capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'Interno riguardante il Fondo di solidarietà.

**Nel corso del 2019, sono state esaminate n. 1025 delibere: sono stati formati ruoli esattoriali per complessivi euro 55.396.052,34 e recuperati importi per complessivi euro 61.092,85.**

**Complessivamente dal 2000 al 31.12.2019 sono stati formati ruoli esattoriali per complessivi euro 362.358.787,61 e recuperati importi per complessivi euro 439.326,47.**



### 3 - 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 2019 ha visto l'attivazione di un coordinato insieme di azioni, con l'utilizzazione di diversi strumenti.

Tra le iniziative di comunicazione si segnalano:

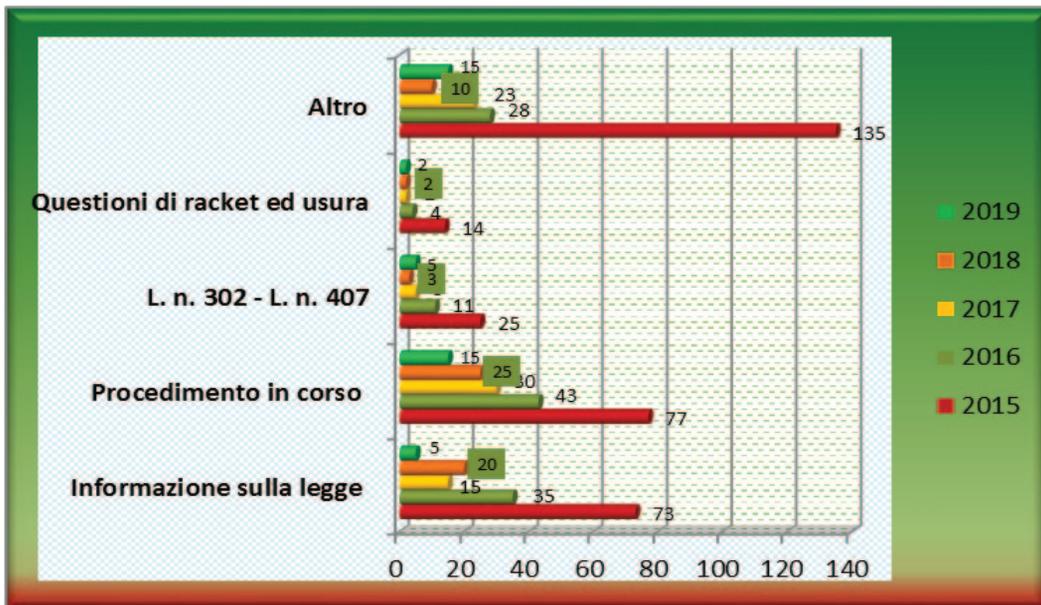
- numero verde;
- aggiornamento del sito;
- convegni e interviste rilasciate alla stampa.

#### **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 2019, come per gli anni precedenti, si è registrata una progressiva riduzione delle richieste di informazione sulla legge 512/99. Sono aumentate, invece, le richieste di informazioni sulla legge 122/2016, cui si è aggiunta la domanda di informazione per i benefici in favore degli orfani per crimini domestici. 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 e dall'utilizzo da parte degli istanti delle linee telefoniche della segreteria del Commissario che risponde direttamente alle richieste.

Dalla lettura dei dati e dalla visione dei grafici si evince 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.



### Convegni e interviste

Il programma di informazione relativo sia alle vittime della mafia che ai reati intenzionali violenti, così come agli orfani dei crimini domestici è stato realizzato anche attraverso la partecipazione a convegni tenutisi in diverse province e interviste rilasciate ai maggiori quotidiani o a periodici di ampia diffusione, alcuni anche rivolti in modo particolare al mondo femminile.

E' stato inoltre dato avvio alla progettazione di una attività di comunicazione da svolgere nel 2020 tramite utilizzo dei vari canali di informazione, social, giornali e emittenti televisive, all'esito della definizione dei provvedimenti normativi inerenti sia la rivalutazione degli importi degli indennizzi previsti dalla legge 122/2016, sia i benefici per gli orfani dei crimini domestici e delle famiglie affidatarie.

Analoghe iniziative sono previste per pubblicizzare ulteriormente le opportunità offerte alle vittime della mafia dalla legge 512/1999.

## 4 - Iniziative di sostegno e memoria

Sono proseguite le iniziative di sostegno e memoria delle vittime della mafia.

In particolare, con l'iniziativa "Testimonianze di coraggio" si valorizzano 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 attivo 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.

L'iniziativa rende 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, ed ha riscosso il consenso unanime da parte dei loro familiari, che hanno sentito la vicinanza anche morale dallo Stato.



## 5 - Reati intenzionali violenti

La legge 7 luglio 2016, n. 122 - legge europea 2015-2016 – ha dato attuazione alla Direttiva n. 2004/80 del 29 aprile 2004, con la quale 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 122/2016 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 incrementandone la dotazione finanziaria di € 2.600.000,00 annui.

Il Fondo ha assunto 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.

L'importo dell'indennizzo è stato determinato con il decreto interministeriale del 31 agosto 2017 nella misura 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.

La successiva legge 20 novembre 2017, n. 167, ha modificato in senso più favorevole i requisiti di accesso al Fondo (non è più previsto il limite reddituale della vittima per accedervi) ed ha esteso il periodo di indennizzabilità, consentendo alle vittime di fatti occorsi dal 30 giugno 2005 di proporre istanza e, nel contempo, ha elevato lo stanziamento ad euro 5.400.000 per l'anno 2017 e ad euro 4 milioni annui a decorrere dall'anno 2018.

Con la legge 145/2018 sono stati stanziati ulteriori 10.000.000,00 di euro ad incrementare il Fondo.

Le esigenze di miglioramento e di efficientamento del sistema sono state soddisfatte dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale

per il triennio 2019-2021” che ha introdotto rilevanti modifiche riguardanti:

- la quantificazione dell’indennizzo per le lesioni gravissime.

E’ stato previsto un 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, che è erogato in favore della vittima o degli aventi diritto indicati al comma 2-bis, nella misura determinata dal decreto di cui al comma 3 dell’art. 11 della legge 122/2016 e non più per la mera rifusione delle spese mediche ed assistenziali.

- gli 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. Circa la qualità di eredi-aventi diritto, gli istanti dovranno produrre una dichiarazione sostitutiva dell’atto di notorietà.

- la 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.

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

I termini per la presentazione delle istanze erano stati 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 risultavano 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 era 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.

- la riliquidazione dell'indennizzo già corrisposto.

Era stata, altresì, prevista la riliquidazione degli indennizzi già corrisposti, a domanda da presentare entro il termine che era stato fissato al 30 settembre 2019, sulla base dei nuovi importi da determinare con il decreto interministeriale, di cui all'art. 11, comma 3 della legge 7 luglio 2016, n.122.

Con decreto interministeriale 22 novembre 2019, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 gennaio 2020, sono stati poi stabiliti i nuovi importi degli indennizzi nelle misure di:

- **euro 50.000** per il delitto di omicidio;
- **euro 60.000** per il delitto di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa, esclusivamente in favore dei figli della vittima;
- **euro 25.000** per il delitto di violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità prevista dall'art. 609 bis, terzo comma del codice penale;
- **euro 25.000** per le lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, comma 2 del codice penale;
- **euro 25.000** per la deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso ai sensi dell'art. 583 - *quinquies* del codice penale (reato introdotto dalla legge n. 69/2019 cd. Codice rosso);

L'importo è incrementato di una somma equivalente alle spese mediche e assistenziali documentate, fino ad un massimo di **euro 10.000**.

Per i delitti diversi da quelli citati, l'indennizzo è erogato solo per la refusione delle spese mediche ed assistenziali, fino ad un massimo di **euro 15.000**.

Con riguardo agli aventi diritto all'indennizzo in caso di decesso della vittima, il beneficio è stato erogato secondo l'ordine previsto dalla modifica normativa: in favore del coniuge superstite e dei figli; in

mancanza del coniuge e dei figli, 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. Ai fini dell'accertamento della qualità di convivente di fatto e della durata della convivenza si applicano le disposizioni di cui all'art. 1, commi 36 e 37, della legge 20 maggio 2016, n. 76.

Nel caso di concorso di aventi diritto, l'indennizzo è stato ripartito secondo le quote previste dalle disposizioni del libro secondo, titolo II, del codice civile.

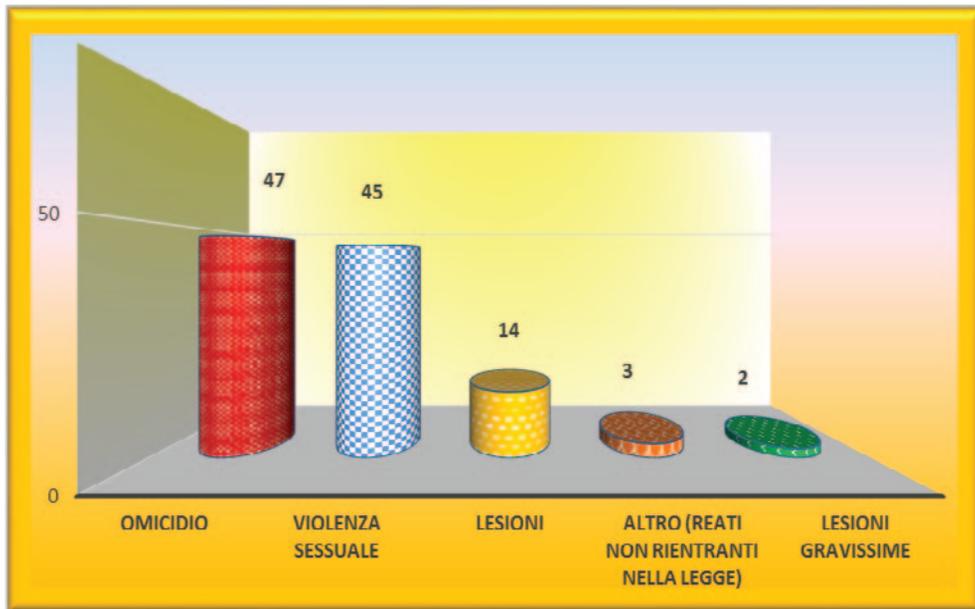
Le norme relative alla modifica dell'indennizzo per le lesioni gravissime ed alla presentazione delle istanze per la riliquidazione degli indennizzi già corrisposti, per le quali la legge prevedeva il termine del 30 settembre 2019, troveranno applicazione a decorrere dal 2020, con l'entrata in vigore del citato decreto interministeriale sugli indennizzi, che sostituisce il precedente del 31 agosto 2017.

Il decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, ha previsto a tal fine il nuovo termine del 31 dicembre 2020 per la proposizione delle domande di accesso al Fondo per le vittime di lesioni gravissime, cui si aggiungono le vittime del reato enucleato dalla legge 69/2019, cd. Codice rosso, di deformazione permanente dell'aspetto mediante lesioni al volto.

Alla stessa data il d.l. 162/2019 ha prorogato i termini per la presentazione delle domande di indennizzo per i fatti occorsi dal 30 giugno 2005 al 23 luglio 2016, nonché quello previsto del 30 settembre 2019 dalla legge 145/2018, per la richiesta di adeguamento degli indennizzi già liquidati sulla base degli importi già stabiliti dal D.m. 31 agosto 2017.

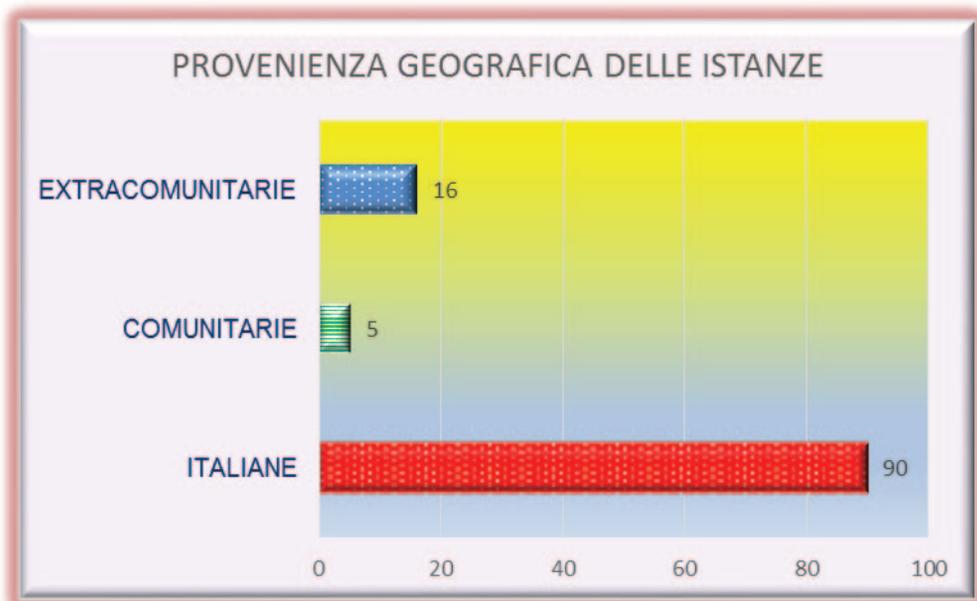
Le istanze presentate nell'anno in esame sono state complessivamente 162 ma hanno riguardato 111 vittime così distinte per tipologia di reato:

- 47 vittime di omicidio (tra cui 8 vittime di femminicidio);
- 45 vittime di violenza sessuale;
- 14 vittime di lesioni gravi;
- 2 vittime di lesioni gravissime;
- 3 vittime di altri reati non rientranti nella legge.

**VITTIME SUDDIVISE PER TIPOLOGIA DI REATO**

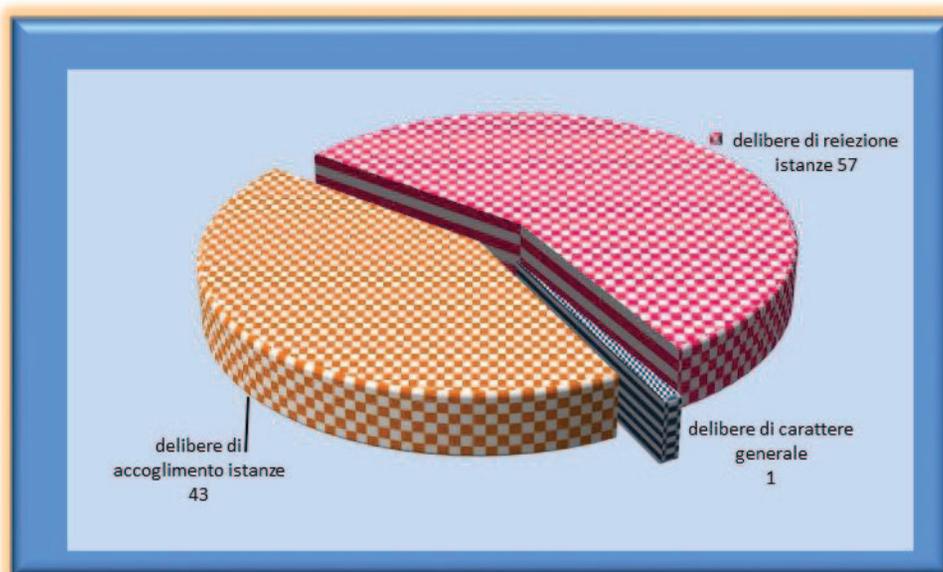
Molte istanze sono state presentate da parenti delle vittime non legittimati a ricevere il beneficio. Tale è stata, in gran parte, la motivazione del rigetto delle domande.

La nazionalità delle vittime è per la maggior parte italiana (90), 5 provengono dai Paesi appartenenti alla Comunità Europea e 16 dai Paesi extracomunitari (comunque residenti in uno dei Paesi della UE, così come previsto dalla legge).



L'indennizzo anche nell'anno 2019, è stato erogato secondo la misura del decreto interministeriale del 31 agosto 2017 e le delibere adottate dal Comitato sono state così suddivise:

- 43 di accoglimento, per un importo complessivo di € 246.600
- 57 di reiezione
- 1 di carattere generale

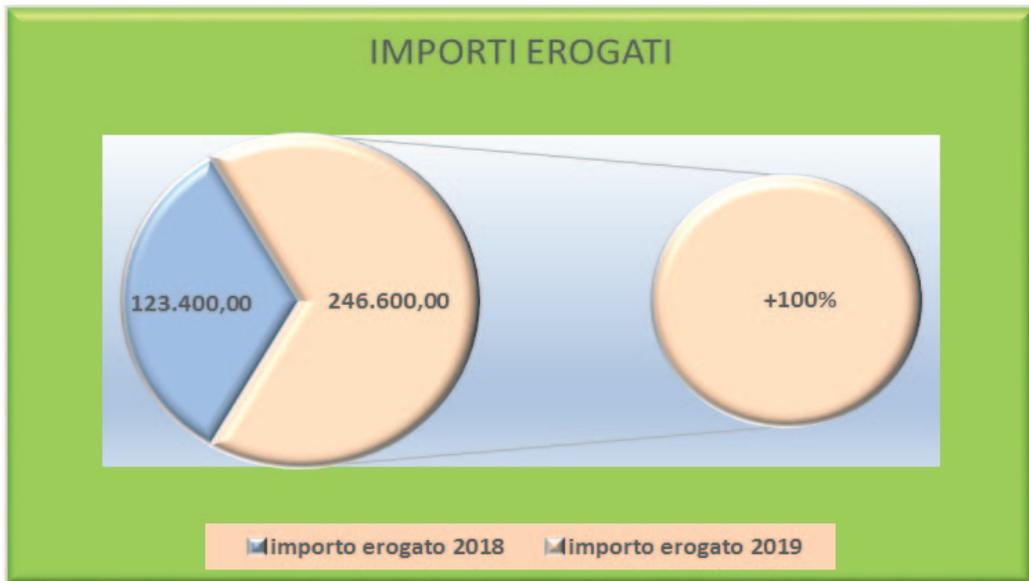


Le delibere accolte sono state l'87% in più rispetto all'anno precedente e l'importo è raddoppiato rispetto a quello erogato nel 2018.

L'attività dell'Ufficio relativamente a questa competenza ha registrato un notevole incremento anche se le istanze pervenute non raggiungono ancora numeri apprezzabili rispetto alla dimensione del fenomeno.

Ciò troverebbe motivo nella limitata portata del beneficio concesso che potrebbe aver scoraggiato gli istanti, soprattutto davanti ai costi da affrontare per intentare l'azione esecutiva richiesta dalla legge 122/16 tra i requisiti di accesso al Fondo.





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

Per la sola rideterminazione degli importi già erogati si prevede, infatti, un esborso di circa 3 milioni di euro.

L'Ufficio potrà nel corso del 2020 procedere ad una adeguata campagna comunicativa sui nuovi importi, i cui effetti non tarderanno a manifestarsi.

## 6 - Crimini domestici

Il Legislatore ha finanziato l'erogazione di benefici in favore degli orfani delle vittime dei crimini domestici, della violenza di genere e delle famiglie affidatarie con recenti atti di normazione primaria, che affiancano le previsioni della legge 7 luglio 2016, n. 122, di poco precedente.

Le risorse sono state attribuite al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, di cui all'art. 2, comma 6-sexies del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10.

L'art. 14 della legge 7 luglio 2016, n. 122 ha aggiunto al Fondo la denominazione di "reati intenzionali violenti".

In virtù poi della legge 11 gennaio 2018, n. 4, art. 11, comma 4, è stata nuovamente modificata la denominazione del Fondo nell'attuale "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti, nonché agli orfani per crimini domestici".

A supporto dei familiari delle vittime della violenza di genere, le risorse sono state attribuite dapprima dall'art. 1, commi 279 e 280 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), con la previsione di uno stanziamento di euro 7.500.000 complessivi (2.500.000 rispettivamente per gli anni 2018, 2019 e 2020), per borse di studio, spese mediche, spese assistenziali e finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento nell'attività lavorativa degli orfani per crimini domestici e degli orfani di madre a seguito del delitto di cui all'art. 576, primo comma, n. 5.1, ovvero per omicidio a seguito dei delitti di cui agli articoli 609-bis e 609-octies del codice penale.

L'art. 11 della legge 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") ha incrementato il Fondo di 2.000.000 di euro annui, dall'anno 2017, per borse di studio e finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento nell'attività lavorativa per gli orfani per crimini domestici.

L'art. 1, comma 492 lett. a) della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (recante: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"), ha incrementato il Fondo di 2.000.000 di euro annui per interventi in favore degli orfani per crimini domestici per borse di studio e finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento nell'attività lavorativa.

Il medesimo art. 1, comma 492 lett. b), ha poi stanziato 3.000.000 di euro annui per il sostegno e l'aiuto economico in favore delle famiglie affidatarie, in attuazione dell'art. 5, comma 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184.

Nel corso del 2019, l'art. 8 della legge 19 luglio 2019, n. 69, ha sostituito il comma 1 dell'art. 11 della legge 4/2018, confermando lo stanziamento di 2 milioni di euro a decorrere dal 2017 per l'erogazione di benefici in favore degli orfani dei crimini domestici, implementando invece lo stanziamento per le famiglie affidatarie a decorrere dall'anno 2020 di 3 milioni di euro l'anno, da ripartire con apposito decreto secondo criteri di equità.

Durante l'anno di riferimento, essendo rimaste inattuato le disposizioni citate, d'intesa con il Ministero dell'Economia, capofila per l'adozione delle disposizioni attuative, è stato costituito un gruppo di lavoro per elaborare lo schema del Regolamento di attuazione delle citate disposizioni.

Infatti, le leggi n. 205/2017 e n. 4/2018 richiedono l'adozione di un Regolamento ad iniziativa del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, con il Ministro dell'interno, con il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali e con il Ministro della Salute da adottarsi per stabilire i criteri e le modalità per l'utilizzazione delle risorse e per l'accesso agli interventi, il cui schema deve essere trasmesso alle Camere per il parere delle Commissioni competenti per materia e per i profili di carattere finanziario.

Pur non prevedendo la legge n.145/2018 uno specifico strumento attuativo, è apparso opportuno, per ragioni di logica sistematica, disporre con un unico Regolamento anche in merito ai fondi stanziati da tale legge in favore degli stessi beneficiari, così come per le famiglie affidatarie, per le quali, da ultimo il codice rosso (la citata legge n. 69/2019), aveva previsto l'adozione di un decreto del Ministro dell'Economia.

Il Gruppo di lavoro, composto da rappresentanti delle varie Amministrazioni concertanti, in composizione allargata alla partecipazione del Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel corso di varie sedute presso l'Ufficio del Commissario, ha elaborato una bozza che poi è stata condivisa con i rappresentanti dei Ministeri competenti presso il Ministero dell'Economia e, previamente concertata, trasmessa nel mese di novembre al Consiglio di Stato per l'espressione del prescritto parere.

Recepite le osservazioni di detto Organo, lo schema di Regolamento è stato nuovamente inviato al Consiglio di Stato per il parere conclusivo. Successivamente sarà trasmesso alle Commissioni parlamentari per l'esame. Le attività connesse all'applicazione di tali norme saranno quindi oggetto della relazione per l'anno 2020.

Più nello specifico, l'articolato proposto si suddivide in cinque Capi.

Nei Capi I e VI sono ricomprese le disposizioni di carattere generale.

Nel Capo II si prevedono le modalità per il sostegno del diritto allo studio degli orfani, con l'erogazione di borse di studio e la gratuità o semigratuità della frequenza presso convitti, educandati o istituzioni educative in generale, anche sulla base di apposite convenzioni, a tal fine stipulate dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di stampo mafioso e dei reati intenzionali violenti.

Tali benefici sono rivolti a studenti degli istituti scolastici ed educativi del sistema nazionale di istruzione, degli istituti di istruzione e formazione professionale, delle Università, delle istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM) e degli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

Si prevede che i requisiti sono riscontrabili dalla notizia di reato, dagli atti del procedimento penale che non siano coperti da segreto, da sentenza anche non passata in giudicato, al fine di anticipare, per quanto possibile, l'intervento dello Stato nei confronti degli orfani. Pertanto, l'Amministrazione si riserva la discrezionalità della attribuzione dei benefici anche nei casi di assenza di un giudicato, purché emergano, da atti procedurali, gli elementi necessari per ricondurre l'omicidio ad un reato previsto dalla norma.

Nel Capo III si prevedono le iniziative di orientamento, formazione e sostegno per l'inserimento degli orfani nell'attività lavorativa, ripartendo le risorse tra le Regioni e le Province autonome. Sono inoltre previsti incentivi alle assunzioni erogando ai datori di lavoro fino al 50% dei contributi versati, per un periodo massimo di 36 mesi, per assunzioni con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Il Capo IV disciplina l'erogazione di somme per le spese mediche ed assistenziali. I benefici per tali spese sono previsti solo dalla legge 205/2017 e le relative risorse sono stanziata nella misura di € 7,5 milioni ad esaurimento, dal 2018 al 2020. Si prevede la corresponsione delle elargizioni sulla base di domanda presentata dagli interessati cui sia allegata apposita fatturazione per prestazioni mediche e di assistenza materiale e psicologica, indicate nell'all. 1 annesso al Regolamento, eccedenti quelle garantite dal Servizio Sanitario Nazionale, anche per la prevista partecipazione alla spesa.

Il limite massimo di accesso ai benefici è l'età di 30 anni, previsione più ampia di quella di anni 26 relativa alla fruizione della pensione di reversibilità dei genitori, per consentire la più ampia tutela in favore di soggetti in situazione di particolare fragilità.

Il Capo V attiene a misure di sostegno delle famiglie affidatarie. Al riguardo si è previsto l'accesso al Fondo di rotazione alle famiglie affidatarie ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184, per un importo di euro 300 mensili per ciascun minore affidato, stimando che le istanze presumibili riguarderanno circa 2000 orfani l'anno.

**• *Crediti vantati dallo Stato e dagli Enti previdenziali ed assicurativi pubblici.***

La legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante la legge di bilancio 2020, all' art. 1, comma 486, ha previsto per il triennio 2020-2022, che i crediti vantati dallo Stato nei confronti degli autori di un delitto di omicidio, sorti in conseguenza della commissione del reato medesimo, commesso contro il coniuge, anche legalmente separato, contro l'altra parte dell'unione civile o contro la persona stabilmente convivente con il colpevole ovvero ad esso legata da relazione affettiva non sono imputabili ai beni ereditari trasmessi ai figli minori, ovvero maggiorenni non economicamente autosufficienti, nati dalle predette relazioni, purché estranei alla condotta delittuosa.

Il successivo comma 487 prevede che per il medesimo periodo di cui al comma 486, i crediti vantati da istituti previdenziali o assicurativi pubblici, nonché dagli enti di cui al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e al decreto legislativo 10 febbraio 1996, n. 103, nelle ipotesi previste nel comma 486, sono parimenti non imputabili ai beni ereditari trasmessi ai figli.

Gli oneri saranno imputabili alle risorse stanziare dalla legge 167/2017, art. 6, comma 4, a valere sul Fondo di solidarietà e le prestazioni sono corrisposte a domanda dall'ufficio del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti, con le modalità di cui alla legge 7 luglio 2016, n. 122. Le operazioni di surroga previste dal comma 497 si applicano anche ai crediti pendenti alla data di entrata in vigore della legge di bilancio.

Il comma 489, infine, ha modificato l'art. 12, comma 1 lett. b della legge 7 luglio 2016, n. 122, introducendo una ipotesi di 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.



## 7 - Contenzioso

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.

Attualmente sono seguiti dall'Ufficio **n. 277** contenziosi giunti a diverse fasi processuali e relativi tutti ad impugnazioni delle delibere del Comitato di solidarietà che ha negato l'accesso al Fondo vittime di mafia ad altrettanti richiedenti.

Le impugnative delle delibere del Comitato di Solidarietà si sostanziano in ricorsi ai Tribunali ordinari civili che si radicano ai sensi dell'art 18-25 c.p.c. tendenzialmente presso il Tribunale ove ha sede l'Avvocatura distrettuale dello Stato.

In particolare 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 - si era basato sul convincimento secondo il quale la legge 512/1999, ancor prima delle modifiche introdotte dalla citata legge, dovesse "garantire" le vere vittime dei reati mafiosa e non già quando risulti la pericolosità sociale dei richiedenti o la contiguità ad ambienti delinquenti loro o della vittima, giacchè ciò sarebbe stato fortemente in contrasto con la ratio della legge ed il comune senso di giustizia.

Sovente l'Amministrazione è stata condannata dalla magistratura giudicante in base all'orientamento *"...che gli aventi diritto al beneficio sono titolari di un vero e proprio diritto soggettivo alla sua erogazione, attesa l'assenza di potestà discrezionale della P.A. ..."*

Nell'ultimo quadriennio l'esborso complessivo è stato di euro 24.990.945,13, anche per la coincidenza della definizione di alcuni contenziosi mediante transazione.

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.

I motivi di gravame e le conseguenti memorie difensive redatte dall'Ufficio si impernano, sovente, sull'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 che tale norma rappresenta un vero e proprio baluardo del sistema creato con la L.512/99, poiché efficacemente consente di valutare la contiguità con ambienti mafiosi della vittima di mafia e dei suoi aventi diritto e, pertanto, consente l'accesso al Fondo di rotazione solo a chi è totalmente estraneo a tale contesto.

Il legislatore, esprimendosi con formula alquanto ampia sul significato della locuzione "ambienti e rapporti delinquenziali", ha inteso affermare 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.

In tale verifica, il Comitato di solidarietà svolge una attività valutativa, che sembra contrastare con gli orientamenti consolidati in giurisprudenza, per cui l'attività del Comitato sarebbe di natura vincolata volta, cioè, alla sola verifica dell'esistenza di una sentenza di risarcimento ed alla ricognizione dei requisiti soggettivi.

L'Ufficio, nel presente anno, nelle sedi processuali, attraverso le difese erariali, ha più volte ribadito, proprio in base alla succitata normativa, che l'attività del Comitato si estende alla valutazione della completa estraneità da consessi mafiosi dei richiedenti e della presunta vittima di mafia.

Nell'anno 2019, sono state ricevute n. 47 impugnative avverso le delibere negative che hanno visto l'Amministrazione impegnata nella redazione di puntuali relazioni trasmesse alle Avvocature distrettuali dello Stato, ed anche all'Avvocatura Generale.

Inoltre, diversi contenziosi hanno interessato l'Ufficio per ricorsi radicati in appello. A conclusione dei citati ricorsi in primo grado, definiti con sentenze del Giudice di prime cure favorevoli all'Amministrazione, sono stati notificati da parte dei soccombenti istanti n. 5 atti di appello. Cinque, invece, sono stati gli appelli proposti dall'Amministrazione per altrettanti casi di soccombenza.

Nell'anno di riferimento, 2 sono stati i ricorsi presentati alla Suprema Corte dagli istanti ed uno dall'Amministrazione.

A tali contenziosi va ad aggiungersi la trattazione di procedimenti attinenti alle problematiche che di seguito vengono descritte.

Ai sensi dell'art. 5, commi 2 e 3, della legge n. 512 del 1999 vengono notificati al Fondo gli atti introduttivi del giudizio penale e/o civile con il quale vengono chiesti i danni civili agli autori del reato.

Recita infatti il predetto articolo:

*“ 1. Quando, ai sensi dell'articolo 416 del codice di procedura penale, è depositata la richiesta di rinvio a giudizio per i reati di cui all'articolo 4, comma 1, della presente legge, il giudice fa notificare al Fondo l'avviso del giorno, dell'ora e del luogo dell'udienza, con la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero.*

*2. Se la persona offesa si costituisce parte civile all'udienza preliminare, ovvero al dibattimento, il giudice fa notificare al Fondo il relativo verbale.*

*3. Nel giudizio civile l'attore notifica al Fondo l'atto di citazione, prima della costituzione delle parti. ....”*

La previsione normativa, si propone di portare a conoscenza del Fondo la richiesta di danni intentata dalla vittima di mafia, nelle competenti sedi giudiziarie penali e/o civili, al fine di ottenerne il riconoscimento

Il giudizio civile intercorre esclusivamente tra vittima e autore del reato e non consente al Fondo di parteciparvi, risultando pertanto una semplice denuntiatio litis; in proposito, la magistratura civile ha costantemente ritenuto inammissibile l'intervento del Fondo per carenza di interesse ad impugnare.

Al contrario, la previsione normativa ha comportato spesso la citazione del Fondo come convenuto assieme all'autore del reato in numerosi contenziosi, deducendo gli attori che il Fondo sarebbe tenuto al risarcimento del danno solidalmente con il reo. Le sentenze in merito dei giudici civili che inizialmente avevano acquisito la citazione in causa civile del Fondo ai soli fini dell'opponibilità alla pubblica amministrazione della sentenza di condanna al risarcimento, in diverse altre occasioni hanno invece condannato in solido il Fondo con il reo.

Tali ultimi orientamenti giurisprudenziali, non solo hanno contribuito ad aumentare il numero di contenziosi in materia, ma anche stravolto la procedura voluta dalla L.512/99, se si considera che una

vittima di mafia, ottenendo la condanna in solido del Fondo con il reo, non ha più necessità di intentare “la richiesta di pagamento al Fondo”, poiché può procedere direttamente contro di esso per ottenere il pagamento della somma, notificando i conseguenti atti esecutivi. Va da sé che la mancata proposizione dell’istanza alla competente Prefettura esime dal vaglio istruttorio la posizione del richiedente, con il rischio, tutt’altro che secondario, di erogare una somma a soggetti non estranei a consessi mafiosi.

Complessivamente nell’anno 2019 sono pervenute **n. 69** notifiche di atti di citazione per ricorsi ex art. 702 bis cpc; per **13** di tali procedimenti si sono dovuti chiedere interventi della difesa erariale per evitare condanne del Fondo in solido con il reo. Anche i restanti procedimenti, che sono ricondotti ad una normale “denuntiatio litis”, vengono vagliati dall’ufficio e comunicati alla competente Avvocatura Distrettuale, che tendenzialmente concorda con la scelta di non costituirsi.

Vengono curate dall’Ufficio, inoltre, le costituzioni di parte civile in processi penali ai sensi dell’art 5 comma 1 della legge, che dispone “Quando, ai sensi dell'articolo 416 del codice di procedura penale, è depositata la richiesta di rinvio a giudizio per i reati di cui all'articolo 4, comma 1, della presente legge, il giudice fa notificare al Fondo l'avviso del giorno, dell'ora e del luogo dell'udienza, con la richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero”.

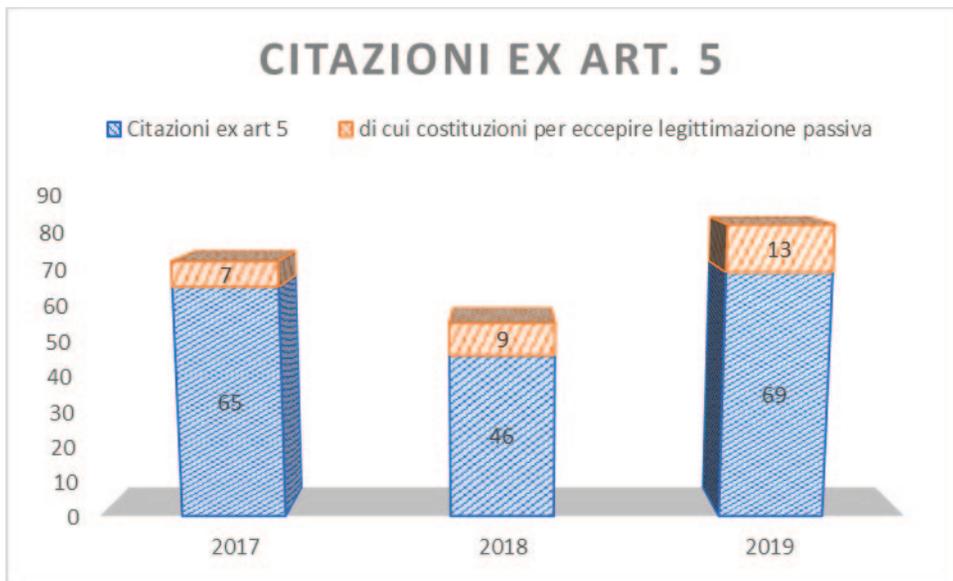
Con tale costituzione di parte civile, autorizzata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed ammessa dal giudice penale, lo Stato, attraverso la struttura commissariale, reclama il riconoscimento di danni civili patrimoniali e non patrimoniali agli autori di reati associativi commessi dalla criminalità organizzata. Attualmente sono state trasmesse in totale all’ufficio, da diverse Procure della Repubblica, circa **41** richieste ai sensi della norma di cui sopra.

Al 31 dicembre 2019 sono pendenti ancora **19** procedimenti relativi alle intervenute costituzioni di parte civile da parte del Commissario per le vittime di mafia.

Pertanto, le attività relative al contenzioso dell'Ufficio nell'anno 2019 possono così complessivamente riassumersi:

**Notifiche citazioni ai sensi art. 5**

<b>Totale</b>	<b>69</b>
di cui costituzioni per eccepire legittimazione passiva	<b>13</b>



**Impugnative delibere di diniego accesso al Fondo vittime mafia**

ricorsi avverso le delibere del Comitato	<b>47</b>
costituzione in appello	<b>10</b>
ricorsi Cassazione	<b>3</b>

Di recente sono stati anche proposti **n. 2** giudizi, per ora incardinati presso il giudice civile, avverso il presunto silenzio serbato dall'Amministrazione in relazione all'istanza presentata al Ministero dell'Interno per ottenere il pagamento a titolo di risarcimento dei danni subiti a seguito dell'omicidio di tipo mafioso, perpetrato nei confronti del congiunto dei richiedenti il beneficio.

Infine 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.

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.

Al riguardo, si rilevano criticità ad assicurare la difesa in giudizio dalle Avvocatura Distrettuali dello Stato, degli atti della concessionaria del fondo di rotazione, nei giudizi proposti in opposizione all'esecuzione di cartelle esattoriali iscritte a ruolo, emanate a seguito dell'esercizio del diritto di surroga per il recupero delle somme cui sono condannati autori di reati mafiosi.

A tale riguardo, l'Ufficio commissariale si è attivato, in più occasioni, presso l'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo di avviare iniziative tese ad uniformare l'azione delle diramazioni territoriali, affinché venga assicurato il patrocinio legale agli atti esecutivi della CONSAP derivanti

da decisioni del Comitato per le iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti.

In data 8 luglio 2016 è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la legge 7 luglio 2016, n.122, “Disposizione per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea-legge europea 2015-2016” che, all’articolo 11, introduce nell’ordinamento norme volte a dare attuazione alla direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo in favore alle vittime di reati intenzionali violenti.

Anche in merito, il Comitato di Solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti ha deliberato dinieghi di accesso al Fondo da parte dei richiedenti, laddove questi non siano risultati in possesso tutti i requisiti tassativamente previsti dalla legge e delle sue successive modificazioni, provvedimenti che formano oggetto d’impugnazione.

Va osservato che il contenzioso in merito è ancora esiguo data la recente entrata in vigore della normativa e dell’ancora modesto numero di decisioni adottate.

Nel 2019 sono state presentate n.8 impugnazioni avverso delibere di diniego di accesso al Fondo.



## 8 - Criticità rilevate nell'applicazione della legge 22 dicembre 1999, n. 512.

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

A distanza di 19 anni dall'adozione della legge 512/1999, non è stata effettuata una complessiva analisi dell'impatto e degli effetti della normativa che presenta, invece, elementi di problematicità meritevoli di essere valutati in sede politica.

Le criticità che di seguito si riassumono sono quelle rilevate dall'Ufficio del Commissario e dal Comitato di solidarietà negli anni 2018 e 2019 ed oggetto di delibere interpretative, nonché di richieste di pareri all'Avvocatura Generale dello Stato così come di proposte di modifiche normative.

#### **• *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 provvisoria 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.

Si ritiene che il sostegno dello Stato possa estrinsecarsi in maniera più efficace e significativo quando esso sia non solo tempestivo ma anche non limitato alla sola esecuzione di sentenze che, peraltro, intervengono a distanza di numerosi anni dal delitto (spesso due, tre decenni).

L'attuale sistema, come oggi delineato dalla legge 512/1999, consente 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, con interventi di tipo solidaristico, 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).

Non esiste infatti nella normativa un limite temporale all'erogazione del beneficio.

Sarebbe auspicabile che l'integrale momento risarcitorio coincidesse con la conclusione del procedimento penale.

### • **Requisiti delle persone fisiche**

La modifica apportata alla legge n. 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.

Come detto, 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 provvisionale, 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 e dalla lettura degli atti giudiziari 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, quindi, 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 adottati dai due Uffici ministeriali deputati ad erogare benefici.

### • **Beneficiari**

La legge 512/1999 prevede che l'erogazione delle somme pari alle provvisionali ed 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 e, comunque, in modo non preventivabile e, in ogni caso, ulteriore rispetto alle analoghe disposizioni contenute dal codice civile e dalle leggi 302/1990 e 44/1999.

Può, ad esempio, verificarsi il caso di risarcimento disposto nei confronti di familiari non prossimi che, anche in ragione dell'età al momento del evento, non hanno avuto particolare frequentazione con la vittima o addirittura non erano nati al momento del decesso del parente.

Anche sotto tale profilo, vi è discrepanza con le altre normative inerenti le vittime. In particolare, nella individuazione dei parenti della vittima beneficiari, nel caso di decesso di questa, la legge 302/1990 prevede una elencazione 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.

Parimenti, la legge 7 luglio 2016, n. 122 come modificata dalla legge 31 dicembre 2018, n. 145, elenca in modo tassativo i superstiti aventi diritto al beneficio in via di esclusione l'uno dell'altro.

• ***Duplicazione benefici.***

Si possono, inoltre, verificare casi di duplicazione dei benefici elargiti sia ai sensi della legge 20 ottobre 1990, n. 302, sia ai sensi della legge 44/1999.

In particolare, ai sensi della legge 302/1990, è elargita una somma in proporzione all'invalidità permanente riportata per effetto di ferite o lesioni in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di fatti delittuosi commessi per il perseguimento delle finalità delle associazioni di cui all'art. 416 bis del codice penale e la somma complessiva di euro 200.000,00 ai superstiti in caso di morte in conseguenza delle ferite o lesioni riportate.

E' indubbio che nel risarcimento dei danni stabilito nelle sentenze penali e civili, che viene poi richiesto al Fondo ai sensi della legge 512/1999 di competenza di questo Ufficio, sono ricomprese anche le lesioni fisiche già oggetto di elargizione da parte dello Stato ai sensi della legge 302/1990. Tuttavia mentre nella legge 302/1990 è prevista la decurtazione dell'importo già percepito come risarcimento del danno, analoga disposizione non sussiste nell'ambito della legge 512/1999.

La stessa considerazione si svolge per la duplicazione dei benefici ai sensi della legge 23 febbraio 1999 n. 44.

In particolare, la legge 44/1999, prevede che ai soggetti danneggiati da eventi estorsivi è concesso un contributo a titolo di ristoro del danno patrimoniale subito; nel caso di reato di estorsione commesso avvalendosi o agevolando associazioni mafiose, la competenza ad erogare il risarcimento è sussumibile anche nella legge 512/1999.

Inoltre, mentre la legge 44/1999 si coordina con la legge 302/1990 al fine di evitare duplicazioni nelle elargizioni (nel caso di morte o lesioni conseguenti all'estorsione, l'art. 11 della legge 44/1999 prevede che sia

corrisposta una somma per la sola parte che eccede quanto percepito ai sensi della legge 302/1990), la legge 512/1999 non prevede il rapporto inverso.

Pertanto, a fronte di una richiesta della somma pari al risarcimento stabilito in sentenza per reati estorsivi ai sensi della legge 512/1999 non può opporsi, allo stato, l'intervenuto pagamento né per ristoro del danno patrimoniale subito ai sensi della legge 44/1999, né l'avvenuto pagamento di somme per lesioni o morte conseguenti all'estorsione ai sensi della legge 302/1990, e quindi l'erogazione a carico dello Stato si somma a quella già disposta, in applicazione delle altre normative, per i medesimi eventi lesivi scaturiti dagli stessi fatti.

Al riguardo, al fine di scongiurare duplicazioni nell'elargizione ai sensi delle leggi citate, è stata in più sedi avanzata proposta di modifica normativa.

Nel frattempo, il Comitato di solidarietà, uniformemente alle indicazioni rese dalla Corte dei Conti nella deliberazione n. 9 del 24 maggio 2018, ha deciso di informare prontamente gli Uffici competenti, a prescindere da richieste istruttorie.

Inoltre, ha deciso di procedere ad approfondimenti per valutare in relazione ai fatti estorsivi se nel disposto della sentenza sia ricompreso il pagamento per il medesimo titolo al fine di scomputare dal risarcimento quanto già percepito ai sensi della legge 44/1999.

Tale valutazione non è praticabile per quanto attiene le liquidazioni di risarcimenti sulla base di provvisoria; non è infatti ravvisabile in tale liquidazione anticipatoria del risarcimento il titolo dello stesso.

### **• Onorari e spese di giudizio**

Nel corso dell'anno 2019, la questione dell'accessibilità diretta al Fondo per gli avvocati delle vittime, per la refusione degli onorari e spese di giudizio liquidati dal magistrato, postasi nel corso dell'anno precedente, già sottoposta all'Avvocatura Generale dello Stato, è stata valutata dal Comitato di solidarietà in senso conforme a tale indirizzo.

In particolare, la problematica si è rilevata nel caso di richieste di liquidazione di spese legali da parte dei difensori antistatari, 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 delinquenziali.

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.

L'Avvocatura Generale dello Stato 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, sono state indirizzate ai Prefetti due circolari, nelle quali si è rappresentato il parere interpretativo del Comitato, conforme al parere dell'Avvocatura Generale dello Stato e si sono resi indirizzi operativi per consentire la liquidazione delle spese legali laddove, precedentemente al mutato indirizzo dell'Ufficio, il difensore avesse chiesto la distrazione delle spese.

In tali casi, al fine di consentire il pagamento delle spese richiesto al Fondo e soddisfare le pretese delle parti maturate alla luce della prassi amministrativa precorsa, si è deliberato di dar corso ai pagamenti in favore degli avvocati, ove la distrazione sia riconosciuta in sentenza penale emessa entro 30 giorni dalla data del 18 gennaio 2019 o sia riconosciuta in sentenza civile emessa o assunta in decisione entro tale termine. In tali ipotesi, la vittima di mafia, titolare del diritto alle spese legali, nel richiedere il risarcimento delle stesse può delegarne il pagamento in favore dei propri legali.

**• *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 provvisionale.

Oltre queste due ipotesi, si procede alla revoca delle delibere di accesso al Fondo per le provvisionali, 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 delinquenti.

In tutti questi casi, l'erogazione delle somme da parte del Fondo non risulta assistita da garanzie, pertanto ne risulta assai difficile il recupero, 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.

#### • **Azione surrogatoria**

A norma dell'art. 6 della legge 512/1999, 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. Tali somme rimangono a titolo definitivo a carico del Fondo nel caso in cui questo non possa soddisfare il suo diritto nei confronti del soggetto condannato al risarcimento del danno. Le somme sono recuperate dal Concessionario che poi provvede al versamento sul capitolo apposito dell'entrata del bilancio dello Stato per poi essere riassegnate sul capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'Interno riguardante il Fondo di solidarietà.

Al riguardo, si fa rinvio a quanto riportato alla pag. 17 in merito all'ammontare dei procedimenti esperiti e alla somme effettivamente riscosse.

E' di tutta evidenza che le somme recuperate sono assolutamente insignificanti.

Il rispetto della norma, invece, richiede necessari ed ineliminabili adempimenti istruttori sia da parte dell'Ufficio che da parte della Concessionaria, oltre che una assidua attività di tipo legale, che ha portato ad adibire a dette incombenze, più unità di personale e ad

affrontare spese dirette ed indirette che vanno ben oltre i benefici conseguiti.

• ***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 alla competente prefettura.

Fermo restando che l'Ufficio pone in essere ogni iniziativa per snellire i tempi di trattazione delle richieste, la durata media dei procedimenti di accesso al Fondo nel corso dell'anno 2019 è stata di circa 100 giorni (si registra, però, per i casi più complessi, una durata anche di oltre 300 giorni).

Il termine dei 60 giorni 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.

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 delinquenti.

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 delinquenti, essendo contraria alla propria missione istituzionale l'erogazione di benefici in favore di persone in qualche modo facenti parte di contesti socio-delinquenti 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.

Gli esiti di tali accertamenti, come detto, hanno peraltro motivato numerosi respingimenti di istanze apportando notevole risparmio per il Fondo (e, quindi, per l'Erario).

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.

E', quindi, evidente che il termine di 60 giorni è assolutamente troppo breve e va modificato.

#### • ***Denuntiatio litis***

L'art. 5 della L. 512/99 prevede ai commi 2 e 3:

*2. Se la persona offesa si costituisce parte civile all'udienza preliminare, ovvero al dibattimento, il giudice fa notificare al Fondo il relativo verbale*

*3. Nel giudizio civile l'attore notifica al Fondo l'atto di citazione, prima della costituzione delle parti.*

L'applicazione della norma ha generato le problematiche interpretative e gli effetti giuridici abnormi dettagliatamente descritti nel capitolo relativo al "contenzioso".

Per i motivi ivi descritti si rende necessario l'abrogazione della citata norma.

#### ***Giurisdizione.***

Le "delibere" del Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, sono provvedimenti amministrativi e sono stati, inizialmente, ritenuti impugnabili presso la magistratura amministrativa.

Con sentenza n. 21927 del 2008, la Suprema Corte di Cassazione ha ritenuto che il privato che intenda accedere al Fondo di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso vanta un vero e proprio diritto soggettivo nei confronti della Pubblica Amministrazione, essendo quest'ultima priva di ogni potestà discrezionale sia con riguardo all'entità della somma da erogare, sia con riguardo ai presupposti della erogabilità, rispetto ai quali svolge un mero accertamento che, anche ove dovesse avere carattere non semplicemente ricognitivo, ma valutativo, è comunque estraneo al concetto di discrezionalità amministrativa (S.U. 26626/07, 1377/03, 4942/89, n. 21306 del 20/10/2015), con la conseguenza che la giurisdizione spetta al giudice ordinario.

Di tale orientamento anche la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sez. VI, 14/03/2006, n. 1338 Foro amm. CDS 2006, 3, 992 (s.m.); conforme: Consiglio di Stato, sez. VI, 15/07/2010, n. 4568 Foro amm. CDS 2010, 7-8, 1605).

Con l'entrata in vigore delle modifiche introdotte all'art 4 comma 3, della legge n. 512/99 ad opera dell'art. 15, legge del 7 luglio 2016, n. 122, si ritiene che possa riproporsi la riflessione sull'argomento, perché occorre ora procedere ad una valutazione ben più pregnante sul possesso dei requisiti soggettivi da parte della vittima e degli istanti dovendo il Comitato verificare anche che sia il soggetto leso sia gli aventi diritto al risarcimento risultino del tutto estranei ad ambienti e rapporti delinquenziali.

La verifica del possesso di tale ulteriore requisito infatti, amplia notevolmente i margini di apprezzamento della P.A. (che, si ribadisce, interviene nei procedimenti in parola sostituendosi al soggetto privato condannato al risarcimento) in maniera da rendere legittimo il dubbio circa la vincolatività della propria attività.

Per altro, tale verifica è parte di un procedimento tutto amministrativo che si colloca in un momento diverso ed ulteriore rispetto a quello dell'accertamento, che non potrà più essere messo in discussione, del diritto soggettivo al risarcimento del danno da parte del giudice civile.

Per tale motivo sarebbe opportuno un esplicito intervento di carattere normativo teso a prevedere che la tutela giurisdizionale avverso le delibere commissariali avvenga presso gli organi della magistratura amministrativa e segnatamente con competenza esclusiva presso il TAR Lazio, trattandosi di provvedimenti emanati da un organismo insediato presso il Ministero dell'Interno.

L'intervento, per altro, metterebbe ordine nella materia e porrebbe fine ad una serie di incertezze causate da difformi orientamenti dei diversi Tribunali.



## 9 - Criticità rilevate nell'applicazione della legge 7 luglio 2016, n. 122.

Alla luce di quanto emerso nel 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 e che questa sia risultata infruttuosa.

Tale previsione ingenera notevoli difficoltà applicative dovute, da una parte, alla onerosità della procedura esecutiva, circostanza che ha dissuasato molte vittime dal presentare istanza di accesso al Fondo a fronte dell'esiguità dell'importo di indennizzo previsto dal decreto interministeriale 31 agosto 2017.

Dall'altra, si sono verificate ipotesi di seria difficoltà nell'esecuzione su beni indivisi e molto parcellizzati.

La questione è stata attentamente esaminata dal Comitato, che ha ritenuto soddisfatto il requisito valutando caso per caso la ricorrenza di un serio ed adeguato tentativo di esecuzione avendo riguardo alla ordinaria diligenza.

La legge di bilancio 2020, legge 27 dicembre 2019, n. 162, all'art. 1, comma 489 ha, come detto, introdotto una deroga alla obbligatorietà del previo esperimento infruttuoso dell'azione esecutiva esclusivamente per i familiari delle vittime di crimini domestici.

### • **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, creando per altro, soprattutto nei casi di omicidio, una evidente disparità di trattamento.

• ***Coordinamento con altre disposizioni inerenti le vittime.***

La legge fa salve le provvidenze in favore delle vittime di determinati reati previste da altre disposizioni di legge, se più favorevoli, qualificando quindi l'indennizzo previsto dalla legge 122/2016 come una ipotesi di indennizzo sussidiario. E' il caso per esempio di omicidio, lesioni gravi o gravissime per reati con connotazione di tipo mafioso, terrorismo o nel caso la vittima rivesta uno status speciale (vittima del dovere).

Pertanto, per i medesimi fatti, le vittime possono richiedere l'applicazione di risarcimenti o indennizzi ai sensi di normative con provvidenze più favorevoli; al tempo stesso, ove tali normative prevedano requisiti più stringenti di accesso al Fondo, le vittime potrebbero far ricorso alla legge 122/2016 per eludere il disposto di altre leggi più restrittive.

E' il caso per esempio della concomitante ricorrenza degli estremi per ricorrere ai benefici di cui alla legge 512/1999, che prevede l'erogazione del risarcimento a vittime o aventi causa di reati di tipo mafioso, se non risultino limitrofi ad ambienti criminali. Poiché tale verifica non è richiesta per la legge 122/2016, potrebbe verificarsi il caso di rigetto dell'accesso al Fondo per vittime di mafia, per la contiguità ad ambienti mafiosi, ed accoglimento dell'accesso al medesimo Fondo di rotazione per ottenere gli emolumenti previsti in quanto vittime di reati intenzionali violenti.

• ***Leggi regionali.***

Sono state recentemente adottate leggi regionali con le 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.

**• Azione surrogatoria**

Analogamente alle previsioni della legge 512/1999, anche nella normativa inerente le vittime dei reati intenzionali violenti è prevista la surroga del Fondo nei confronti del reo.

L'art. 14, comma 3 prevede che il Fondo è surrogato quanto alle somme corrisposte a titolo di indennizzo agli aventi diritto, nei diritti della parte civile o dell'attore verso il soggetto condannato al risarcimento del danno.

Al riguardo, oltre a richiamare quanto detto sulla surroga prevista dalla legge 512/1999, si soggiunge che la legge 122/2016 richiede la previa infruttuosa esecuzione nei confronti del reo al fine dell'accesso al Fondo; pertanto il recupero di somme a seguito di azione surrogatoria risulta del tutto improbabile con ciò palesando la concreta inutilità della norma.

