PRESE D'ATTO

Il *Comitato*, inoltre, ha complessivamente adottato **87** prese d'atto, di cui:

per estorsione:

- **30** a seguito sia delle comunicazioni della Prefettura in ordine alla riscossione o meno di premi assicurativi o altro beneficio concesso per il medesimo danno, sia da parte della *CONSAP*, con riguardo al corretto reimpiego delle somme corrisposte in attività economiche di tipo imprenditoriale;
- **33** per richieste di riesame di istanze già definite per le quali non sono emersi elementi nuovi rispetto alle decisioni precedentemente adottate;

per usura:

- **20** per richieste di riesame, di istanze già definite per le quali non sono emersi elementi nuovi rispetto alle decisioni precedentemente adottate;
- **4** a seguito di comunicazioni da parte della *CONSAP* sull'inesigibilità dei crediti, acquisito il parere della competente *Avvocatura Distrettuale dello Stato*;

PAGINA BIANCA

CAPITOLO II

I RICORSI GIURISDIZIONALI AI TAR E I RICORSI STRAORDINARI AL CAPO DELLO STATO

Nel corso del 2014 sono stati proposti, avverso i decreti commissariali di concessione o di diniego dei benefici previsti dalla legge n. 108/1996 e dalla legge n. 44/1999, **complessivamente 54 gravami (31 presso i TAR e 22 ricorsi straordinari al Capo dello Stato) e, nel dettaglio: 31 ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali**, di cui **22** avverso i decreti in materia di estorsione, **8** avverso decreti in materia di usura, **1** avverso il silenzio; **22 ricorsi straordinari al Capo dello Stato**, di cui **7** avverso decreti in materia di estorsione e **2** avverso decreti in materia di usura, **13** avverso provvedimenti di diniego della sospensione dei termini ex art.20 della legge n.44/1999.

Sono stati proposti, altresì, **6** ricorsi in appello al *Consiglio di Stato* avverso favorevoli sentenze, **2** ricorsi ex art. 700 c.p.c.

Dall'analisi dei casi di estorsione emerge, in generale, la contestazione delle modalità di quantificazione del beneficio erogato; risultano, infatti, in numero minore le censure che si concentrano sull'applicazione della normativa posta a base dei provvedimenti denegatori di provvisionale o elargizione per mancanza di requisiti soggettivi.

Per quanto riguarda, invece, i provvedimenti adottati in materia di usura, i ricorsi sono stati per lo più proposti in merito alle modalità di determinazione del "quantum" nonché per violazione di legge e/o eccesso di potere nel denegare il beneficio per mancanza dei requisiti soggettivi.

In relazione agli esiti dei ricorsi è da rilevare che, nell'anno 2014, sono stati definiti **22** ricorsi straordinari al Capo dello Stato, prevalentemente presentati negli anni precedenti.

In questo caso **8** sono stati respinti, **3** dichiarati inammissibili, **1** irricevibile, **2** improcedibili, **2** in parte inammissibili e respinti.

Nel 2014 il numero dei *ricorsi straordinari al Capo dello Stato* (**22**) è lievemente aumentato rispetto all'anno precedente (**21**).

I ricorsi proposti innanzi ai *Tribunali Amministrativi Regionali* sono pari a **31** (nel 2013 erano **26**).

Per quanto riguarda il loro esito, **27** sono state le sentenze complessivamente notificate, anche per ricorsi presentati negli anni precedenti: **9** di rigetto, **8** di accoglimento, **5** di inammissibilità e **2** di accoglimento parziale, **1** irricevibile, **2** accolti in parte.

In ordine ai motivi di rigetto, ne escono confermate le decisioni assunte per quanto attiene alla mancanza dei prescritti requisiti soggettivi per l'accesso ai benefici, quali la condizione di parte offesa, di terzo danneggiato o la sussistenza di condizioni ostative.

La correttezza delle decisioni assunte dal Comitato di solidarietà in merito alla quantificazione dei danni ristorabili è confermata come negli anni precedenti.

In diversi casi le sentenze tendono a ribadire le decisioni assunte dal Comitato per quanto riguarda la mancata prova da parte degli istanti dell'effettivo danno e/o del mancato guadagno subito per effetto dell'attività estorsiva.

Le motivazioni contenute nelle sentenze favorevoli ai ricorrenti si fondano su una diversa valutazione da parte dei *Tribunali*

Amministrativi Regionali in merito alla sussistenza dei requisiti soggettivi ovvero alle modalità della quantificazione dei benefici.

Nell'anno in questione sono state anche proposte **10** istanze cautelari, per alcune delle quali si è in attesa di decisione; risultano, inoltre, notificate **7** ordinanze cautelari, tutte favorevoli all'Amministrazione e **2** rinunce alla richiesta.

Per quanto concerne i ricorsi proposti in appello, risultano notificate **3** sentenze del *Consiglio di Stato* (**2** con esito favorevole e **1** di accoglimento delle tesi del ricorrente).

Sono state, infine, notificate **2** sentenze di inammissibilità pronunciate dalla *Suprema Corte di Cassazione* relative a due ricorsi proposti in anni precedenti contro determinazioni commissariali.

CAPITOLO III

| LE QUESTIONI INTERPRETATIVE E APPLICATIVE

AGGRAVAMENTO DELL'INVALIDITÀ PERMANENTE GIÀ RISTORATA E RILIQUIDAZIONE DEL DANNO DA LESIONI PERSONALI

L'Avvocatura Generale dello Stato, già con il parere reso il 30 giugno 2009, aveva condiviso l'orientamento restrittivo prospettato dal Commissario *pro tempore* circa l'ammissibilità della richiesta di riliquidazione del danno derivante dall'aggravamento delle lesioni personali, ai fini della conseguente rideterminazione dell'elargizione in favore delle vittime del racket e dell'usura, a suo tempo concessa.

Tale orientamento era fondato sull'esame complessivo della normativa di riferimento e, in particolare, dell'art. 1 della *legge n. 44/1999* che dispone esclusivamente che *"ai soggetti danneggiati da attività estorsive è elargita una somma di denaro a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla presente legge"*.

L'art. 82, comma 6, della *legge n. 388/2000* ha stabilito che ***alle vittime della criminalità organizzata*** - aventi diritto ai benefici *ex lege n. 302/1990* - ***si applicano le disposizioni a tutela delle vittime del terrorismo***, qualora più favorevoli.

Da ciò discende che il diritto al ristoro dell'aggravamento del danno riconosciuto a favore delle vittime del terrorismo - di cui all'art. 6 della *legge n. 206/2004* - è, per espressa previsione normativa, esteso alle vittime della criminalità organizzata.

Per quanto riguarda le vittime di estorsione e di usura, l'art. 22 del *d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60* (già *art. 12 del d.P.R. n. 455/1999*) di attuazione della *legge n. 44/1999* opera un limitato rinvio alla *legge n. 302/1990*, con esclusivo riferimento

all'accertamento sanitario, finalizzato alla verifica del nesso di causalità tra il fatto delittuoso e l'evento lesivo, della percentuale di invalidità riportata e della diminuzione della capacità lavorativa.

Il sistema delle elargizioni in favore delle vittime dei reati di estorsione, di cui alla *legge n. 44/1999*, non prevede espressamente la ristorabilità dell'aggravamento del danno, pertanto, il Comitato di solidarietà si è orientato a non ammettere un'interpretazione analogica dell'*art. 82, comma 6*, della *legge n. 388/2000*, tenuto conto del carattere di specialità della disposizione.

In ragione di tali considerazioni, il Comitato, nel corso degli anni, ha ritenuto le semplici fattispecie estorsive e usurarie, disgiunte dal reato di associazione mafiosa di cui all'*art. 416-bis c.p.*, di per sé non idonee a legittimare la richiesta di ristoro per l'aggravamento del danno subito in conseguenza dello stesso fatto delittuoso che ha originato il ristoro delle lesioni personali.

E' stata, quindi, considerata inammissibile, come pure condiviso nel citato parere, l'istanza di aggravamento delle lesioni personali subite a seguito di condotte estorsive o usurarie al di fuori delle ipotesi in cui tali condotte siano riconducibili alla criminalità organizzata, come evidenziato anche dall'*Avvocatura*, con il citato parere del *30 giugno 2009*.

Sulla questione è, poi, intervenuto il *Consiglio di Stato - Sezione Prima*, che nell'adunanza del *21 marzo 2012* ha reso il *parere n. 2569/12*, favorevole all'accoglimento di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica proposto avverso un decreto commissariale di diniego di un'ulteriore elargizione a seguito di aggravamento dell'infermità conseguente ai fatti delittuosi subiti dall'interessato.

Il Consiglio di Stato ha ritenuto che «la differenza del trattamento beneficiale in favore della vittima di estorsione, a secondo che l'estorsione concorra o meno con un reato di criminalità organizzata, non appare soddisfacente. La disposizione, in quanto volta ad attribuire un beneficio, ha infatti riguardo alla situazione della vittima piuttosto che a quella dell'autore del reato. Inoltre apparirebbe incoerente che un beneficio riconosciuto per l'infermità sia escluso per l'aggravamento di tale infermità, considerato anche che tale aggravamento può assumere un rilievo molto maggiore dell'infermità iniziale. La Sezione ritiene quindi che un'interpretazione sistematica e teleologica imponga di intendere la disposizione di cui all'art. 12, comma 1, D.P.R. 16 agosto 1999, n.455 «...nel senso che l'espressione "evento lesivo" comprenda anche l'aggravamento. Quindi il rinvio effettuato da tale disposizione alle norme a favore del terrorismo e della criminalità organizzata, fattispecie per cui è prevista la concessione del beneficio dell'aggravamento, impone di applicare la disciplina dell'aggravamento anche per le fattispecie, nelle quali rientra il caso in esame, di semplice estorsione».

Pur nella considerazione che al parere reso dal Consiglio di Stato, nell'ambito di altro gravame, non possa essere attribuita efficacia *erga omnes*, il Comitato, nel valutare comunque la portata generale della questione interpretativa affrontata in relazione ad una specifica richiesta pervenuta, ha ritenuto di dover interessare l'Avvocatura dello Stato.

Al Comitato era pervenuta un'istanza di elargizione a ristoro del danno da lesioni personali, a titolo di aggravamento, con espresso riferimento al parere reso dal Consiglio di Stato nel citato ricorso. Lo stesso Comitato, al fine di evitare un eventuale contenzioso avverso il provvedimento di diniego, con conseguente soccombenza dell'Amministrazione e relativo

pagamento delle spese di giudizio, aveva deliberato la concessione dell'elargizione per aggravamento.

In relazione ad analoghe richieste in tal senso pervenute, il Comitato ha ravvisato l'esigenza di dover essere sostenuto dall'autorevole parere dell'Avvocatura dello Stato sulla specifica questione, non modificando, allo stato, il proprio orientamento, consolidato nella *circolare commissariale del 16 novembre 2009*.

Viene, pertanto, in linea di massima considerata inammissibile l'istanza di accesso al Fondo di solidarietà, proposta dai beneficiari dell'elargizione di cui all'*art. 3 della legge n. 44/1999*, al fine di ottenere un ulteriore beneficio in relazione all'aggravamento di patologie connesse a lesioni personali subite a seguito di attività estorsive, fatta salva l'ipotesi in cui le condotte delittuose siano riconducibili ad organizzazioni criminali di tipo mafioso.

QUANTIFICAZIONE DEL DANNO DA LESIONI PERSONALI E INDIVIDUAZIONE DEI PARAMETRI IN ASSENZA DI DATI REDDITUALI

Il Comitato ha, inoltre, riesaminato la più generale tematica relativa alla quantificazione del danno da lesioni personali, ai sensi dell'*art. 10, comma 1, lettera b)*, della *legge n. 44/1999*, secondo cui l'ammontare del danno da lesioni personali deve essere determinato sulla base del mancato guadagno inerente all'attività esercitata dalla vittima.

L'attenzione si è quindi soffermata, in particolare, sui casi in cui non possono trovare applicazione i parametri di valutazione reddituali stabiliti dalle circolari commissariali, con riferimento in particolare ai dati reddituali inerenti al periodo antecedente l'evento delittuoso, rapportati alla percentuale di invalidità permanente. Ciò ai fini della capitalizzazione del risultato in relazione all'età dell'interessato, per il numero degli anni

mancanti all'età "*pensionabile*" massima per la categoria lavorativa di appartenenza.

Su tale tematica, il Comitato ha ritenuto di sottoporre all'*Avvocatura dello Stato* gli approfondimenti giuridici e tecnici, nei seguenti termini.

L'*art. 1, comma 1*, della *legge n. 302/1990*, nella sua originaria formulazione, prevedeva la corresponsione di una elargizione a tutti coloro che subiscono un'invalidità permanente per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico.

La *legge n. 206/2004*, "*Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice*", ha modificato il citato *art. 1* della *legge n. 302/1990*, stabilendo che l'elargizione è corrisposta in proporzione alla percentuale di invalidità riportata, in ragione di € 2.000,00 per ogni punto percentuale.

L'*art. 34, comma 1*, della *legge n. 222/2007* ha, poi, esteso la possibilità di concessione di un'elargizione anche alle vittime del dovere ed ai loro familiari superstiti, nonché alle vittime della criminalità organizzata.

Pertanto, poiché con la *legge n. 206/2004* la misura della quota da moltiplicare per ogni punto percentuale è stata elevata da € 774,68 ad € 2.000,00 e con la successiva *legge n. 222/2007* il beneficio è stato esteso anche alle vittime della criminalità organizzata, il Comitato ha ritenuto che la misura andasse applicata in tutti i casi di calcolo ai sensi della *legge n.302/1990*.

Il Comitato ha, infatti, ritenuto che, nel caso in cui l'istante non possieda redditi di riferimento, il *quantum* vada determinato sulla base dei parametri di cui al citato *art. 1, comma 1*, della *legge n. 302/1990* e successive modificazioni. Conseguentemente, in tali casi, l'ammontare del danno è stato

determinato dal prodotto tra la percentuale di invalidità riconosciuta e la somma da attribuire ad ogni singolo punto di invalidità, **€ 2.000,00**, come ricordato.

Nel corso degli anni il Comitato ha affrontato anche i casi, non contemplati nelle circolari, nei quali il richiedente abbia superato *l'età pensionabile*, utilizzando, per la determinazione del danno il parametro di cui al paragrafo precedente, moltiplicando, quindi, i punti di percentuale di invalidità riconosciuta dalla *CMO* con la cifra di **€ 2.000,00**.

E ciò allo scopo di uniformare il trattamento di coloro che possiedono un reddito per attività imprenditoriale o professionale esercitata dopo *l'età pensionabile* (per i quali non è possibile l'applicazione della circolare che comporta il riferimento al numero degli anni mancanti *all'età pensionabile*) con coloro che invece hanno il solo reddito da pensione, ovvero non dispongono di redditi di riferimento per l'applicazione della *circolare commissariale del 28 giugno 2002*.

AMMISSIBILITÀ DELL'ISTANZA DI RISTORO DEL DANNO DA LESIONI PERSONALI PRESENTATA DALLE VITTIME DI USURA

Nell'ambito dell'attività deliberativa del Comitato si è, altresì, riproposta la questione – oggetto, peraltro, di specifici quesiti da parte di talune Prefetture – relativa all'accogliibilità dell'istanza di ristoro del danno da lesioni personali presentata dalle vittime di usura, ritenuta in passato sempre ammissibile, anche in conformità sia ad alcune sentenze del giudice amministrativo, sia al parere reso il *3 aprile 2007* dall'*Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari del Ministero dell'Interno*, che aveva pienamente condiviso l'interpretazione seguita dal Comitato, ritenendola *perfettamente coerente con le finalità e lo spirito della legge n.44/1999*.

Al fine di adottare deliberazioni coerenti con l'interpretazione sistematica della disciplina *de qua*, il Comitato ha ritenuto di ripercorrere in una prospettiva di continuità l'*iter* seguito nel lasso di tempo intercorso.

Pertanto, l'Ufficio, su mandato del *Comitato*, ha nuovamente sensibilizzato l'*Avvocatura dello Stato* in proposito, restando in attesa del relativo parere.

D'altra parte, il *TAR Sicilia - Sezione di Catania*, con sentenza n.454, depositata il 9/3/2007, aveva accolto un ricorso avverso un decreto commissariale concessorio "*limitatamente alla determinazione dell'indennizzo*" erogato all'interessato che aveva ottenuto "*in quanto vittima del reato di usura, il risarcimento dei danni derivanti da lesioni personali...*".

Inoltre, il *TAR Lazio - Sezione Prima Ter*, con sentenza n. 5222, depositata il 23/5/2013, ha affermato che "*l'Amministrazione ha riconosciuto il compenso interpretando analogicamente la disciplina - trattandosi di ipotesi non espressamente prevista dalla legge - e nel contempo ha fatto applicazione delle norme regolamentari previste per l'attribuzione dell'elargizione nel caso di vittime di estorsione, unica ipotesi per la quale è prevista espressamente dalla legge l'attribuzione del compenso per il danno derivante da lesioni personali*".

Il Comitato aveva attribuito significativa rilevanza all'applicazione sistematica dell'*art.14, comma 4*, della legge n.108/1996 e *artt.17, comma 4 e 10, comma 1, lett. d)*, del *d.P.R. n.455/1999* (ora articoli 27, *comma 4*, e 20, *comma 1, lett. d)*, del *d.P.R. n. 60/2014*).

E ciò in base alla valutazione che le citate norme configurano ora una disciplina complessiva che prevede la ristorabilità del maggior danno per perdite o mancati guadagni derivanti oltreché dalle caratteristiche del prestito usurario (come

l'abnormità degli interessi praticati), dalle sue modalità di riscossione (violenze, minacce ed approfittamento dello stato di bisogno).

Lo stesso Comitato ha pure considerato nel corso degli anni, che l'art. 21, comma 1, lettera e), della legge n.44/1999, demanda al regolamento di attuazione la determinazione delle modalità di accertamento medico delle lesioni personali, facendo espresso riferimento anche alle vittime di usura.

L'art. 12 del d.P.R. 455/1999 (ora art. 22 del d.P.R. n.60/2014) ha quindi disciplinato il procedimento per l'accertamento sanitario, richiamando, sia pure per uno specifico aspetto, la natura estorsiva del fatto.

USURA C.D. BANCARIA

Una delle questioni da tempo all'attenzione del Comitato è quella relativa alle istanze di accesso al Fondo proposte, in numero alquanto consistente, a seguito di denunce presentate contro istituti bancari. Nella relativa attività deliberativa, il Comitato ha basato le proprie valutazioni sulla considerazione dirimente che, ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge n.108/1996, un presupposto indispensabile per la concessione del mutuo è la qualità di parte offesa in un procedimento penale.

Infatti, di fronte ad un provvedimento del Giudice che dispone - nella gran parte dei casi - l'archiviazione del procedimento o l'assoluzione degli imputati, il Comitato non può che prenderne atto e, di conseguenza, disporre il non accoglimento dell'istanza. L'attività del Comitato è, quindi, giuridicamente vincolata, con limitati margini di discrezionalità tecnica nell'accertamento dei presupposti e dei requisiti tassativamente previsti dalla legge (anche con riferimento alla sussistenza di danni "usurari" ristorabili).

Pertanto, ove in sede penale sia accertato solo il tasso usurario ma non il dolo, ai sensi dell'art. 644 c.p., con conseguente assoluzione degli imputati - che determina a sua volta il venir meno della qualità di persona offesa in un procedimento penale - non è consentito l'accesso ai benefici economici del Fondo, ma è sempre possibile attivare **l'azione risarcitoria in sede civile**.

In taluni procedimenti penali contro Istituti di credito, la *Corte di Cassazione* non ha riconosciuto la responsabilità dei soggetti denunciati dagli interessati, ma ha accertato la sussistenza del solo profilo oggettivo – lo sfioramento del tasso soglia per qualche trimestre – e, quindi, di un *“illecito avente rilevanza civilistica”* con possibilità di *“azione risarcitoria civile”* (sentenza n. 2683 del 23 novembre 2011, depositata il 19 dicembre 2011).

Con specifico riferimento, poi, al ristoro del danno da mancato guadagno, il Comitato ha ritenuto che non si configuri, nel caso in argomento, la fattispecie di cui all'art. 14, comma 4, in quanto non è ipotizzabile che gli Istituti bancari adottino alcuna particolare modalità di riscossione, riconducibile alla suddetta previsione normativa.

Tale orientamento è in linea con la giurisprudenza amministrativa, che si è espressa per la reiezione di un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica presentato da una vittima di usura avverso il decreto commissariale di diniego dell'istanza di ristoro di ulteriori danni per perdite o mancati guadagni.

Il Consiglio di Stato ha, infatti, osservato che la richiamata disposizione, *“facendo riferimento ad un danno ulteriore rispetto a quello direttamente generato dall'usura, si riferisce al caso di usura posta in essere al di fuori del sistema bancario. Del resto, le caratteristiche che la disposizione indica fanno evidente riferimento, sia come modalità che come effetti, a condotte illecite o a contesti criminosi...E' escluso da tali caratteristiche,*