

II - Attività deliberativa

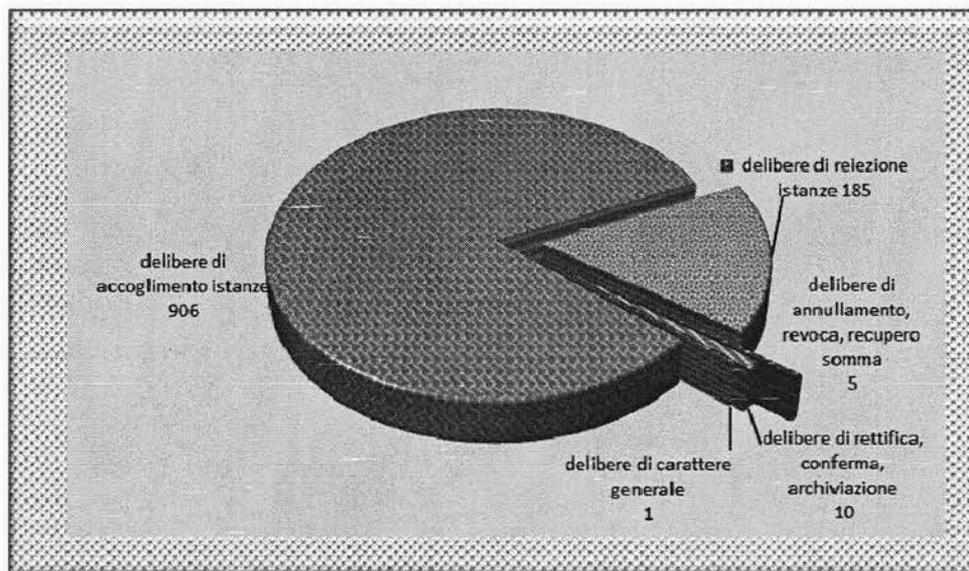
L'attività deliberativa dell'anno (**1107 delibere**) risulta pressoché equivalente a quella del 2013 (1111 delibere); è proseguita quindi un'intensa attività in termini di decisioni e di definizione dei procedimenti, che ha azzerato l'arretrato relativo agli anni precedenti.

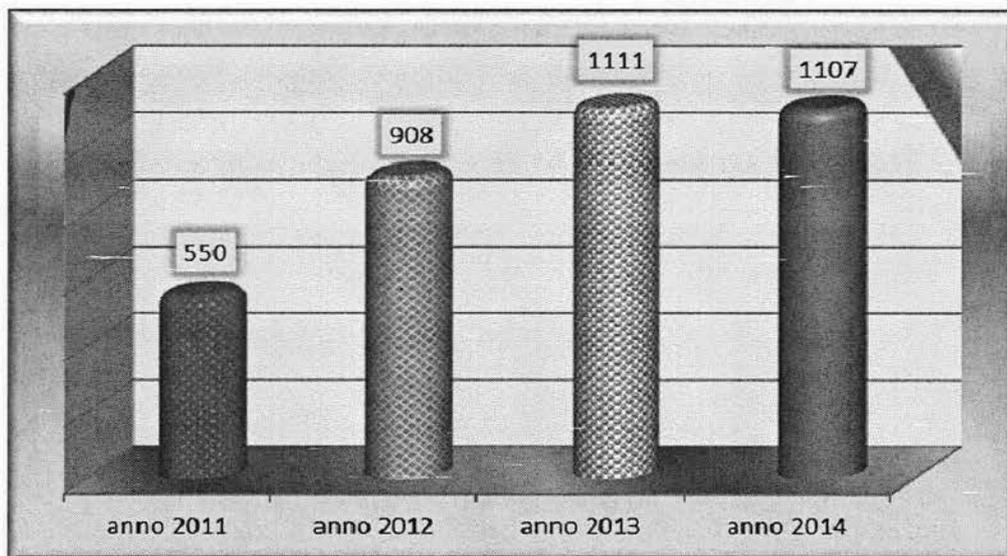
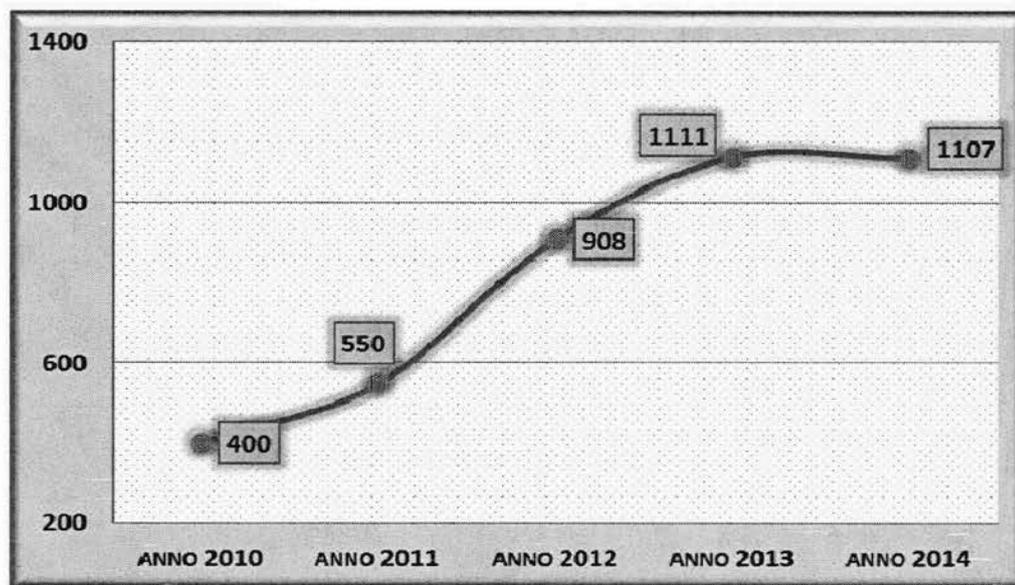
La somma complessivamente deliberata nel corso dell'anno per il risarcimento dei danni alle vittime della mafia è di **€ 36.441.741,93**.

Le 1107 delibere adottate dal Comitato nel corso dell'anno in esame si possono suddividere nelle seguenti tipologie:

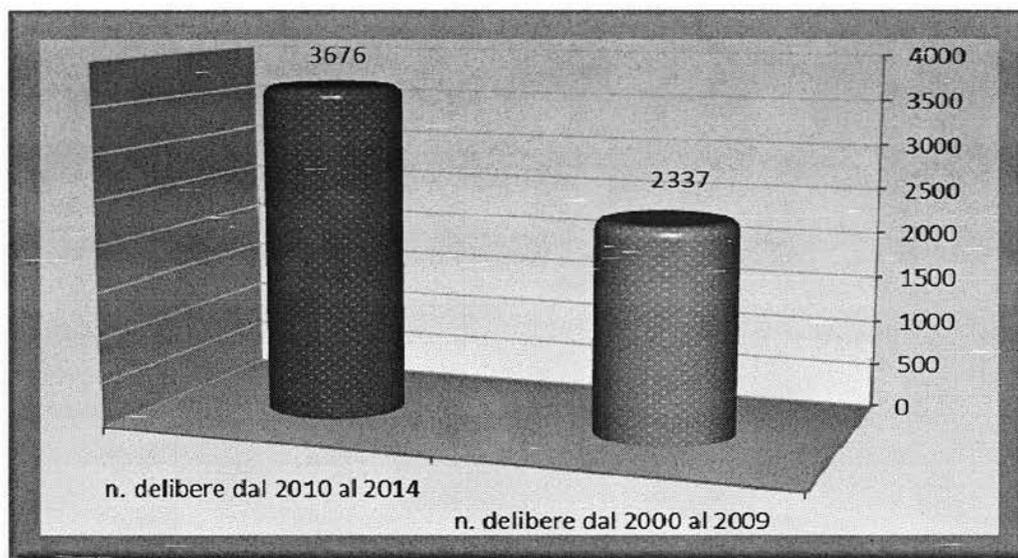
- nr. 906 di accoglimento o parziale accoglimento delle istanze;
- nr. 185 di reiezione;
- nr. 10 di rettifica, conferma, archiviazione;
- nr. 5 di annullamento, revoca, recupero somma;
- nr. 1 di carattere generale.

TIPOLOGIA DELIBERE COMITATO



DELIBERE ADOTTATE NELL'ULTIMO QUADRIENNIO**DELIBERE ADOTTATE NEGLI ULTIMI CINQUE ANNI**

Come già anticipato nell'introduzione e si evince dal grafico seguente, le delibere adottate negli ultimi quattro anni (3676) sono superiori del 57% rispetto a quelle relative ai dieci anni precedenti (2337).



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

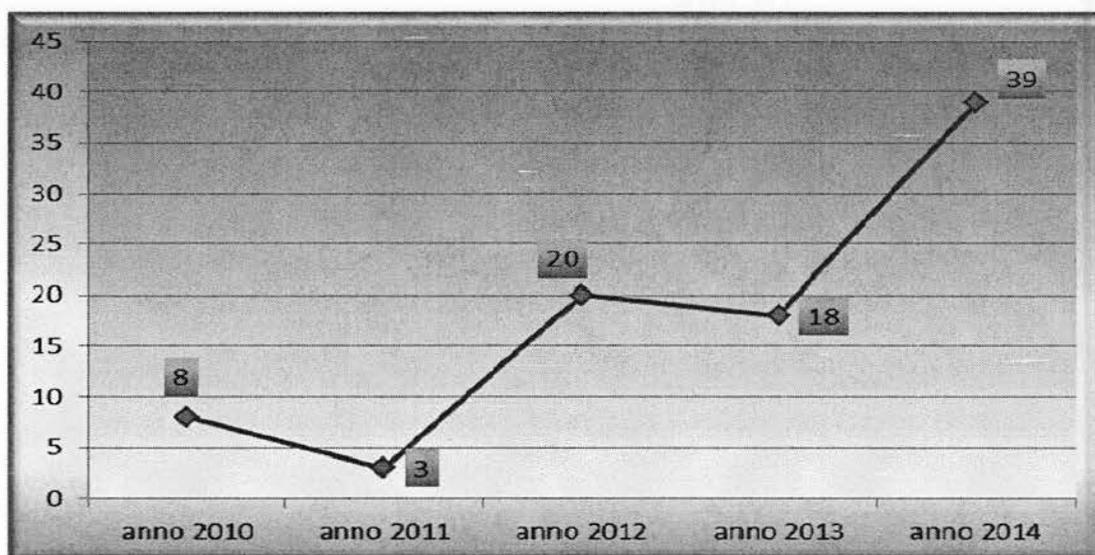
- nei motivi ostativi ex art. 2 ter legge 28 novembre 2008, n. 186, riguardanti i requisiti soggettivi della vittima deceduta in conseguenza della consumazione dei reati indicati all'art. 4, comma 1, della legge 22 dicembre 1999, n. 512;
- nel mancato riconoscimento nella sentenza a carico del reo dell'aggravante mafiosa di cui al sopra citato art. 4;
- nella limitazione, per gli enti o le associazioni, del diritto di accesso al Fondo al solo rimborso delle spese processuali ex lege 15 luglio 2009 n. 94.

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 per l'anno 2013, l'Organo collegiale ha confermato anche per il 2014 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.

III - Contenzioso e rappresentanza in giudizio

L'attività del settore del contenzioso ha registrato nel 2014 la trattazione di oltre il doppio degli atti relativi a ricorsi avverso delibere del Comitato (39 a fronte dei 18 nell'anno precedente).

RICORSI AVVERSO DELIBERE DEL COMITATO DAL 2010 AL 2014



A tale riguardo, corre l'obbligo di segnalare un certo numero di decisioni giudiziarie sfavorevoli al Comitato che questo Ufficio ha ritenuto comunque di dover appellare, con contestuale richiesta di sospensione della provvisoria esecutività della sentenza di primo grado, ex art. 283 c.p.c., per motivazioni che toccano insieme profili giuridici e di opportunità "politica".

Il problema si è posto essenzialmente per le delibere di rigetto assunte dal Comitato sulle domande risarcitorie avanzate da soggetti (o dai loro aventi causa) di cui sia sufficientemente accertata, per risultarne "de relato" anche in altri atti giudiziari, la pericolosità sociale, la contiguità o peggio l'appartenenza ad organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche al di là delle specifiche preclusioni previste per l'accesso al Fondo.

Invero, nonostante la normativa (art. 4 L. 512/1999) rechi una serie tassativa di casi ostativi all'accesso al Fondo, l'Organo collegiale ha voluto valorizzare la considerazione che l'istituzione del Fondo non può che essere ontologicamente riconducibile a funzioni di garanzia a favore delle **vere vittime innocenti di mafia**, intendendosi per tali le persone estranee nel senso più ampio del termine ai cennati sodalizi criminali.

Ciò in quanto è sembrato essere maggiormente coerente con lo spirito della legge una impostazione nei termini anzidetti piuttosto che quella fondata sulla sola apodittica corrispondenza delle preclusioni di accesso al Fondo ai motivi ostativi previsti dalla normativa che, per quanto si considerino tassativi, non sembrano **escludere**

un'ulteriore clausola generale di inibizione del beneficio che peraltro presiede all'intero sistema.

In tal senso, anche una recente giurisprudenza (Trib. Palermo, III Civ., ordinanza 17/10/14, proc. n.12413/2013) riconoscerebbe in capo all'Amministrazione l'esercizio di una porzione di potere discrezionale afferente la valutazione, in concreto, dei requisiti voluti dalla **legislazione speciale** nella materia in esame, che possono ostacolare l'accesso ai benefici.

Secondo tale indirizzo il riconoscimento dei presupposti per le elargizioni in questione ha natura sostanzialmente autorizzativa, essendo finalizzato alla rimozione di impedimenti previsti dalla legge per l'esercizio di un diritto, con conseguente fase di accertamento discrezionale dei presupposti. Ricontrata la presenza di questi ultimi, si procede all'emanazione di un atto a carattere autoritativo di riconoscimento del titolo alla percezione della elargizione stessa, con conseguente radicamento della giurisdizione amministrativa e sussistenza della giurisdizione ordinaria solo ed esclusivamente per gli adempimenti successivi (in tal senso Cons. di Stato, VI, 6/6/08, n. 2715; TAR Sicilia Palermo, I, 6/4/05, n.463 e 30/5/05, n.918).

Si sostiene al riguardo che: *“L'accertamento della estraneità della vittima ad ambienti delinquenziali, nonché della commissione del fatto delittuoso per il perseguimento di fini propri della criminalità organizzata, richiede una delicata attività valutativa, alla quale deve essere riconosciuta connotazione discrezionale”* (TAR Palermo sent. n.1011/09 in motivazione).

La complessità di siffatto accertamento non può ritenersi attività “vincolata” o, perlomeno, integra una porzione di esercizio di attività discrezionale ogniquale volta non si tratti solo di accertare il presupposto normativo della sussistenza di condanna passata in giudicato o di provvedimento di prevenzione divenuto definitivo, ma di istruire le richieste avviando una indagine complessa volta ad accertare l'estraneità della vittima e del richiedente al sodalizio criminoso.

Del resto solo riconoscendo tale potere all'Amministrazione può essere salvaguardata la vera ratio della normativa speciale in esame, che è quella di favorire e tutelare coloro che, quali vittime innocenti di reati di mafia, possono così ottenere un adeguato ristoro pecuniario effettivo e soddisfacente delle loro ragioni.

È proprio partendo da questo basilare assunto che la struttura commissariale, comunque, si è fatta formalmente e ripetutamente interprete dell'esigenza di apportare con la massima speditezza alla legge 512 del 1999 le modificazioni, già proposte negli anni precedenti, che consentirebbero di denegare il beneficio dell'accesso al Fondo in questa e in analoghe situazioni, andando così a sanare il “vulnus” di un vuoto legislativo che rende problematica, dovendosi ricorrere **ad un'interpretazione di sistema**, la possibilità per il Comitato di Solidarietà di potersi esprimere in maniera difforme da un riconoscimento del beneficio, come pure si è espressa l'Avvocatura Generale dello Stato (n. 363670 del 16/11/2011).

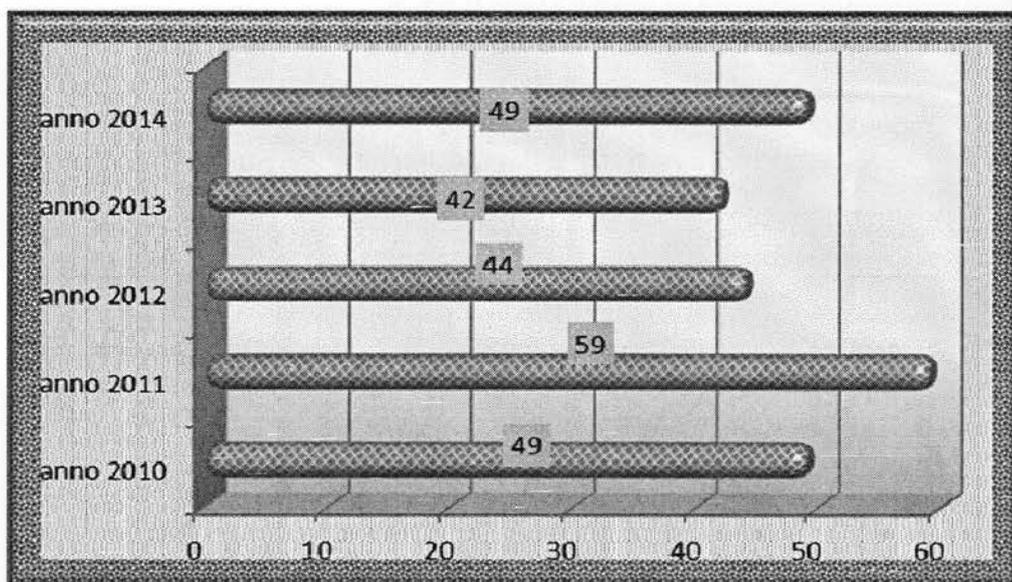
In effetti, dopo numerose e rinnovate premure, sembrerebbe prossimo l'avvio dell'esame da parte del Parlamento di uno schema di disegno di legge proposto dai Ministeri della giustizia, dell'interno e dell'economia e delle finanze (v.si proposte di

modifiche) che va **nell'auspicata direzione di riservare l'accesso ai benefici del Fondo alle sole vittime innocenti di mafia.**

Nell'ambito del settore sono stati comunque trattati tutti gli atti di citazione notificati, che ammontano a **49**, rispetto ai **42** dell'anno precedente (+17%). Si tratta, per lo più, di atti notificati ai sensi dell'art. 5, commi 2 e 3 della legge n. 512 del 1999, ai fini di conoscenza dell'avvio di un procedimento nel corso del quale la parte lesa intende far valere la pretesa al risarcimento, nonché **10** atti di citazione in appello, numero rimasto invariato rispetto all'anno precedente.

Al riguardo, nell'ottica di massimo contenimento della spesa pubblica, si è continuato a limitare le costituzioni in giudizio **soltanto ai casi in cui si debba eccepire la carenza di legittimazione passiva del Fondo, erroneamente convenuto come responsabile in solido con l'autore dell'illecito**, contrastando la prassi invalsa da tempo di costituirsi in ogni caso, anche quando il ricorso al Tribunale Civile viene notificato al Fondo *sub specie* di mera *denuntiatio litis*, con conseguenti oneri finanziari relativi a parcelle per prestazioni professionali, spesso delegate dalle Avvocature Distrettuali dello Stato a legali esterni.

NOTIFICHE DEGLI ATTI DI CITAZIONE PERVENUTE DAL 2010 AL 2014



Sono proseguiti, peraltro, gli adempimenti relativi all'attualizzazione ed al monitoraggio di tutti i contenziosi, alcuni "dormienti" a causa delle lungaggini proprie di taluni procedimenti giudiziari (rinvii, rinnovazioni, remissioni in termini ecc.), la cui instaurazione risale nel tempo.

Conclusivamente, **non è dato comunque segnalare il minimo arretrato nel settore**, grazie anche alla fattiva collaborazione instaurata con l'Avvocatura dello Stato e le Cancellerie giudiziarie.

IV - Questioni applicative della legge 22 dicembre 1999, n. 512 e proposte di modifica normativa

È stato rinnovato l'impegno propositivo di modifiche normative della legge 512 del 1999, ritenute particolarmente rilevanti e significative per dirimere alcune distorsioni applicative della normativa.

In particolare, come già esposto nel capitolo precedente e nella relazione dello scorso anno, il Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, presieduto dal Commissario, ha riproposto la complessa e delicata questione relativa alla spettanza del beneficio da parte di coloro (soggetti passivi di un reato mafioso o dai loro aventi causa) che, pur non incontrando le specifiche preclusioni di cui all'art. 4, commi 3 e 4-bis, della legge n. 512 del 1999, nondimeno, sulla base delle evidenze disponibili a livello informativo o giudiziario anche de relato, siano risultati notoriamente appartenenti o contigui ad organizzazioni criminali di tipo mafioso.

Un'attenta ricognizione della normativa ha portato alla luce una serie di problematiche suscettibili di condizionare, in senso essenzialmente divergente dallo spirito della legge, l'applicazione delle norme che disciplinano i casi in cui concedere il beneficio del risarcimento del danno.

In altri termini, premesso che il beneficio in questione si sostanzia nel certo e pronto risarcimento operato dal Fondo in favore dell'istante e che in nessun caso viene pregiudicata la possibilità di conseguire detto risarcimento per via ordinaria, è stata sollevata la questione circa la fondatezza della pretesa al beneficio da parte di coloro che, pur possedendo formalmente i requisiti previsti dalla legge n. 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 misura di prevenzione e non risultando aperti a loro carico procedimento penale per i suddetti reati o per l'applicazione di misure di prevenzione - risultino appartenenti o contigui ad organizzazioni criminali di tipo mafioso.

È stata ripetutamente segnalata ai vertici istituzionali la mancata previsione a livello normativo, tra i requisiti ostativi all'accesso al Fondo, della emergenza di elementi precisi e concordanti, desumibili dalla sentenza o da altri procedimenti giudiziari, dai quali inferire l'appartenenza o la stretta contiguità ad organizzazioni criminali di stampo mafioso dell'istante o del soggetto deceduto.

Su tale questione è stato chiesto all'Avvocatura Generale, come riportato nella precedente relazione, un parere e un indirizzo orientativo su alcune istanze di accesso al Fondo prodotte dagli aventi causa da vittime di reati di tipo mafioso le quali, pur essendo incensurate e non sottoposte a misure di prevenzione, siano risultate dagli atti giudiziari fortemente coinvolte negli stessi contesti di criminalità organizzata in cui è maturata la decisione della loro eliminazione.

L'Avvocatura, condividendo l'orientamento del Comitato favorevole al rigetto di tali istanze, si è espressa nel senso che, nel rispetto delle ratio ispiratrice della legge, l'inequivoco accertamento contenuto nella sentenza penale, consenta all'Amministrazione di colmare in via interpretativa la lacuna normativa.

A seguito di tale parere, attesa la particolare rilevanza e delicatezza della questione rappresentata e al fine di evitare l'esposizione ad un contenzioso dagli esiti incerti, si è ritenuto opportuno sottoporre alla valutazione dell'Ufficio affari legislativi e parlamentari una proposta di modifica normativa dei requisiti di accesso al Fondo.

a) All'articolo 4, dopo il comma 4-bis, è aggiunto il seguente:

“4-ter. L'obbligazione del Fondo non sussiste nei casi in cui dalla sentenza di condanna o da altri procedimenti giudiziari emergono elementi precisi e concordanti dai quali risulta l'appartenenza o la stretta contiguità ad organizzazioni criminali di tipo mafioso dell'istante o del soggetto deceduto”.

b) All'articolo 6, comma 1, dopo la lettera c-ter, è aggiunta la seguente:

“c-quater), dell'inesistenza, alla data di presentazione della domanda o dell'evento che ne ha cagionato la morte, di elementi precisi e concordanti desumibili dalla sentenza di condanna o da altri procedimenti giudiziari dai quali risulta l'appartenenza o la stretta contiguità ad organizzazioni criminali di tipo mafioso dell'istante o del soggetto deceduto”.

c) Dopo il comma 1 dell'articolo 6, è aggiunto il seguente:

“1-bis. Le disposizioni di cui rispettivamente all'art. 4, comma 4-ter ed all'articolo 6, comma 1, lettera c-quater), si applicano a tutte le deliberazioni del Comitato relative ad istanze ancora pendenti alla data di entrata in vigore della presente norma”.

Su tale proposta si è peraltro acquisito il parere del Ministero della Giustizia, che ha ritenuto condivisibile l'introduzione di un criterio di esclusione soggettiva fondato su elementi desumibili dalla stessa sentenza di condanna o da altri procedimenti giudiziari, da cui risulti l'appartenenza o la stretta contiguità ad organizzazioni criminali di tipo mafioso dell'istante o del soggetto deceduto.

La modifica proposta è stata finalmente recepita in uno schema di disegno di legge di iniziativa governativa (“Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti”) - approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 29 agosto 2014 - il cui art. 24 modifica le disposizioni della legge 512 del 1999 in tema di requisiti soggettivi per l'accesso al Fondo di rotazione.

È stata riproposta, anche nell'anno in corso, la questione relativa alla duplicazione dei benefici.

In altri termini, si è constatato che spesso soggetti, già destinatari di benefici erogati ex lege 23 febbraio 1999, n. 44 (“Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura”), per lo stesso evento dannoso, successivamente chiedono anche il risarcimento dei danni ex lege n. 512 del 1999.

Ne consegue che, in alcuni casi, per lo stesso evento potrebbe determinarsi la duplicazione di erogazioni da parte dello Stato o di altre Amministrazioni pubbliche, con l’ulteriore aggravante della difficoltà di recuperare le somme liquidate in misura superiore al dovuto.

La legge n. 44 del 1999 vieta, attraverso l’istituto della revoca, la duplicazione dei benefici economici, mentre la legge n. 512 del 1999, non contempla il divieto di cumulo di somme, eventualmente erogate, in forza di leggi diverse, da altre pubbliche amministrazioni.

Al fine di preservare l’integrità patrimoniale del Fondo, è stata riproposta e sollecitata una modifica alla legge n. 512 del 1999, finalizzata ad escludere in modo chiaro ed inequivocabile il cumulo dei benefici con altre provvidenze economiche erogate dallo Stato e da Enti in forza di leggi diverse, ma liquidate per lo stesso evento.

È stata, pertanto, riportata all’attenzione dell’Ufficio legislativo una proposta di modifica della legge formulata nei seguenti termini:

All’art. 4, dopo il comma 4 ter, è inserito il seguente:

“4 quater. Qualora gli aventi diritto di accesso al Fondo, per lo stesso danno, abbiano ottenuto un altro indennizzo o risarcimento da parte di amministrazioni pubbliche, il risarcimento del danno disposto ai sensi della presente legge è ridotto di un importo pari a quanto percepito.”

V- *Regolamento di attuazione*

Nel 2014 è stato approvato con d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60, il Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura.

Il citato regolamento, emanato in attuazione dell'art. 2, comma 6-sexies, del decreto legge 29 dicembre 2010, n.225, è stato predisposto per adeguare, armonizzare e coordinare le disposizioni dei regolamenti di cui al d.P.R. 16 agosto 1999, n. 455, e al d.P.R. 28 maggio 2001, n. 284.

Nella stesura del provvedimento, che ha visto impegnato primariamente l'Ufficio del Commissario in collaborazione con l'Ufficio affari legislativi e relazioni parlamentari, si è tenuto conto dell'esigenza sottesa al citato decreto legge 225 del 2010 e alla relativa legge di conversione, di pervenire ad un'omogeneizzazione dei due Fondi e ad una conseguente razionalizzazione dei relativi procedimenti volti alle erogazioni in favore delle vittime della mafia, del racket e dell'usura.

VI - 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.

Tra le iniziative di comunicazione si segnala:

- Numero verde;
- Aggiornamento del sito.

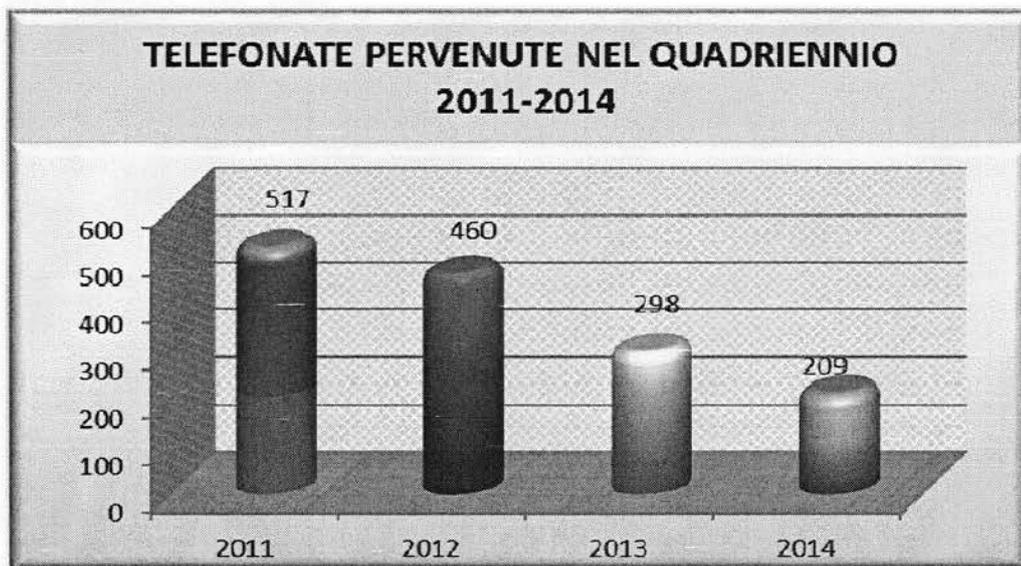
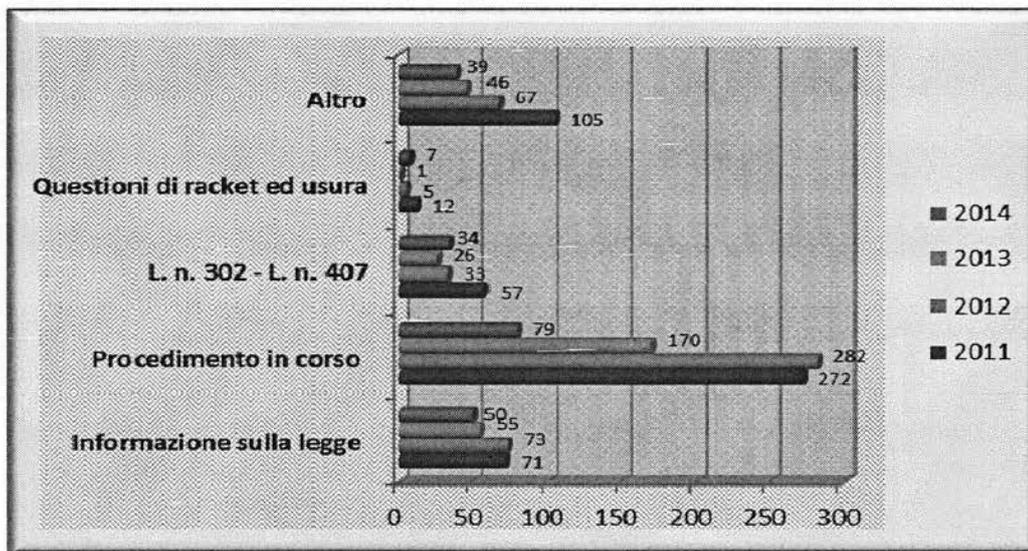
Numero verde

Il numero verde – **800.191.000**, attivo dalle ore 9:00 alle ore 16:00 dal lunedì al giovedì, e il venerdì dalle ore 9:00 alle ore 14:00, ha impegnato quotidianamente, con criteri di turnazione, personale dello stesso Ufficio.

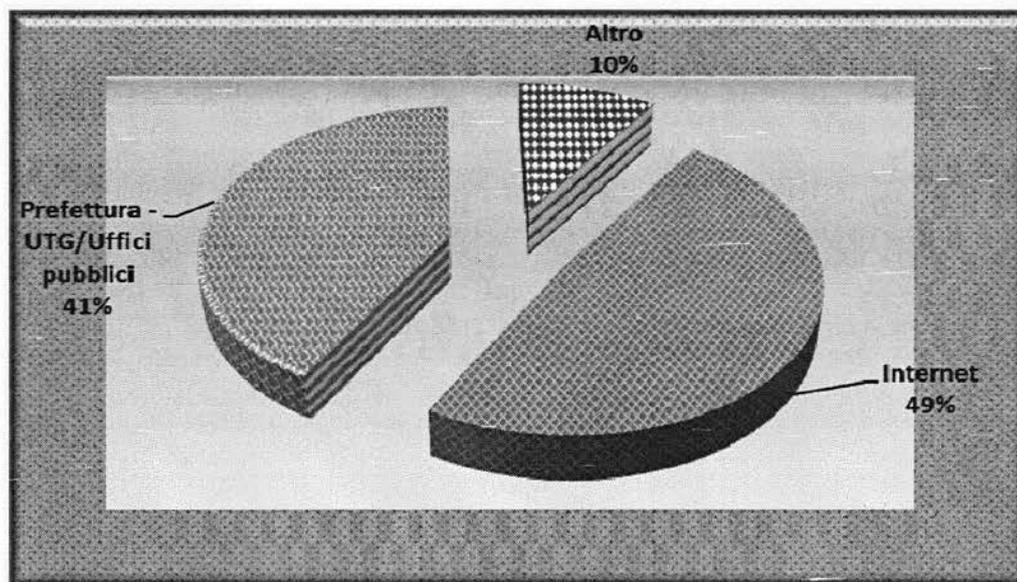
Le domande poste prevalentemente dagli utenti si riferiscono all'iter procedurale delle istanze presentate e alle informazioni sulla legge e, in particolare, sui requisiti necessari per accedere al Fondo.

Anche nel corso del 2014 il numero delle richieste a carattere informativo è diminuito notevolmente rispetto agli anni precedenti (209 richieste contro le 298 del 2013 e le 460 del 2012).

Delle 209 richieste di informazioni, 79 sono relative a procedimenti in corso, 50 si riferiscono alla specifica normativa, 41 riguardano i benefici previsti da altre normative e le rimanenti 39 si riferiscono ad argomenti non di competenza dell'Ufficio. Nel grafico che segue sono raffrontate le telefonate pervenute e la loro tipologia nel quadriennio 2011-2014.



A differenza degli anni passati, nel 2014 la maggior parte degli interlocutori ha riferito di essere venuta a conoscenza dell'esistenza del numero verde consultando il sito internet (49%), a riprova della progressiva informatizzazione degli utenti e dell'importanza del sito dedicato, il 41% attraverso gli enti pubblici e le forze dell'ordine.

TIPOLOGIA CONOSCENZA NUMERO VERDE*Aggiornamento del Sito Internet*

È proseguita nell'anno un'informazione in tempo reale, sempre più completa ed esauriente, attraverso l'aggiornamento dei dati e la pubblicazione di statistiche mensili, semestrali ed annuali sull'attività del Comitato e sulle istanze pervenute.

Il Sito Internet è stato riorganizzato nell'intento di rendere più semplice ed agevole la consultazione all'utenza.

Commissario straordinario del Governo
per le persone scomparse

XII Relazione

2014

*Si desidera ringraziare, particolarmente, per il sostegno
e l'apprezzamento rivolto all'Ufficio
il Ministro dell'Interno On. Angelino Alfano*

*nonché, per l'attenzione e la disponibilità sempre assicurata
il Segretario Generale della Presidenza del Consiglio
Dott. Mauro Bonaretti*

*il Sottosegretario all'Interno delegato
Dott. Domenico Manzione*

*il Viceministro dell'Interno
Sen. Filippo Bubbico*

l'Ufficio di Gabinetto del Ministro dell'Interno

*il Capo della Polizia Prefetto Alessandro Pansa
e tutta la struttura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza*

*il Capo del Dipartimento degli Affari interni e territoriali
Prefetto Elisabetta Belgiorno
con tutta la struttura della Direzione centrale dei Servizi elettorali*