



# Ministero dell'Interno

UFFICIO PER LE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLE  
INIZIATIVE DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO

Roma, 18 gennaio 2019

AI SIGG. PREFETTI

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO DI  
BOLZANO E TRENTO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA REGIONE  
VALLE D'AOSTA

AOSTA

e, p.c.

AL SIG. GAPO DI GABINETTO  
DELL'ON.LE MINISTRO

AL SIG. CAPO DELL'UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI  
E RELAZIONI PARLAMENTARI

OGGETTO: Questioni interpretative sulla legge 512/1999 modificata dalla legge 122/2016.  
Pareri Avvocatura dello Stato.

Sono state sollevate da questo Ufficio nel corso dello scorso anno alcune rilevanti questioni interpretative e applicative della legge 22 dicembre 1999, n.512, e successive modificazioni, sulle quali, su conforme parere del Comitato, si è ritenuto di acquisire il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato.

Si è in primo luogo posto il problema della portata applicativa dell'art. 4 comma 3 della legge 22 dicembre 1999, n.512, come modificato dall'art. 15, comma 1 lett. c) della legge 7 luglio 2016 che recita testualmente "*... l'obbligazione del Fondo non sussiste quando risultano escluse le condizioni di cui all'art. 1, comma 2, lettera b) della legge 20 ottobre 1990, n.302*" il quale richiede che "*... il soggetto leso risulti essere del tutto estraneo ad ambienti e rapporti delinquenziali, salvo che si dimostri l'accidentalità del suo coinvolgimento passivo nell'azione criminosa lesiva, ovvero risulti che il medesimo, al tempo dell'evento, si erta dissociato o comunque estraniato dagli ambienti e dai rapporti delinquenziali*"

In sede di applicazione della norma citata, è sorto il dubbio interpretativo sulla necessità che il requisito della completa estraneità agli ambienti delinquenziali, al fine dell'accesso al Fondo, debba essere riscontrato non solo il capo al soggetto leso, ma, in caso di decesso, anche ai suoi aventi causa.



# Ministero dell'Interno

UFFICIO PER LE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLE  
INIZIATIVE DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO

L'Avvocatura dello Stato, in proposito, ha rilevato in primo luogo che l'art. 9 bis della legge n.302/90 ("Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"), introdotto dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662, statuisce che per la fruizione dei benefici di cui alla specifica normativa " *Le condizioni di estraneità alla commissione degli atti terroristici o criminali e agli ambienti delinquenziali, di cui all'articolo 1, commi 1 e 2, sono richieste, per la concessione dei benefici previsti dalla presente legge, nei confronti di tutti soggetti destinatari*".

E' fuor di dubbio che l'ordinamento vigente, nel caso in esame, presenti una lacuna in merito alla disciplina del trattamento da riservare agli aventi causa delle vittime dei reati di tipo mafioso ai fini dell'accesso al Fondo di rotazione istituito a loro beneficio e, pertanto, secondo l'organo consultivo, occorre riferirsi, al di fuori dei noti casi di esclusione (leggi penali o eccezionali), insuscettibili di applicazione analogica, a disposizioni che regolano materie analoghe o, in mancanza, ai principi generali dell'ordinamento giuridico, come stabilito dall'art. 12 delle preleggi.

Ciò premesso, l'Avvocatura ha rilevato che il sopra citato art. 9 bis, co.1, della legge 302/90, che impone l'estraneità agli ambienti delinquenziali come requisito necessario per tutti i destinatari dei benefici, non può certamente essere considerato una norma penale, non presentando la struttura della fattispecie incriminatrice tipicamente costituita dalla imposizione di un precetto e dalla indicazione di una sanzione; parimenti non può configurarsi come legge eccezionale poiché si tratta di una disposizione che non deroga a regole generali o altre leggi, ma che contribuisce a completare il quadro normativo di riferimento di una materia disciplinata proprio dalla legge in cui è inserita.

Alla luce di tali considerazioni, l'Avvocatura ha ritenuto quindi che sia non solo possibile, ma addirittura doverosa, l'applicazione analogica dell'art. 9 bis L. n. 302/90 ai casi in cui l'accesso al Fondo sia richiesto dagli aventi causa dei soggetti lesi da reati di tipo mafioso: gli stessi rientrano infatti fra quei " *soggetti destinatari*" indicati dalla norma medesima.

Evidente (ed inspiegabile) sarebbe la contraddizione qualora si opinasse diversamente; la ratio che esclude l'erogazione di tali somme nei confronti del soggetto leso " *non del tutto estraneo agli ambienti delinquenziali*" non può non estendersi nei confronti di tutti i soggetti destinatari di tali benefici, quindi anche degli eventuali aventi causa.

L'elargizione di denaro pubblico a soggetti conviventi con ambienti delinquenziali, sarebbe, infatti, del tutto inconcepibile in uno Stato di diritto, nonché contraria ai principi fondamentali della Costituzione e non può, pertanto, essere avallata in alcun modo da una diversa interpretazione delle norme che consenta di eludere la chiara intenzione del legislatore, specificatamente rivolte ad evitare che gli strumenti di solidarietà previsti per le vittime di atti



# Ministero dell'Interno

UFFICIO PER LE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLE  
INIZIATIVE DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO

criminosi vadano a beneficio di coloro che li pongono in essere o a questi collegati da una qualche forma di contiguità.

Ciò premesso, **tanto l'interpretazione logico-sistematica delle disposizioni in materia, quanto la loro evidente ratio non possono che deporre nel senso che il requisito della completa estraneità agli ambienti delinquenti, necessario per l'accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso, debba essere richiesto anche nei confronti degli aventi causa dei soggetti lesi.**

## *Revocabilità della provvisoria*

Altra questione posta all'attenzione dell'Avvocatura è stata quella relativa alla condotta da seguire nei casi in cui la preclusione di accesso al fondo si sia manifestata dopo il riconoscimento della provvisoria, elargita a seguito della costituzione di parte civile in un procedimento penale (...), ma comunque prima che si sia concluso l'esame sulla domanda presentata per ottenere, al netto della provvisoria, le somme liquidate in sede processuale civile a titolo di risarcimento del danno.

Come noto, infatti, i commi 1, lett. c) e 3 dell'art. 15 della legge 7 luglio 2016, n. 122, recanti modificazioni alla legge 22 dicembre 1999, n. 512, hanno introdotto nuovi requisiti per l'accesso al Fondo oltre a quelli indicati all'art. 4 della stessa legge n. 512/1999.

Due sono gli importanti ( ed a lungo auspicati) principi che si ricavano dalla novella:

- è necessario che il destinatario del beneficio “risulti essere del tutto estraneo ad ambienti delinquenti, salvo che si dimostri l'accidentalità del suo coinvolgimento passivo nell'azione criminosa lesiva, ovvero risulti che il medesimo, al tempo dell'evento, si era già dissociato o comunque estraniato dagli ambienti e dai rapporti delinquenti cui partecipava” (art. 1, comma 2, lett. b ) della legge 20 ottobre 1990, n. 302).
- l'ambito di applicazione della norma da ultimo citata è espressamente esteso alle istanze non ancora definite alla data di entrate in vigore della suddetta legge n. 122/16.

Con l'art. 15, comma 3 della legge 7 luglio 2016, n. 122, come anticipato, è stato addirittura esplicitato dal legislatore, nella materia de qua, il principio del “*tempus regit actum*” in base al quale il provvedimento amministrativo deve essere emanato in conformità al diritto vigente al momento della sua adozione; del suddetto principio, ne offre una chiara definizione il Consiglio di Stato in una recente sentenza (n.1499/2017): “*nel sistema vigente, il procedimento amministrativo è regolato dal principio tempus regit actum, secondo cui i provvedimenti dell'amministrazione, in quanto espressione attuale dell'esercizio di poteri rivolti al soddisfacimento di pubblici interessi, devono uniformarsi, sia per quanto concerne i requisiti di forma e procedimento, sia per quanto riguarda il contenuto sostanziale delle statuizioni, alle*



# Ministero dell'Interno

UFFICIO PER LE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLE  
INIZIATIVE DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO

*norme giuridiche vigenti nel momento in cui vengono posti in essere, e ciò in applicazione del principio della immediata operatività delle norme di diritto pubblico”.*

In virtù dei rilievi su esposti, l'Avvocatura dello Stato ha ritenuto corretta la tesi, prospettata da questo Ufficio, della sostanziale unicità del beneficio, in quanto la provvisionale non è altro che “una mera anticipazione della successiva rifusione degli importi liquidati a titolo di risarcimento dal giudice civile” e può (deve) pertanto essere revocata, ripetendo gli importi erogati, nel caso in cui emerga, nelle more, la mancanza dei requisiti necessari per l'accesso al Fondo, anche qualora tali requisiti siano stati introdotti con una norma entrata in vigore in pendenza del procedimento.

Anche nel caso di corresponsione di somme a soggetti che, a seguito dell'entrata in vigore del D.L. 2 ottobre 2008, n. 151, non avrebbero avuto diritto di accesso al Fondo per carenza dei requisiti di moralità previsti dalla legge sopravvenuta anche in capo agli istanti, la conclusione ermeneutica non muta: sebbene non si rinvenga una norma di diritto intertemporale quale l'art. 15, co. 3, L. 122/2016, alla medesima conclusione si perviene applicando il principio generale in tema di diritto intertemporale, *tempus regit actum*, in virtù del quale la modifica normativa sopravvenuta si applica ai soli rapporti in essere, con intangibilità dei rapporti esauriti.

Trattandosi, nella specie, di diritto di credito, l'esaurimento del rapporto coincide con l'estinzione del rapporto obbligatorio che consegue all'adempimento.

L'adempimento parziale dell'obbligazione risarcitoria (conseguente al pagamento delle somme dispone a titolo di provvisionale) non comporta evidentemente l'estinzione dell'obbligazione risarcitoria, che, pertanto, non può considerarsi un rapporto esaurito.

Se, dunque, alla data di entrata in vigore del D.L. n. 151/2008 era stato disposto il solo pagamento della provvisionale, alla luce del principio *tempus regit actum* deve ritenersi che, non essendo ancora estinta l'obbligazione risarcitoria, il rapporto sia ancora in corso e sia, in conseguenza, applicabile ad esso la novella normativa.

Pertanto, in caso di riscontrata carenza dei requisiti di moralità con riferimento al rapporto obbligatorio in essere deve ritenersi che venga meno il titolo costitutivo dell'assunzione solidale dell'obbligazione risarcitoria in capo all'Amministrazione, con conseguente diritto alla ripetizione dell'indebito vantato da quest'ultima nei confronti *dell'accipiens* (la vittima immeritevole).

Preme, inoltre, precisare che il diritto alla ripetizione dell'indebito si prescrive in dieci anni; pertanto, la notifica della delibera di revoca, valendo come intimazione ad adempiere, è idonea ad interrompere la prescrizione *ex art. 2943, co. 4, c.c.*, se intervenuta entro il decennio dal pagamento indebito (non dalla delibera di accoglimento).



# Ministero dell'Interno

UFFICIO PER LE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLE  
INIZIATIVE DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO

## ***Revocabilità spese di giudizio***

Altra questione che è stata posta all'attenzione dell'organo consultivo è stata quella della sorte del pagamento delle spese di giudizio a seguito della verifica di insussistenza dei requisiti di moralità.

Le precedenti considerazioni svolte in relazione alla provvisoria non possono essere estese al pagamento delle spese processuali corrisposte alla vittima in proprio, qualora il pagamento sia avvenuto precedentemente all'entrata in vigore del D.L. n. 151/2008.

Infatti, l'obbligazione avente ad oggetto le spese processuali gravante sull'autore del reato ed assunta solidalmente dall'Amministrazione – in forza della normativa anteriore al D.L. n. 151/2008 – è definitivamente estinta con il pagamento, e poiché il rapporto è da considerare esaurito sotto la previgente disciplina, la normativa sopravvenuta non risulta allo stesso applicabile in virtù del principio *tempus regit actum*.

## ***Liquidazione spese avvocati antistatari***

Un'ultima questione riguarda la configurabilità di un diritto di accesso al Fondo ex L. n. 512/1999 in capo agli avvocati distrattari ex art. 93, c.p.c.

Ragioni squisitamente civilistiche e motivazioni più ampiamente sistematiche ed attente alla *ratio* dell'istituto in esame hanno portato l'organo consultivo ad escludere la configurabilità di un diritto di accesso al Fondo per gli avvocati c.d. distrattari analizzando la natura del diritto di accesso al Fondo e il suo titolo costitutivo.

L'Avvocatura ha tenuto a precisare che è nel quadro di tali tradizionali principi che si inserisce l'analisi della peculiare fattispecie di diritto pubblico prevista dalla legge n. 512/99 (appunto il c.d. Fondo di Rotazione) che, come noto, al fine di scongiurare il probabile rischio di incapienza patrimoniale dell'autore del reato (debitore principale dell'obbligazione risarcitoria) e, quindi, al precipuo scopo di alleviare la già precaria condizione personale e patrimoniale delle vittime di un reato di tipo mafioso, ha previsto un peculiare meccanismo volto ad ampliare la garanzia patrimoniale per l'adempimento dell'obbligazione risarcitoria *de qua*.

Tale meccanismo consiste in una espromissione cumulativa *ex lege* in virtù della quale, ai sensi dell'articolo 4, L. n.512/99, l'Amministrazione assume in via solidale l'obbligazione risarcitoria scaturente dal reato ed alcune obbligazioni accessorie – aventi ad oggetto le spese e gli onorari di giudizio liquidati dal giudice – cui sarebbe tenuto, in virtù dei richiamati principi civilistici, il solo autore del reato - vantando successivamente un diritto di regresso, con surrogazione legale nella posizione giuridica della vittima, nei confronti dell'autore del reato, quale debitore principale (art.6, co. 4, L. n. 512/99).

La peculiarità della fattispecie discende dalla circostanza per cui il titolo costitutivo dell'espromissione cumulativa non è costituito dall'accordo delle parti ex art. 1217, c.c., c.d.



# Ministero dell'Interno

UFFICIO PER LE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLE  
INIZIATIVE DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO

espromissione volontaria, ma dalla fattispecie (di diritto pubblico) prevista e disciplinata dalla legge (espromissione legale), che si compone:

- dell'accertamento giudiziale del diritto al risarcimento del danno derivante da un reato di tipo mafioso (art. 5, co. 4, L. n. 512/99);
- dell'accertamento amministrativo dei requisiti di moralità (in virtù del "sopravvenuto" art. 4, co. 3 ss., L. n. 512/99).

Precisata così la natura del diritto di accesso al Fondo ex L. n.512/99, l'art. 4 della L. 512/99 recita testualmente:

*"1. Hanno diritto di accesso al Fondo, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, le persone fisiche costituite parte civile nelle forme previste dal codice di procedura penale, a cui favore è stata emessa, successivamente alla data del 30 settembre 1982, sentenza definitiva di condanna al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, nonché alla rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa, a carico di soggetti imputati, anche in concorso, dei seguenti reati..."*

Lo stesso diritto è riconosciuto alle persone fisiche costituite in giudizio civile, nelle forme previste dal codice di procedura civile, per il risarcimento dei danni causati dalla consumazione dei reati, mentre gli enti costituiti parte civile nelle forme previste dal codice di procedura penale, hanno diritto di accesso al Fondo limitatamente al rimborso delle spese processuali.

Occorre preliminarmente, esaminare cosa si intenda con le locuzioni "rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e difesa" (art. 4, co. 1, L. n. 512/99) e "spese processuali" (art. 4, co. 1-bis, L. n. 512/99).

Sembra doversi ritenere che con le indicate locuzioni, a dispetto della diversa formulazione lessicale, il legislatore alluda in entrambi i casi alle spese giudiziali regolate dagli artt. 91 ss., c.p.c., cioè agli esborsi economici cui le parti sono tenute in relazione alle attività direttamente coordinate con lo svolgimento del processo (tributi, diritti di cancelleria, compensi per i professionisti impegnati nel processo come il CTU, compensi per il difensore etc.).

La liquidazione delle spese processuali, come noto, trova il fondamento nel principio per cui il costo del processo non può costituire un danno economico a carico della parte vittoriosa.

Le spese formano oggetto di un diritto di credito autonomo (in capo alla parte vittoriosa) pronunciato dal giudice, al quale corrisponde un'obbligazione che grava sulla parte soccombente (cioè l'autore del reato).

Sulla base di quanto chiarito *supra*, in virtù dell'espromissione legale cumulativa disposta dalla L. n. 512/99, l'Amministrazione assume in via solidale anche tale obbligazione



# Ministero dell'Interno

UFFICIO PER LE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLE  
INIZIATIVE DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO

accessoria, sempre gravante sull'autore del reato, che corrisponderà alla vittima, unitamente all'obbligazione risarcitoria.

L'Avvocatura ha quindi sottoposto ad esame il peculiare istituto giuridico della distrazione delle spese processuali ex art. 93, c.p.c. in favore del difensore distrattario. Secondo la citata disposizione il difensore che ne faccia richiesta può ottenere una pronuncia giudiziale che “ *distragga in suo favore [omissis] gli onorari non riscossi e le spese che dichiara di avere anticipate* ” : la somma distratta, quindi, dipende dall'ampiezza del contenuto della richiesta ed è subordinata alla sola emissione della relativa statuizione da parte del giudice.

Tale figura ha dato luogo ad accesi dibattiti in dottrina e giurisprudenza: tuttavia, in accordo con quest'ultima, sembra preferibile ritenere (secondo il maggioritario orientamento) che alla distrazione non consegua un fenomeno traslativo del diritto alle spese di cui è titolare la parte vittoriosa (Cass. N. 21070/2009; Cass. N. 27041/2008).

Secondo l'opinione preferibile, infatti, occorre distinguere:

- il diritto alle spese derivante ex art. 91, c.p.c., in capo alla parte vittoriosa
- il diritto di credito vantato dal difensore (distrattario) che germina dal contratto di opera professionale (per la prestazione offerta) che lo lega all'assistito: in questo secondo caso, la parte soccombente è tenuta a rifondere le spese non nelle mani del suo originario creditore, la parte vittoriosa, ma nei confronti del difensore distrattario.

In virtù di tale ricostruzione del fenomeno si spiega, dunque, la ragione per cui il difensore distrattario sia titolare di un distinto diritto di credito nei confronti della parte soccombente.

Avendo negato natura traslativa alla distrazione ex art. 93, c.p.c., può affermarsi che l'assunzione in via solidale da parte dell'Amministrazione dell'obbligazione (accessoria) alle spese resti limitata al diritto di credito vantato dalla parte vittoriosa (vittima) nei confronti della parte soccombente (autore del reato) e non si estenda, quindi, al distinto diritto di credito vantato dal difensore distrattario sempre nei confronti del soccombente (autore del reato).

**Pertanto, ad avviso dell'Avvocatura, pare corretto negare il pagamento da parte del Fondo degli importi vantati dagli avvocati distrattari: le spese liquidate dal giudice possono, dunque, essere corrisposte solo alle vittime e agli enti in presenza dei requisiti di accesso al Fondo.**

Oltre alla motivazione tratta dalle norme civilistiche, anche ragioni di carattere sistematico ed interpretativo della disciplina in esame consentono di escludere l'inclusione degli avvocati distrattari dal novero dei soggetti che possono potenzialmente accedere al Fondo in oggetto.

Il citato articolo 4, infatti, nell'individuare i soggetti cui la legge riconosce il diritto di accedere al Fondo di solidarietà per le vittime della mafia, detta un elenco tassativo che – come



# Ministero dell'Interno

UFFICIO PER LE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO DELLE  
INIZIATIVE DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO

affermato dalla giurisprudenza di merito – ovviamente non consente “*un'estensione analogica*” e permette dunque di ritenere esclusi dal suo ambito di applicazione tutti i soggetti ivi non espressamente richiamati.

Dal chiaro tenore letterale della norma soprariportata, emerge quindi che legittimati a presentare la predetta istanza sono solo ed esclusivamente i soggetti che, al termine di un processo in cui si sono costituiti parte civile, abbiano ottenuto in loro favore una sentenza che condanna i soggetti imputati per uno dei reati di cui al co. 1 al risarcimento dei danni e/o alla rifusione delle spese legali.

Ne consegue, dunque, che non potrà invece vantare analogo diritto il difensore di tali soggetti che, in veste di mero legale degli stessi, non può certamente farsi rientrare nel chiaro elenco tassativo dei soggetti cui l'art. 4 riconosce l'accesso al Fondo: solo ad essi, infatti, e non anche al loro legale, potrà essere riconosciuto lo *status di “vittime della mafia”* in favore delle quali soltanto il Fondo di rotazione è destinato ad operare.

Nè tale possibilità può farsi derivare dalla mancata esplicita esclusione dell'avvocato antistatario da parte dell'art. 4 della L. 512/99, in quanto, ove si accogliesse una simile interpretazione, è evidente che, senza alcuna valida e fondata ragione, si finirebbe per dover consentire l'accesso al Fondo a tutti i soggetti per i quali lo stesso non è espressamente escluso.

Si andrebbe in tal modo a svuotare di ogni significato una norma, come l'art.4, che, al contrario, dettando un elenco tassativo e preciso, mira a consentire l'accesso ai soli soggetti aventi i requisiti espressamente richiamati, escludendone tutti gli altri.

Tanto si comunica per opportuna informazione, confidando nella consueta collaborazione delle SSLL affinché i contenuti della circolare siano resi noti ai dipendenti uffici, per i risvolti applicativi che ne conseguono in sede istruttoria.

IL COMMISSARIO  
(Cannizzaro)  
f.to