

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XCIII

n. 4

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA PER LA LIQUIDAZIONE DEGLI
INDENNIZZI IN FAVORE DEI CITTADINI ED IMPRESE
ITALIANE PER BENI PERDUTI NEI TERRITORI GIÀ
SOGGETTI ALLA SOVRANITÀ ITALIANA E ALL'ESTERO

(1° aprile 2003-31 marzo 2004)

(Articolo 2, comma 10, della legge 29 gennaio 1994, n. 98)

Presentata dal Ministro dell'economica e delle finanze

(SINISCALCO)

Comunicata alla Presidenza l'11 ottobre 2004

INDICE

Fonti normative della Relazione	<i>Pag.</i>	5
Attività svolta dall'Ufficio X	»	5
Attività svolta dall'Ufficio XI	»	6
Attività svolta dalla Commissione Interministeriale (articolo 3, punto 2, legge 98/94)	»	10
Attività svolta dalla Commissione Interministeriale (articolo 3, punto 3, legge 98/94)	»	11
Dati inerenti l'attività dell'Ufficio X	»	12
Dati inerenti l'attività dell'Ufficio XI	»	12
Iniziative assunte per una rapida definizione delle pratiche	»	12
Conclusioni	»	14
 ALLEGATI:		
Prospetto A	»	17
Prospetto B	»	18
Prospetto C	»	20

FONTI NORMATIVE DELLA RELAZIONE

La presente relazione ha lo scopo di fornire e illustrare al Parlamento i dati relativi all'attività svolta nel periodo decorrente dal 1.4.2003 al 31.3.2004, dall'Ufficio X e dall'Ufficio XI, della Direzione VI, del Dipartimento del Tesoro, competenti alla liquidazione degli indennizzi in favore dei cittadini ed imprese italiane che hanno perduto beni, diritti ed interessi nei territori già soggetti alla sovranità italiana e all'estero.

Tale adempimento è previsto dalla legge 29.1.1994, n.98 - recante interpretazioni autentiche e norme procedurali relative alla legge del 5.4.1985, n.135 - che, all'art.2, comma 10, dispone la presentazione al Parlamento di una relazione annuale, con l'indicazione, per ogni singolo Paese, del numero delle istanze liquidate, dell'importo complessivo erogato e del numero delle istanze ancora da liquidare, oltre alle iniziative assunte o da assumere per definire, entro il più breve tempo possibile, la materia degli indennizzi.

La specificità delle norme che, nel tempo, hanno riguardato i singoli territori ed i vari Paesi in cui erano situati i beni perduti dai cittadini e dalle imprese italiane ha regolato e caratterizzato funzionalmente la competenza degli Uffici responsabili della Direzione VI del Dipartimento del Tesoro.

ATTIVITA' SVOLTA DALL'UFFICIO X

L'attività dell'Ufficio è stata principalmente rivolta all'evasione delle istanze presentate ai sensi della legge 29 marzo 2001, n.137.

Come è noto, la norma prevede la concessione di un ulteriore indennizzo ai titolari di beni, diritti ed interessi abbandonati nei territori

italiani ceduti alla ex Jugoslavia in base al Trattato di pace del 10.2.1947 e dell'Accordo di Osimo del 10.11.1975.

Nel corso del periodo precedente a quello al quale si riferisce la relazione è stata ricostituita la Commissione interministeriale amministrativa di cui all'art. 3, comma 2, della legge 29 gennaio 1994, n.98 competente alla determinazione degli indennizzi per i beni perduti nella Zona B dell'ex territorio libero di Trieste e nei territori ceduti alla Jugoslavia con il Trattato di Pace.

La ricostituzione della nuova Commissione si è resa necessaria per la definizione delle istanze residuali presentate ai sensi delle leggi 5 aprile 1985, n.135 e 29 gennaio 1994, n.98, per le quali è stata acquisita, nel frattempo, la documentazione di rito.

L'Ufficio, sulla base delle priorità stabilite dalla legge 137/2001 ha incrementato l'attività di predisposizione delle istruttorie volte all'acquisizione dei dati utili all'evasione delle istanze e alla determinazione degli indennizzi da corrispondere agli interessati.

Sono stati definiti 1237 fascicoli ai sensi della legge 137/2001 che hanno comportato l'emissione di 3457 ordinativi di pagamento per un importo liquidato di € 5.604.789,96.

Sono stati inoltre definiti 270 fascicoli ai sensi delle leggi 135/85, 98/94 che hanno comportato l'emissione di 865 ordinativi di pagamento per un importo liquidato di € 407.496,57.

ATTIVITA' SVOLTA DALL'UFFICIO XI

L'Ufficio XI, della Direzione VI del Dipartimento del Tesoro, è competente in materia di beni perduti dai cittadini e dalle società italiane, in Libia, Etiopia, Somalia, Jugoslavia (per la parte soggetta all'art. 79 del

Trattato di pace), Tunisia (dal 2001), Iraq, Kuwait, e in altri 52 Paesi nel resto del mondo.

Le disposizioni che hanno regolato e regolano funzionalmente l'attività dell'Ufficio sono le leggi 29 ottobre 1954, n.1050, 6 dicembre 1971, n.1066, 7 giugno 1975, n.294, 9 dicembre 1977, n.961, 26 gennaio 1980, n.16, 5 aprile 1985, n.135 e 29 gennaio 1994, n.98.

Per quanto riguarda, invece, i beni perduti dai connazionali durante la "Guerra del Golfo", la normativa di riferimento è quella emanata dalla Commissione di Compensazione delle Nazioni Unite.

Nel periodo in riferimento l'Ufficio ha continuato ad esaminare le istanze presentate dai connazionali, ai sensi della legge 29 gennaio 1994, n.98, per il riconoscimento dell'indennizzo per la perdita dell'avviamento commerciale relativo alle attività imprenditoriali nazionalizzate nonché le richieste di revisione delle stime dei beni effettuate ai sensi della precedente normativa (legge 16/80 come modificata dalla legge 135/85).

Le pratiche, una volta completata la fase istruttoria, sono state sottoposte all'esame della Commissione interministeriale amministrativa di cui all'art.3, comma 3, della legge 29.1.1994, n.98 per la determinazione degli indennizzi da corrispondere ai cittadini e alle società interessati.

Per dare un decisivo impulso alla definizione degli indennizzi in questione e completare, in particolare, la concessione dei benefici di cui alla legge 98/94, la Commissione si è avvalsa della facoltà, prevista dalla legge, di nominare sottocommissioni con specifici compiti di esame, di istruttoria e di studio di problematiche comuni a gruppi di pratiche; tale procedura ha contribuito a snellire sensibilmente il procedimento amministrativo.

Successivamente alle deliberazioni della Commissione, sono stati predisposti i provvedimenti amministrativi per la concessione degli indennizzi riconosciuti che però hanno subito una battuta di arresto a causa dell'esaurimento delle disponibilità del capitolo di competenza per il quale si attende il rifinanziamento.

A seguito dello snellimento delle procedure della Commissione con il decisivo contributo della sottocommissione si può ormai affermare che l'applicazione della legge 29 gennaio 1994, n.98 è giunta a conclusione. Rimangono ancora suscettibili di una tardiva definizione come è nella fisiologica applicazione delle leggi della specie, che riguardano una grande varietà di vicende umane, le istanze per le quali, nonostante laboriose e ripetute istruttorie, non è stato sino ad ora possibile il reperimento, da parte dell'interessato, di una adeguata documentazione probatoria e si è ancora in attesa degli accertamenti che possono essere effettuati dalle nostre rappresentanze diplomatiche in loco, o per le quali siano tardivamente reperite documentazioni determinanti ai fini della proprietà, della confisca o della valutazione dei beni.

Da parte degli interessati, peraltro, continuano ad essere prospettate all'Ufficio interpretazioni estensive della norma, istanze per asserite omissioni nell'indennizzo dei beni, rivendicazioni per danni effettivamente subiti ma non esattamente riconducibili alle fattispecie previste dalla norma e quant'altro è tipico ed inevitabile al termine della applicazione di una normativa che preveda indennizzi: tali istanze, vengono comunque prese in esame dagli Uffici e qualora rivestano un certo fondamento e semprechè non siano state già in precedenza esaminate, vengono spesso anche sottoposte alla Commissione.

In relazione a tali interpretazioni estensive, o comunque a seguito di pretese che non hanno fondamento nella normativa, l'Ufficio ha dovuto

fronteggiare un inaspettato incremento del contenzioso instaurato innanzi al giudice ordinario.

A tale proposito, occorre evidenziare che alla concessione degli indennizzi ha sempre fatto seguito un moderato contenzioso precipuamente instaurato davanti al giudice amministrativo ma, con l'entrata in vigore della legge 98/94, che ha attribuito al giudice ordinario la competenza relativa alle vertenze fra gli aventi diritto e la P.A., le citazioni sono divenute sempre più frequenti in tutti i casi in cui l'istante, non soddisfatto, ha ritenuto di adire il giudice ordinario per chiedere il riconoscimento dell'indennizzo ormai configurato come diritto soggettivo dopo aver richiesto ed ottenuto, per anni, dall'Amministrazione il riconoscimento di quello che, almeno fino all'entrata in vigore della legge 98/94, era tutelato come un interesse legittimo.

Attualmente le citazioni continuano ad essere motivo di preoccupazione non solo per quanto attiene il numero dei ricorrenti che risulta in progressivo aumento, ma soprattutto per quanto riguarda le ingenti somme che l'Amministrazione, in caso di soccombenza, si vede obbligata ad erogare. Infatti, ai ricorrenti, vengono riconosciuti, dal giudice ordinario, oltre gli indennizzi, gli interessi legali e la rivalutazione monetaria, sovente anche a far data dall'entrata in vigore della legge 5 aprile 1985, n.135 e, in alcuni casi, perfino il lucro cessante.

Non sembra inutile a tal proposito evidenziare che l'Amministrazione e la stessa Commissione non possono invece riconoscere, in base alla normativa speciale sugli indennizzi, né interessi né rivalutazioni, ma solo il coefficiente di rivalutazione (1,90) previsto

dalla legge come tale, peraltro, incompatibile, per espresso e consolidato orientamento della Suprema Corte, con altre forme di ristoro.

Le risorse umane degli Uffici sono state impegnate in maniera considerevole nella predisposizione degli atti necessari a sostenere le tesi difensive o i motivi dell'appello nonché nella predisposizione dei provvedimenti concessivi degli indennizzi statuiti nelle sentenze e nella quantificazione degli oneri accessori.

La necessità di contrastare interpretazioni fin troppo estensive delle norme sugli indennizzi ha indotto gli uffici a intrattenere un contatto continuo con l'Avvocatura dello Stato al fine di evitare che si affermi una giurisprudenza oltremodo favorevole per i beneficiari degli indennizzi, ma insostenibile per gli eccessivi oneri a carico dell'Erario.

Gli stanziamenti previsti nei relativi capitoli di bilancio si sono infatti rivelati del tutto insufficienti a far fronte agli oneri relativi al contenzioso e si sono, di fatto, esauriti già nei primi mesi dell'anno.

ATTIVITA' SVOLTA DALLA COMMISSIONE INTERMINISTERIALE di cui all'art.3, punto 2, della legge 29.1.1994, n.98

La Commissione, ricostituita nel corso del periodo precedente, ha continuato ad esaminare e deliberare in merito a quelle pratiche la cui fase istruttoria si era nel frattempo completata.

Nel corso del periodo in riferimento, la Commissione interministeriale ha deliberato in esito alle istanze pervenute ai sensi delle leggi 135/85 e 98/94 e, al termine del periodo in esame, rimangono in giacenza circa 80 fascicoli ancora da esaminare.

ATTIVITA' SVOLTA DALLA COMMISSIONE INTERMINISTERIALE di cui all'art.3, punto 3, della legge 29.1.1994, n.98

La Commissione, nel periodo in riferimento, ha continuato a esaminare le pratiche residue avvalendosi anche di sottocommissioni alle quali sono state via via affidate gruppi di pratiche accomunate da problematiche omogenee.

Le conclusioni dei lavori delle sottocommissioni sono state poi sottoposte alla Commissione per le determinazioni finali e tale metodica si è rivelata assai efficace sia in termini di efficienza ed economicità dei procedimenti, sia in termini di omogeneità dei criteri di valutazione.

Attraverso l'applicazione del parere n.264/97 della III Sezione del Consiglio di Stato — che ha attribuito anche alla Commissione la competenza ad asseverare le dichiarazioni degli interessati in presenza di elementi precisi e concordanti, emergenti dalla documentazione acquisita, atti a comprovare le attestazioni — si è potuto ovviare alle problematiche sorte in merito alle difficoltà, rappresentate dalle Autorità consolari, in ordine all'asseverazione - espressamente prevista dall'art.1, punto 3, della legge 29.1.1994, n. 98 - delle dichiarazioni giurate rese dagli interessati sulla consistenza e la perdita dei beni.

L'Organo collegiale, in applicazione del parere del Consiglio di Stato, ha infatti provveduto, ogni qual volta fossero desumibili dalla documentazione agli atti elementi precisi e concordanti, alla autonoma asseverazione delle dichiarazioni giurate rese dai cittadini.

La Commissione interministeriale amministrativa competente a deliberare in ordine al riconoscimento del diritto all'indennizzo per beni perduti in Libia, Etiopia, Tunisia, Jugoslavia ed in altri Paesi, nel periodo

decorrente dall'1.4.2003 al 31.3.2004, ha effettuato n. 56 sedute nel corso delle quali sono state esaminate n. 396 pratiche e deliberati indennizzi per un importo di €8.447.529,39 così come rappresentato nell'allegato prospetto B).

DATI INERENTI L'ATTIVITA' DELL'UFFICIO X.

L'Ufficio, nel periodo intercorrente tra l'1.4.2003 e il 31.3.2004 ha erogato indennizzi per un importo complessivo di €6.012.286,23, - come si evince in modo più dettagliato nell'allegato prospetto A).

In particolare sono stati definiti 1237 fascicoli ai sensi della legge 137/2001 che hanno comportato l'emissione di 3457 ordinativi di pagamento per un importo liquidato di € 5.604.789,96.

Sono stati inoltre definiti 270 fascicoli ai sensi delle leggi 135/85, 98/94 che hanno comportato l'emissione di 865 ordinativi di pagamento per un importo liquidato di € 407.496,57.

DATI INERENTI L'ATTIVITA' DELL'UFFICIO XI.

Sempre nel periodo dall'1.4.2003 al 31.3.2004, in esecuzione delle delibere della Commissione ed in adempimento alle competenze proprie dell'Ufficio, sono stati emessi n. 313 provvedimenti di liquidazione, per un importo complessivo erogato di €64.164.054,00 come si evince dall'allegato prospetto C).

E' di rilevanza fondamentale evidenziare che nel suddetto complessivo importo di € 64.164.054,00, un importo pari a €45.227.684,00 è stato erogato con 24 provvedimenti emessi per la

corresponsione della sorte capitale riconosciuta su sentenza del giudice ordinario.

INIZIATIVE ASSUNTE PER UNA RAPIDA DEFINIZIONE DELLE PRATICHE

Nel corso del periodo in riferimento è stata data attuazione al piano di fattibilità per la realizzazione del sistema informatico per realizzare il workflow automatizzato dell'intera procedura amministrativa, fino alla predisposizione del provvedimento concessivo degli indennizzi e dell'ordinativo di pagamento. Tale obiettivo ha lo scopo di offrire un sempre più efficiente servizio all'utenza e di ridurre i tempi di attesa per l'erogazione degli indennizzi che, a regime, dovrebbe consentire l'integrazione con il sistema SICOGE per l'inoltro degli ordinativi di pagamento.

Tale obiettivo risulta inserito nella Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del Ministro dell'economia e delle finanze per l'anno 2004.

Il raggiungimento degli obiettivi sopra descritti riveste carattere di estrema priorità per definire, entro il più breve tempo possibile, l'applicazione della legge 98/94 nonché per una più tempestiva evasione delle istanze presentate ai sensi della recente legge 29.3.2001, n.137.

La legge finanziaria per il 2003 (commi 22 e 23 dell'art.3 della legge 24 dicembre 2003, n.350), al fine di accelerare le procedure di liquidazione degli indennizzi previsti dalla l. 137/2001, ha autorizzato il Ministero dell'economia e delle finanze a stipulare apposite convenzioni

con società direttamente controllate dallo Stato o con enti pubblici, con le quali affidare l'istruttoria delle domande, dietro pagamento dei costi documentati e di una commissione per la gestione.

La predetta convenzione è stata stipulata in data 30 marzo 2004 tra il Ministero e l'Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale che, tra l'altro, dispone dei fondi per coprire i costi di cui sopra.

La convenzione, che ha durata annuale ed è rinnovabile per un anno, prevede che possano essere distaccate, presso il Ministero, fino a trenta unità di personale coordinate da un tecnico.

Le risorse umane assegnate complessivamente al servizio, nell'impossibilità di essere reperite all'interno del Ministero o di essere reclutate dall'esterno, andranno, grazie alla predetta convenzione, a raddoppiare l'attuale organico consentendo la previsione realistica di un equivalente incremento di produttività.

CONCLUSIONI

Giunti ormai al termine della applicazione della legge 98/94, norma interpretativa per definizione delle precedenti leggi sugli indennizzi, si deve purtroppo constatare l'improvviso ed abnorme sviluppo del contenzioso per cui, come si è detto più sopra, nell'ambito dell'attività dell'ufficio XI, concretizzatasi con l'emissione di n. 313 provvedimenti di liquidazione, per un importo complessivo di €. 64.164.054,00, l'importo di €. 45.227.684,00 è stato erogato con l'emissione di 24 provvedimenti riferiti a sorte capitale riconosciuta ai ricorrenti con sentenza del giudice ordinario.

La stessa legge, inoltre, pur recando norme interpretative della normativa precedente, ha in realtà innovato la normativa stessa

introducendo, oltre alla facoltà di ricorrere al giudice ordinario, anche quella di chiedere la revisione delle stime già effettuate e, conseguentemente, la riliquidazione di indennizzi già concessi sulla base di precedenti stime, il riconoscimento del diritto all'indennizzo dell'avviamento commerciale delle imprese nonché la possibilità di produrre, in sostituzione della documentazione convenzionale, atti notori asseverati da autorità consolari in presenza di elementi precisi e concordanti.

Sempre a proposito della legge 98/94 occorre segnalare che, accanto ai nuovi indirizzi interpretativi apportati dalla citata norma, sono emerse nuove istanze e alcuni orientamenti giurisprudenziali in base ai quali la normativa sugli indennizzi, ferma ormai da anni agli eventi antecedenti al 1985, si vorrebbe estendere ad accadimenti successivi avvenuti almeno fino alla data di entrata in vigore della legge 98/94 ed anche oltre.

Non è possibile condividere tale orientamento che per essere accolto necessita di un intervento legislativo e di adeguata copertura finanziaria.

La legge 98/94 nell'interpretare la normativa precedente e nel recare nuove norme procedurali e di attuazione ha confermato il diritto ai contributi in conto interessi per i mutui contratti da società e cittadini italiani che impieghino in attività produttive gli indennizzi percepiti ma non ha previsto la relativa copertura finanziaria per gli ulteriori contributi che sarebbero stati richiesti.

In tale situazione, si è determinata l'impossibilità di accogliere nuove richieste di contributo per mancanza della necessaria copertura finanziaria.

In applicazione della suddetta normativa, gli Uffici hanno continuato a sottoporre all'esame della Commissione le istanze presentate ai sensi della suddetta legge 98/94. L'Ufficio XI ha richiesto alla Commissione specifici criteri di applicazione delle norme interpretative di cui alla legge 98/94 ma si è altresì reso necessario un costante collegamento con l'Avvocatura Generale dello Stato, non solo per fronteggiare l'inaspettato incremento del contenzioso, ma anche per valutare quanto fondamento possano avere alcune aspettative degli istanti per lo più alimentate da interpretazioni estensive della normativa vigente.

Se la legge 98/94 dovesse continuare ad alimentare un contenzioso in costante progressivo aumento e se in base a detta normativa dovessero continuare ad essere emanate, da parte della magistratura ordinaria, sentenze che condannano l'Amministrazione al pagamento di indennizzi tanto elevati da non avere precedenti nella applicazione della normativa preesistente, che, è bene ricordarlo, è stata emanata con finalità umanitarie e di solidarietà con i connazionali all'estero, si renderà necessario modificare questa normativa per evitare i troppi varchi aperti a pretese eccessive non sostenibili dall'erario.

Quanto sopra, non al fine di negare i sacrosanti diritti e gli obblighi di solidarietà che ci legano ai nostri connazionali all'estero ma al fine di evitare che insostenibili pretese da parte di alcuni ed una esasperata litigiosità renda impossibile adottare le giuste provvidenze a favore di altri aventi diritto a causa dell'esaurimento delle risorse disponibili come, in effetti, è accaduto nel periodo di riferimento.

(prospetto A)

UFFICIO X**RIEPILOGO PROVVEDIMENTI EMESSI
DALL'1.4.2003 AL 31.3.2004**

Territori ceduti alla ex Jugoslavia e Zona B dell'ex territorio libero di Trieste	N° fascicoli	IMPORTI EROGATI
legge 137/2001	1237	€ 5.604.789,96
leggi 135/85 e 98/94	270	€ 407.496,57
TOTALI	1.507	€. 6.012.286,23

(prospetto B)

**RIEPILOGO DEI LAVORI SVOLTI DALLA
COMMISSIONE INTERMINISTERIALE
(art.3, punto 3 della L.98/94)
DALL'1.4.2003 AL 31.3.2004**

La Commissione interministeriale, nel periodo 1.4.2003 - 31.3.2004, ha tenuto n.56 sedute ed ha esaminato n.396 fascicoli:

- n. 268 fascicoli intestati a titolari di beni, diritti ed interessi perduti in Libia;
- n. 99 fascicoli intestati a titolari di beni, diritti ed interessi perduti in Etiopia;
- n. 28 fascicoli intestati a titolari di beni, diritti ed interessi perduti in diversi paesi (Paesi vari);
- n. 1 fascicolo intestato a titolare di beni, diritti ed interessi perduti in Tunisia;

per i quali ha adottato le seguenti deliberazioni:

- per n.193 fascicoli

ACCOGLIMENTO

(151 Libia; 31 Etiopia; 11 Paesi vari;)

- per n. 138 fascicoli **RIGETTO**

(86 Libia; 45 Etiopia; 7Paesi vari;)

- per n. 65 fascicoli **ISTRUTTORIA**

(31 Libia; 23 Etiopia; 7 Paesi vari; 1 Tunisia)

In particolare la Commissione ha deliberato la liquidazione degli indennizzi per l'ammontare complessivo di €.8.447.529,39 di cui:

€. 1.573.187,58	per la Libia
€. 851.714,06	per l'Etiopia
€. 6.022.627,75	per altri Paesi

(prospetto C)

UFFICIO XI
RIEPILOGO PROVVEDIMENTI EMESSI
DALL'1.4.2003 AL 31.3.2004

PAESE	N° PROVV	IMPORTI
ALBANIA	4	€.11.207.157,00
BULGARIA	2	€. 580,00
CECOSLOVACCHIA	2	€. 74.738,00
GHANA	1	€. 114.003,00
JUGOSLAVIA	4	€. 20.768,00
LIBIA	225	€. 7.542.057,00
ETIOPIA	49	€.33.136.441,00
ETIOPIA L.1050/54	4	€. 155.250,00
ROMANIA	2	€. 32.477,00
POLONIA	3	€. 49.581,00
SOMALIA	1	€. 107.579,00
TUNISIA	9	€. 177.507,00
USA	1	€. 1.591.725,00
ZAIRE	6	€. 9.954.190,00
TOTALI	305	€. 64.164.054,00