



MINISTERO
DELL'INTERNO

RELAZIONE ANNUALE

ATTIVITÀ 2019

Ufficio del Commissario straordinario del *Governo*
per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura

(protocolloantiracketusura@pecdci.interno.it)

www.interno.gov.it/it/contatti/commissario-straordinario-coordinamento-iniziativa-antiracket-ed-antiusura

Relazione Annuale
di cui all'art.2, comma 10, del D.P.R 19 febbraio 2014, n.60

TESTI A CURA DI
Ufficio del Commissario Straordinario per il coordinamento
delle iniziative Antiracket e Antiusura

INDICE

INTRODUZIONE	pag. 5
I - L'ATTIVITÀ DEL COMITATO	pag. 8
*le istanze	
*le delibere	
*il contenzioso	
II - LE ATTIVITA' SUL TERRITORIO	pag. 17
III - APPROFONDIMENTI – Criticità e proposte	pag. 19
*il tempo che passa	
*non solo Fondo	
*il ruolo dell'informatica	
CONCLUSIONI	pag. 34
Allegati:	
1. Resoconto attività del Comitato di Solidarietà	pag. 37
2. Circolari del Commissario	pag. 43
3. Interventi sul territorio	pag. 55
4. Organigramma Ufficio del Commissario	pag. 59
5. Articolo 20 e parere dell'Avvocatura dello Stato	pag. 69
6. Relazione sulle attività di gestione della Concessionaria CONSAP S.p.A	pag. 70

INTRODUZIONE

L'attività del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura si è svolta, anche nel 2019, su due direttrici principali, consistenti nella Presidenza del Comitato di solidarietà per le vittime dei reati estorsivi e usurari e nella promozione e nel raccordo di iniziative, da svolgersi principalmente sul territorio.

La presente relazione fornisce, pertanto, il consueto quadro delle attività e dei risultati (riportato in dettaglio negli allegati), seguito da un approfondimento che evidenzia spunti critici e propositivi, tesi ad assicurare, anche in prospettiva, la massima efficienza dell'Ufficio istituito con la legge *nr. 44/1999*.

Il sistema previsto dal legislatore e consolidatosi negli anni con lo sviluppo di misure organizzative e di prassi condivise ha, infatti, una natura complessa che richiede, da parte dei numerosi soggetti coinvolti, la massima consapevolezza degli strumenti che lo Stato mette a disposizione delle vittime di estorsione e usura per favorire sia l'emersione di tali reati sia, soprattutto, il reinserimento nel tessuto produttivo di chi si rivolge al Fondo di Solidarietà e la conseguente riconduzione delle attività imprenditoriali aggredite dalla criminalità nell'alveo dell'economia legale.

Estorsione e usura costituiscono "reati sentinella" della presenza della criminalità organizzata e del controllo mafioso sul territorio. Tali fenomeni, nonostante gli sforzi profusi e i successi investigativi conseguiti dalle Forze di Polizia e dall'Autorità Giudiziaria, non fanno registrare cali significativi nelle regioni di tradizionale origine e insediamento delle consorterie criminali. Non solo, ma le forme di

controllo del territorio che si traducono nella perpetrazione di condotte estorsive e usurarie sono divenute funzionali all'acquisizione di attività imprenditoriali, secondo un disegno criminoso perseguito attraverso la preoccupante infiltrazione di tali consorterie nel tessuto economico del centro Nord, fenomeno ampiamente certificato in numerosi e recenti atti giudiziari.

Il sistema di supporto alle vittime di estorsione e usura, che vede i suoi perni nell'Ufficio del Commissario Straordinario e nel Fondo di solidarietà, deve quindi essere in grado di fornire una risposta tempestiva, che possa tradursi anche nell'incoraggiamento a percorrere fino in fondo la strada della legalità, nella consapevolezza che *“chi denuncia sceglie di vivere”*.

In tale ottica, come evidenziato nel primo capitolo e nelle tabelle allegare alla presente relazione, nel 2019 è stato profuso un grande impegno per contrarre al massimo i tempi istruttori, al fine di rendere sempre più tempestiva ed efficace l'erogazione dei benefici economici previsti dalle *leggi n. 44/1999* e *n. 108/1996*. Si confida che tale obiettivo di efficienza possa essere pienamente raggiunto con la reingegnerizzazione della piattaforma informatica attualmente in uso al Comitato di solidarietà e alle Prefetture, secondo un progetto avviato quest'anno avvalendosi della possibilità di utilizzare i fondi del PON *“Legalità 2014-2020”*.

A completamento di tale sforzo organizzativo, sono state accuratamente strutturate le sedute del Comitato, alle quali è stata attribuita regolare periodicità settimanale. L'intensa attività del Comitato e una innovativa analisi delle singole posizioni hanno ispirato nuove prassi procedimentali, che stanno dando i primi frutti almeno sotto il profilo di una maggiore rapidità.

Sono state anche avviate iniziative presso Istituti scolastici e Atenei

per far meglio conoscere le fenomenologie criminose e le loro evoluzioni. In tale ambito, protocolli e accordi di collaborazione, stipulati con Università fra le quali, in particolare, la *Bocconi di Milano*, favoriranno l'approfondimento di temi in grado di indirizzare, fin da ora, i futuri professionisti e gli esercenti le attività economiche sulle concrete possibilità di utilizzare fondamentali strumenti posti in essere dallo Stato e volti a sostenere gli operatori vittime del racket e dell'usura.

A fronte di tale impegno, analogo sforzo è chiesto alla società civile, affinché siano superate la reticenza e l'omertà che impediscono l'affrancazione dall'influenza della criminalità, attraverso la collaborazione con le Istituzioni e il pieno impiego delle risorse messe a disposizione per il sostegno alle vittime e alle loro scelte di legalità.

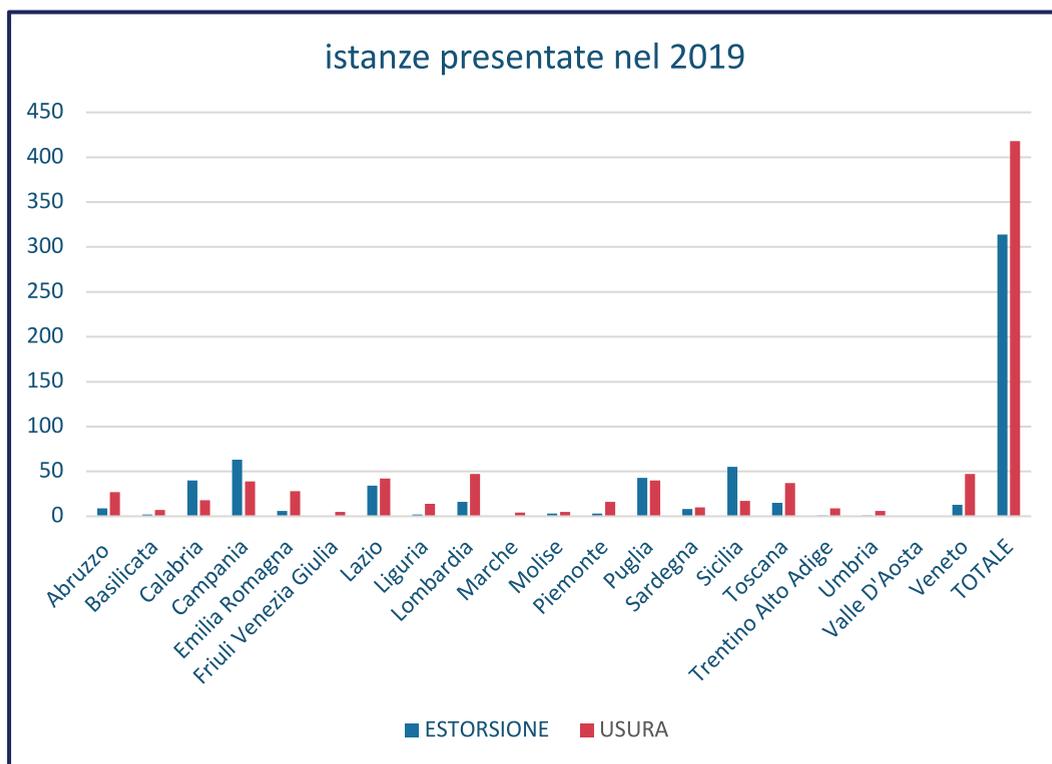
Proprio nel senso del massimo coinvolgimento di tutte le componenti della società civile è stata supportata l'organizzazione di iniziative a carattere informativo e di sensibilizzazione sul territorio.

Il Fondo di rotazione e il meccanismo di supporto alle vittime rappresentano, ancora oggi, uno strumento indispensabile, che completa e qualifica la risposta dello Stato agli odiosi fenomeni dell'estorsione e dell'usura. L'analisi dell'applicazione ultraventennale di tale strumento ha consentito di individuarne alcuni profili critici e di elaborare concrete proposte di miglioramento, di cui si dirà successivamente, con l'obiettivo di porre le basi di una rinnovata efficienza dell'azione di supporto.

I - L'ATTIVITA' DEL COMITATO

*LE ISTANZE

Nel 2019 sono pervenute **732** istanze, **314** al fine dell'elargizione e **418** al fine dell'erogazione del mutuo.



Una riflessione merita l'analisi numerica. Il numero delle istanze si è progressivamente ridotto negli anni, a fronte di fenomeni criminali che mantengono una dimensione preoccupante, così come dimostrato dalle operazioni di polizia giudiziaria, in gran parte avviate d'iniziativa piuttosto che in seguito a denunce da parte delle vittime. L'immutata aggressività della criminalità organizzata si avvantaggia di un atteggiamento tendenzialmente reticente delle vittime, ora per paura,

ora per un malriposto sentimento di sudditanza e/o gratitudine nei confronti dell'estortore o dell'usuraio, ora per una forma di indifferente connivenza, ora per la sottovalutazione di quanto sta accadendo. In tutti i casi, risulta imprescindibile una forte e chiara campagna informativa capace di penetrare le coscienze di ogni strato sociale. Per questa ragione è allo studio un progetto originale anche con l'utilizzo dei "social media".

***LE DELIBERE**

Il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura è stato convocato con cadenza settimanale e con l'intento di porre in essere un'adeguata attività preparatoria e velocizzare le complesse attività istruttorie e deliberative. Lo stile di lavoro nelle riunioni del Comitato è mutato: per la qualità delle posizioni da analizzare e per la tipologia di approfondimenti richiesti nel corso delle istruttorie.

Partendo dalla considerazione che dietro ogni fascicolo c'è una storia di difficoltà, si è lavorato con istanze particolarmente complesse risalenti nel tempo per addivenire ad una risposta definitiva.

Contemporaneamente, sono state prese in considerazione istanze più recenti e sono state chiuse con sistematicità posizioni che presentavano una risposta già matura in senso positivo o negativo, senza bisogno di ulteriore istruttoria. Ma soprattutto, è mutato l'approccio alla vittima.

Tuttavia, la fase istruttoria richiede passaggi incompressibili e un'accurata analisi che incidono sui tempi delle deliberazioni del Comitato e sulle legittime aspettative degli istanti. Di particolare rilievo è l'attività delle Prefetture con la redazione del dettagliato rapporto, documento fondamentale, che chiama alla corresponsabilità vari

soggetti istituzionali tra cui prioritariamente il Nucleo di valutazione che deve quantificare l'importo dei danni da ristorare, il Pubblico Ministero che deve rendere il proprio parere sulla sussistenza del *fumus* di reato e/o il Giudice delegato al fallimento.

Dalla delicatezza e dalla complessità della fase istruttoria discende la necessità di tenere conto degli opportuni approfondimenti, utili per evitare in seguito defatiganti e annosi contenziosi che si riflettono negativamente sui tempi procedurali.

Il Comitato è composto da rappresentanti dei *Ministeri dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico, della Giustizia-Direzione Nazionale Antimafia*, del *CNEL* (Confindustria, Confesercenti, CGIL, CISL, UIL e Osservatorio Nazionale del Volontariato) e delle *Associazioni antiracket e antiusura* più rappresentative (*F.A.I., S.O.S. Impresa e Consulta Nazionale Antiusura*), con la presenza - senza diritto di voto - dei funzionari designati dalla Concessionaria *CONSAP S.p.A.*, che gestisce il Fondo di rotazione.

Nel corso del 2019, il Comitato si è riunito **36** volte, ha esaminato **2.179** posizioni e deliberato la concessione di € **17.904.235,84** tra elargizioni e mutui di cui:

- € **14.280.824,02** in favore delle vittime dell'**estorsione** (di cui € 496.821,38 a titolo di provvisionale e € 13.784.011,64 a titolo di saldo)
- € **3.623.411,82** in favore delle vittime dell'**usura** (di cui € 3.142.411,82 a titolo di mutuo in un'unica soluzione e € 481.000,00 a titolo di saldo rispetto ad anticipazioni già concesse)

Sono state, in particolare, adottate le seguenti deliberazioni:

- **195** di accoglimento
- **690** di non accoglimento
- **752** di predisposizione del preavviso di diniego

- **191** di integrazioni delle istruttorie
- **73** di rinvio per ulteriori maggiori approfondimenti su situazioni particolarmente complesse
- **7** di sospensione del procedimento amministrativo
- **5** di annullamento
- **114** di approvazione dei piani di investimento e di restituzione delle somme concesse a titolo di mutuo decennale senza interesse
- **30** di avvio di procedimenti di revoca dei mutui o delle elargizioni precedentemente concessi
- **16** di revoca dei benefici economici già concessi

In relazione a tali dati si evidenziano i seguenti profili, rinviando all'Allegato 1 per ulteriori e più dettagliati elementi informativi.

accoglimenti

- disaggregando i dati a livello territoriale (allegato 1), la *Sicilia* risulta la Regione nella quale sono state deliberate le maggiori somme per elargizioni alle vittime di **estorsione € 3.853.763,18** seguita dalla *Campania € 3.561.840,98*, e dalla *Puglia € 2.117.499,27*. Per quanto riguarda, invece, le vittime di **usura**, la Regione che ha fatto registrare il maggior importo per mutui è la *Puglia € 850.576,71*, seguita dalla *Sicilia € 648.556,50*, e dalla *Campania € 607.353,20*
- sono state accolte **11** istanze presentate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 44/1999, da "*terzi danneggiati*" da attività estorsive, per un totale di **€ 392.824,75** a ristoro dei danni subiti da beni mobili o immobili di loro proprietà
- a seguito degli accertamenti sanitari, disposti ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. n. 60/2014, "*nei casi di lesioni personali o di decesso, ai fini*

dell'accertamento del nesso di causalità tra il fatto delittuoso e l'evento lesivo", sono state accolte n. **43** istanze per il ristoro delle lesioni personali per un totale di **€ 3.028.185,84**

- è stata deliberata positivamente **1** istanza presentata ai sensi dell'art. 6 della legge n. 44/1999 (*Elargizione agli appartenenti ad associazioni di solidarietà*) per un totale di **€ 396.628,00**
- è stata accolta **1** istanza prodotta ai sensi dell'art. 8 della legge n. 44/1999 (*Elargizione ai superstiti*) dell'importo di **€ 561.335,85**

non accoglimenti

Le istanze respinte sono state **138** per elargizioni e **552** per mutui.

Nello specifico:

- **350** per mancanza dei requisiti soggettivi
- **100** per fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative
- **184** per parere negativo dell'Autorità Giudiziaria
- **29** per inerzia dell'istante
- **14** per mancanza di un danno ristorabile ai sensi delle vigenti normative
- **12** per presentazione istanza oltre i termini di legge
- **1** per improcedibilità

Si registra, a ulteriore conferma dei dati degli anni precedenti, un elevato numero di non accoglimenti e preavvisi di diniego relativi a richieste di mutuo che sono per lo più riferibili a denunce proposte nei riguardi di istituti di credito (c.d. usura bancaria), conclusesi con l'archiviazione del relativo procedimento penale.

integrazioni istruttorie

Il Comitato, al fine di disporre di un completo quadro di valutazione, ha disposto l'acquisizione di ulteriori elementi istruttori da parte delle Prefetture per **124** posizioni di richiesta di elargizione e per **67** posizioni relative a istanze di mutuo.

Nello specifico:

- **72** integrazioni istruttorie sono state disposte in quanto il "*dettagliato rapporto*", previsto dall'art. 21 del D.P.R. n. 60/2014, di competenza del Prefetto non risultava corredato da tutti gli elementi necessari per definire il relativo procedimento
- **119** integrazioni sono state richieste per acquisire ulteriori elementi di valutazione

pareri

Il Comitato ha complessivamente espresso **114** pareri sui piani di ammortamento e di restituzione, presentati dalle vittime di usura e da allegare ai relativi contratti di mutuo, allo scopo di definire le istanze di accesso al Fondo. Tale attività riguarda il controllo preventivo dei beneficiari delle somme concesse a titolo di mutuo e mira ad evitare indebite "infiltrazioni" di soggetti che potrebbero essere collegati, a vario titolo, al contesto criminale in cui si è consumato il reato di usura.

1 parere è stato reso in merito alla necessità di approfondimenti sul corretto reimpiego

avvio dei procedimenti di revoca

Al fine di tutelare l'integrità del Fondo il Comitato ha avviato **30** procedimenti di revoca dei benefici già concessi di cui

- **23** per estorsione, a causa della mancata prova del corretto reimpiego delle somme elargite in un'attività economica di tipo imprenditoriale, come previsto dall'art. 15 della legge n. 44/1999
- **7** per usura, nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 14, comma 9, della legge n. 108/1996:

- a) procedimento penale per il delitto di usura, in relazione al quale il mutuo o la provvisionale sono stati concessi, concluso con provvedimento di archiviazione ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione*
- b) somme erogate a titolo di mutuo o di provvisionale non utilizzate in conformità al piano di investimento*
- c) condizioni ostative sopravvenute alla concessione del mutuo previste nei commi 7 e 8 (soggetti condannati per il reato di usura, sottoposti a misure di prevenzione personale, che hanno reso dichiarazioni false o reticenti, nel procedimento penale posto a base dell'istanza)*

Inoltre, sono stati adottati **16** provvedimenti di revoca di cui:

- **11** relativi a elargizioni per le quali i beneficiari non hanno dimostrato il corretto reimpiego (art. 15 della legge n. 44/1999)
- **5** relativi a mutui, i cui Procedimenti Penali si sono conclusi con provvedimento di archiviazione ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione

***IL CONTENZIOSO**

Nel corso dell'anno 2019 sono stati proposti, avverso i decreti commissariali di concessione o di diniego dei benefici previsti dall'art. 14 della legge n. 108/1996 e dalla legge n. 44/1999, **21 ricorsi al Tribunale Amministrativo Regionale**, talvolta con istanza di sospensiva, di cui **15** avverso i decreti in materia di estorsione, **6** avverso decreti in materia di usura; **6 ricorsi straordinari al Capo dello Stato**, avverso decreti in materia di estorsione e **22 atti di citazione presso il Tribunale Civile** di cui **18** per estorsione e **4** in materia di usura.

Sono stati proposti, altresì, **4** ricorsi in appello, di cui **1** al Consiglio di Stato, **2** al Consiglio di Giustizia Amministrativa, **1** alla Corte di Appello.

Dall'analisi dei casi di estorsione emerge, in generale, la contestazione delle modalità di quantificazione del beneficio erogato, mentre risultano 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 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.

Per quanto riguarda gli esiti del contenzioso in atto, nell'anno 2019:

- sono stati definiti **7** ricorsi straordinari al Capo dello Stato, alcuni dei quali presentati negli anni precedenti: **6** sono stati respinti, **1** parzialmente accolto

- **22** sono state le sentenze complessivamente notificate, anche per ricorsi giurisdizionali presentati negli anni precedenti: **12** declaratorie di difetto di giurisdizione, **6** di respingimento, **4** di parziale accoglimento. In due casi l'Amministrazione ha proposto appello, rispettivamente al Consiglio di Stato e presso la Corte di Appello
- per quanto concerne i ricorsi in appello, sono pervenute **6** sentenze favorevoli del Consiglio di Stato, **3** sentenze favorevoli del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia e **1** sentenza favorevole della Corte di Appello. Inoltre, è pervenuta **1** sentenza di accoglimento di un ricorso presentato al Consiglio di Stato

In ordine ai motivi di rigetto, ne escono confermate le decisioni assunte dal Comitato di solidarietà 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 e in merito alla quantificazione dei danni ristorabili.

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.

II - LE ATTIVITA' SUL TERRITORIO

L'attività di coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura è stata svolta, nel 2019, attraverso la partecipazione a numerose iniziative che sono state organizzate d'intesa con le Prefetture, le associazioni antiracket e antiusura, gli istituti scolastici e universitari.

L'attività svolta sul territorio è stata finalizzata non già alla mera informazione, ma, andando oltre la semplice diffusione della conoscenza delle opportunità offerte dalla normativa, si è perseguito un triplice obiettivo: migliorare la collaborazione con le Prefetture per la trattazione delle istanze di accesso al Fondo, consolidare le sinergie con il mondo dell'associazionismo, accrescere la sensibilità sui temi della legalità.

Tra le attività svolte in concreto nel periodo in esame, come si può vedere nell'allegato 3, si evidenziano, da un lato, quelle tese a rafforzare, nei territori maggiormente colpiti dai fenomeni di racket e usura, la vicinanza e il sostegno alle vittime per aumentarne la propensione alla denuncia. Dall'altro, particolare rilievo è stato attribuito alle iniziative promosse nelle regioni del nord Italia, per sottolineare la pervasività di tali fenomeni e la loro capacità di colpire anche lontano dai luoghi di origine delle organizzazioni criminali.

Di rilievo sono state le iniziative presso le Prefetture capoluogo di regione dove sono stati realizzati incontri con i Prefetti, le Forze di Polizia, la Magistratura, ma anche con le Associazioni di categoria ed il mondo bancario.

Va, comunque, considerato che gli incontri di cui si è detto si sono rivelati importanti per le relazioni professionali che si sono potute intessere, ma soprattutto per la possibilità di comprendere le singole realtà territoriali e sviluppare delle strategie mirate.

III - APPROFONDIMENTI: criticità e proposte

Il sistema disegnato dalla normativa che disciplina il mandato conferito al Commissario Straordinario e il funzionamento del Fondo di rotazione risente necessariamente del tempo trascorso, malgrado, negli anni, siano stati adottati alcuni correttivi, normativi, giurisprudenziali e interpretativi, volti a superare talune criticità.

In favore delle vittime dei reati estorsivi e usurari sono stati infatti programmati utili percorsi di adeguamento interpretativo in grado di garantire, secondo i principi costituzionali, una sempre più efficace valutazione della capacità di reinserimento nell'economia legale, prestando la massima attenzione alla situazione concreta in cui le vittime stesse sono venute a trovarsi. E' stato anche affrontato uno tra gli aspetti più delicati rilevati nel corso dell'attività deliberativa del Comitato, concernente la possibilità di procedere alla concessione dell'intero importo dell'elargizione previsto dalla Legge n. 44/1999 (e non solo della provvisoria) anche prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del giudizio penale.

Quanto emerge dalle attività del Comitato conferma il dato, già evidenziatosi negli anni recenti, di un numero di istanze non coerente con le dimensioni dei fenomeni estorsivi e usurari che risultano sia dalle statistiche criminali che dai contatti avuti con alcune realtà associative che operano nel settore della prevenzione di tali fenomeni.

E' del resto dato altrettanto pacifico che, in questo ambito, quello che spesso viene a mancare è la denuncia da parte della vittima, ossia quell'atteggiamento proattivo di opposizione al sopruso e di collaborazione con gli investigatori che favorisce il contrasto e

costituisce, al contempo, presupposto indefettibile per la proposizione dell'istanza.

In quest'ottica deve, quindi, essere inquadrata e, se necessario, riletta la missione del Commissario Straordinario che si configura non già solo come mero ente elargitore di fondi, bensì quale costruttore di una rete di supporto alle vittime, della quale devono fare parte in uguale misura istituzioni pubbliche e società civile.

La ridefinizione del ruolo commissariale deve pertanto passare sia da un processo di migliore efficacia della sua azione di Presidente del Comitato di solidarietà, sia attraverso una rinnovata azione sui territori, con nuove forme di dialogo con tutti gli attori della rete. Lo Stato nelle sue diverse componenti deve farsi attore principale richiamando a sé le forze migliori della società civile.

*** il tempo che passa**

Sono passati moltissimi anni da fatti cruenti quali, tra gli altri, l'omicidio di Libero Grassi, e dalla nascita dell'associazionismo antiracket, sull'esempio dell'ACIO di Capo d'Orlando, e più di venti anni da quando sono state promulgate le due leggi per il contrasto al racket e all'usura. Esse, ancora oggi, sono un "*unicum*" nel panorama internazionale. L'azione dello Stato è stata più profonda e sistemica e i risultati certamente importanti.

Tuttavia, è giunto il momento di una riflessione.

In questi lunghi anni, l'affronto della criminalità organizzata si è fatto più silente ma certamente più pervasivo, sono cambiate le modalità ma non la sostanza. Le mafie, oggi, come ci dicono le relazioni della Commissione parlamentare antimafia e della DIA, sono riuscite a penetrare interi comparti economici e pubblici, hanno assunto il ruolo

dell'imprenditore colto e bonario, nascondendo così il veleno di cui hanno permeato la nostra economia e il nostro Paese. Certo, si sono fatte forti di una collettività basata dalla crisi economica e valoriale, di un'incultura generalizzata, della perdita di alcuni importanti valori e, anche peggio, dei disvalori, del generalizzato disprezzo delle regole, dell'indifferenza. Di tutto ciò che in definitiva consente di definirci **una società civile**.

-attualità delle norme

- I fenomeni criminali dell'estorsione e dell'usura e più in generale la criminalità organizzata che li esprime hanno assunto negli anni una diversa connotazione.

L'esperienza delle attività svolte dal Comitato nel 2019 fa, tuttavia, ritenere che mentre la *legge n. 44/1999*, che razionalizza gli interventi in favore delle vittime del racket, rivesta ancora importanti profili di attualità, la *legge n. 108/1996*, in materia di usura, abbia necessità di una "manutenzione evolutiva".

Tale fenomeno criminale è uscito dalla tipologia classica dell'*usuraio di quartiere* per dilagare in un mondo delinquenziale ben organizzato che conquista al malaffare le aziende e inquina l'economia sana. Le piccole e medie imprese, l'eccellenza del nostro Paese, sono quelle che hanno particolarmente sofferto gli esiti di una prolungata crisi economica e della globalizzazione.

Queste, in sintesi, sono le ragioni che fanno ritenere necessario riflettere almeno su alcuni possibili interventi normativi di settore.

Innanzitutto, occorre soffermarsi sulla previsione per le vittime di usura dell'erogazione di una somma a titolo di *mutuo* senza interessi - e non di elargizione - in quanto nel reato di usura si poteva cogliere una

sostanziale componente soggettiva di compartecipazione da parte dell'usuraio, almeno fino al momento della denuncia.

La complessità attuale del reato di usura porta a ritenere come il profilo soggettivo si sia appannato sotto la pressione della criminalità che spesso crea la difficoltà e poi offre il denaro per porvi rimedio.

Inoltre, pur senza nulla togliere alla riflessione di allora, è necessario valutare quanto sia utile all'azienda "vittima di usura" l'erogazione di un mutuo ai fini del reinserimento nell'economia legale.

Una prima valutazione, sia pure non confortata da dati scientifici, ma solo dai continui contatti che l'Ufficio ha con le vittime, fa ritenere come in molti casi il mutuo vada ad aggiungersi alla cospicua mole di debiti che l'azienda già ha, rendendo così difficile sia la ripresa economica, sia la restituzione rateale dell'importo al Fondo.

Un'analisi fondata su dati obiettivi potrà maturare nella primavera del 2020, al termine del progetto di ricerca ideato in collaborazione con l'Università Bocconi di Milano e finalizzato a studiare il ruolo del Fondo di solidarietà, valutandone l'efficienza. Nel frattempo, l'argomento è stato oggetto di riflessione anche nell'ambito di riunioni seminariali del Comitato.

Il dato, tuttavia, incontrovertibile è quello relativo alla restituzione dei mutui, sia pure con ratei decennali: l'80% degli importi non viene restituito! Ciò comporta, come ha rilevato la Corte dei Conti, una perdita di valore del Fondo, con l'aggravio dell'onere delle spese legali per il tentativo di recupero delle somme.

L'ipotesi normativa sulla quale è stato aperto il confronto è quella di **trasformare il mutuo in un contributo**, con l'imposizione dell'accompagnamento di una figura professionale competente e garantita dall'inserimento in appositi albi prefettizi, un "**tutor**", che indirizzi l'imprenditore nell'emersione dallo stato di crisi nel quale si è

venuto a trovare.

- Anche nel caso in cui il legislatore ritenesse preferibile mantenere la concessione di un mutuo quale forma di supporto per la vittima di usura, la *figura professionale di accompagnamento* sembra essere indispensabile.

Spesso accade che l'imprenditore, che già aveva dimostrato di non aver saputo gestire efficacemente il patrimonio tanto da giungere a fare ricorso all'usura, anche dopo l'erogazione del mutuo appaia confuso e incerto, non capace di dosare le risorse concesse in base ad un quadro esigenziale completo. L'esito alla fine, nonostante il sostegno ricevuto, spesso si rivela infausto.

Come si è già detto, nel periodo che intercorre tra il momento nel quale cade vittima dell'usura, denuncia e riceve il mutuo, l'imprenditore accumula consistenti debiti soprattutto con enti pubblici e spesso non sono sufficienti sanatorie, procedure di saldo e stralcio o altre appropriate misure se la vittima non ha chiarezza di idee sulla sua complessiva situazione economica.

- La Corte dei Conti, con deliberazione n. 9/2018/G del 24 maggio 2018, aveva rappresentato la necessità del superamento delle criticità connesse alla mancata previsione del **patrocinio da parte dell'Avvocatura dello Stato** nei giudizi in cui è parte la CONSAP S.p.A., che gestisce il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime delle richieste estorsive, dell'usura, dei reati di tipo mafioso, dei reati intenzionali violenti, nonché agli orfani per crimini domestici in virtù di apposita concessione del Ministero dell'Interno.

Si tratta di un contenzioso che non investe il merito dei provvedimenti commissariali, bensì è relativo ad azioni di opposizione

a cartelle esattoriali per il recupero dei crediti nei confronti dei beneficiari di mutuo inadempienti, dei destinatari delle revoche e in caso di intervenute modifiche dei benefici concessi.

Per evitare il cospicuo onere economico posto a carico del Fondo dalla costituzione in giudizio, nonché la dispersione delle buone pratiche giurisprudenziali, questo Ufficio, da ultimo, ha sottoposto la seguente modifica normativa all'attenzione dell'Ufficio Centrale Legislativo:

“La CONSAP S.p.A., concessionaria, per conto del Ministero dell'Interno, della gestione del 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 tutela dell'integrità dello stesso e dei relativi diritti erariali, si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art.43 del Testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato di cui al R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 e successive modificazioni”.

- Si suggerisce altresì, per consentirne la reale efficacia, la **modifica dell'articolo 20** della legge n. 44/1999 laddove recita *“A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione o il mutuo...omissis...i termini di scadenza, **ricadenti entro un anno dall'evento lesivo** ...omissis... sono prorogati dalle rispettive scadenze...”* (Allegato 5).

Il legislatore, dunque, limita la possibilità per le vittime di fruire del beneficio della sospensione dei termini di scadenza di pagamento, concedibile da parte dell'Autorità Giudiziaria, *esclusivamente a quelli ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo*. Il beneficio si protrae a seconda dei casi per due o per tre anni ed è rinnovabile.

Tale previsione appare non garantire alla vittima il tempo necessario al suo proficuo reinserimento nell'attività imprenditoriale. Di fatto, il beneficio si trasforma in un ulteriore peso senza peraltro esperire la sua efficacia.

Sembrerebbe auspicabile prolungare almeno a due anni il beneficio per i soli crediti vantati dallo Stato, salvaguardando le posizioni creditorie dei privati (Allegato 5).

- Infine, da più parti giunge la richiesta di ampliare la "platea" dei beneficiari, che è attualmente riferita ai soli soggetti economici (imprenditori, commercianti, liberi professionisti). L'attuale contingenza economica potrebbe far considerare giunto il momento di **allargare** i benefici del Fondo **alle famiglie** che, vittime del racket e dell'usura, richiedano allo Stato un immediato intervento di sostegno anche economico.

-usura bancaria

Un numero particolarmente rilevante di richieste di accesso al Fondo di solidarietà è rappresentato dalle istanze di coloro che si ritengono vittime di usura praticata da Istituti di Credito attraverso la richiesta di interessi sopra soglia.

Nella maggior parte dei casi gli Organi giudiziari inquirenti non riscontrano la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato, esprimendo il relativo parere negativo alla concessione del mutuo.

Il problema è particolarmente complesso ed esige, per lo meno in prospettiva e con molta cautela, un'approfondita disamina con il M.E.F., la Banca d'Italia e l'ABI per una soluzione sostenibile dal punto di vista costituzionale, senza ledere interessi e prerogative ben definiti.

-quantificazione dei danni

La normativa vigente è ancorata esclusivamente al principio solidaristico. Con particolare riferimento alle vittime del racket, è ristorabile il solo danno effettivamente quantificabile e consistente anche nel mancato guadagno.

Restano in tal modo esclusi i danni che potrebbero comunque derivare dalla denuncia penale presentata dalla vittima agli organi di Polizia Giudiziaria. Può avvenire, infatti, che l'imprenditore denunci tempestivamente il reato e ne impedisca la consumazione con l'arresto del presunto colpevole.

In tal caso, accade che coloro che hanno denunciato di essere vittime di estorsione si ritrovino, subito dopo, a registrare un forte restringimento della clientela, dovuto ad una pressione esterna, di per sé non espressamente visibile e comunque "percepita". Si potrebbe pensare, dunque, a veri e propri meccanismi di "premierità".

-più stretti rapporti con le Prefetture

La rete territoriale del Ministero dell'Interno è uno dei fiori all'occhiello del nostro Paese. Sensori dello Stato sul territorio, raccordo tra Enti, stanza di compensazione per le tensioni sociali e tanto altro sono i Prefetti e le Prefetture per il territorio.

Lo sono anche per il ruolo che svolgono nei confronti delle vittime del racket e dell'usura.

A loro, oltre che il ringraziamento, è rivolta l'attività che è stata avviata per la riforma della piattaforma informatica di cui si dirà.

È, infatti, compito dell'Ufficio del Commissario renderle sempre più partecipi e coinvolte nelle procedure. Per questo, nel corso dell'anno

sono state molteplici le occasioni di incontro e confronto, su temi generali come su procedure e casi concreti.

In particolare, gli incontri con le Prefetture della Regione Calabria hanno dato il via ad un progetto condiviso di crescita sulle tematiche di settore e a suggerimenti per lo sviluppo di nuove strategie.

-Regioni ed Enti locali

Il rapporto tra le Prefetture, le Regioni e gli Enti Locali dovrà dare spazio ad un rinnovato patto sociale che incentivi il recupero attivo delle aree degradate e porti la legalità sotto la casa di ciascuno di noi. Le competenze normative e le disponibilità economiche delle Regioni possono fare la differenza, come accade, a titolo di esempio, con il percorso di adozione sociale intrapreso da alcune di esse nei confronti delle vittime.

Parimenti è importante che gli Enti locali concorrano sempre di più e in un'ottica condivisa alla sicurezza partecipata delle realtà amministrative, unendosi allo Stato in uno sforzo corale di lotta al crimine.

-associazioni antiracket e antiusura

Le associazioni rappresentano una componente molto importante, trattandosi delle strutture più prossime alle potenziali vittime, talvolta composte da persone che lo sono state a loro volta.

Per questo la loro attività, di affiancamento all'opera delle Forze di Polizia, si può rivelare essenziale nei primi contatti con la potenziale vittima, nell'azione di convincimento e in quella ancora più importante di accompagnamento nel percorso che la conduce alla denuncia e alla proposizione dell'istanza al Fondo.

Nel ripensamento complessivo del settore, però, una riflessione sull'associazionismo è necessaria. Troppo spesso, infatti, nascono associazioni per puro desiderio aggregativo o, peggio, si è verificato che taluni personaggi, pochi invero, con le loro azioni hanno portato discredito ad un mondo che merita ammirazione, distruggendone le attività e i lusinghieri risultati conseguiti.

Si impone perciò maggiore trasparenza negli organigrammi e un più saldo raccordo anche propositivo con le Prefetture.

In definitiva, però, occorre studiare una nuova modalità, a similitudine forse di quanto previsto per il volontariato di protezione civile, affinché l'impegno personale renda possibile la permanenza in vita di associazioni fondate sullo spirito volontaristico, ma non penalizzi lo svolgimento delle attività lavorative di ciascuno.

Questo aspetto si riverbera anche sulla possibile nascita di associazioni in territori che si accingono solo ora a scoprire di essere "attenzionati" da varie forme di criminalità organizzata e dove l'associazionismo stenta a prendere vita.

Tra l'altro, l'Autorità di gestione del PON "legalità" 2014/2020 sta valutando un investimento dedicato alle associazioni che operano nell'ambito delle regioni obiettivo.

-associazioni di categoria

Le associazioni di categoria vivono accanto ai propri associati e ne possono percepire il momento florido così come le difficoltà. Pertanto, hanno il compito di sostenere il socio, consigliarlo, indirizzarlo alle Forze di Polizia o ad un'associazione antiracket.

Le attività di prevenzione, come quella tesa ad intercettare il malessere del collega e a sostenerlo, richiedono necessariamente uno sforzo corale cui non ci si può sottrarre.

Per questo, occorre un maggiore impegno da parte dello Stato per indurre tutti i soggetti, istituzionali e non, a fare rete, a fare la propria parte nell'interesse di ciascuno e della collettività.

-problema culturale

Occorre, come è già stato fatto, entrare sempre di più nelle scuole e nelle università portando anche, se possibile, esempi concreti dell'antiracket. Niente colpisce di più di una testimonianza di vita vissuta! I luoghi dove si fa cultura devono ospitare sistematicamente incontri o spazi di apertura al mondo vissuto per potercisi confrontare e consentire ai ragazzi di elaborare le proprie autodifese.

Sarebbe molto interessante aprirsi a gemellaggi tra realtà civiche che hanno già combattuto il fenomeno e altre che ancora non lo hanno conosciuto, anzi che ancora non hanno la consapevolezza di viverlo. Su questa possibilità si sta già lavorando.

*** non solo Fondo**

-funzione preventiva

Nell'ambito delle attività demandate al Commissario si rende sempre più indispensabile, sotto il profilo della prevenzione, un raccordo più stretto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e con il mondo bancario.

La condizione di sovraindebitamento di persone e aziende è un argomento che deve suonare come segnale di un forte rischio usura, atteso anche il permanere della situazione difficile dell'economia e della disoccupazione nel nostro Paese.

La fase di prevenzione svolta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che, attraverso i propri meccanismi di sostegno finanziario, mette a disposizione delle imprese, ma anche delle famiglie, fondi con i quali garantire presso le banche eventuali stati di sovraesposizione economica, è fondamentale.

La sinergia tra il MEF e il Commissario Straordinario deve ulteriormente rafforzarsi e ancorarsi ad un sistema ancora più efficiente per rendere sempre più performante la fase preventiva, intercettando anticipatamente le situazioni di malessere economico.

Più complesso, invece, risulta essere il tema dei rapporti con il sistema bancario. Si deve prendere le mosse dalle rigidità normative sottese alla possibilità da parte delle banche di erogare credito a quei clienti il cui rating si è abbassato o che non sono bancabili per comprendere come, spesso, qualunque presidio sia stato previsto a tutela dei consumatori e delle aziende in difficoltà venga, invece, vanificato da un atteggiamento di chiusura da parte degli istituti bancari, anche di fronte a precise garanzie concesse dallo Stato, con il rischio di consegnare la persona o l'azienda all'usuraio.

Questo è il rilievo che viene mosso dal mondo delle attività produttive e su questo è necessario proseguire il lavoro di confronto già intrapreso nel corso di quest'anno.

Non è sufficiente da sola la pur significativa attività di contrasto da parte delle Forze di Polizia e della Magistratura. Occorre un deciso cambiamento culturale e, soprattutto, una spinta verso la ripresa economica. A questo corrisponde anche la logica del Fondo di rotazione gestito dal Commissario Straordinario, ma ancora di più è necessario il rafforzamento delle misure di prevenzione che possono favorire il reinserimento delle aziende nell'economia legale e concorrere a risanare l'intero comparto economico.

-funzione successiva

Il compito del Commissario Straordinario non si esaurisce con le decisioni assunte dal Comitato.

Avvenuta l'erogazione del beneficio, si apre per le vittime una fase estremamente delicata. Infatti, è quello il momento nel quale possono far rientro nell'economia attiva, da un lato forti del contributo ricevuto, dall'altro però con situazioni di debito pregresso che rischiano tuttavia di sopraffarle. Non si tratta solo di debiti con i fornitori, in quanto spesso la gran parte delle somme è dovuta a Stato, INPS, Agenzia dell'Entrate o altro per tutte quelle posizioni contributive che per molto tempo non hanno potuto onorare.

Questa constatazione ci deve condurre ad un maggiore sostegno alla vittima, come si è detto in precedenza, ma anche e soprattutto ad una più efficace interazione tra gli Enti pubblici che hanno un ruolo nella ripartenza dell'impresa.

Due esempi: chi è stato vittima di usura non può avere un conto corrente bancario, ma se deve avere il POS per poter fare il commerciante ha necessità di possederlo; chi ha ottenuto il beneficio della sospensiva dei termini di pagamento ai fini contributivi, limitatamente a quel periodo deve risultare un contribuente adempiente, ma accade che talvolta non sia considerato così e gli vengano limitati alcuni diritti.

Questo dipende da una scarsa circolarità delle informazioni ma, soprattutto, dalla complessità dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni.

Per sopperire a queste difficoltà si sta studiando un progetto informatico di cui si dirà al punto successivo.

***il ruolo dell'informatica**

Dal 2016, l'Ufficio del Commissario Straordinario ha attuato un progressivo abbandono del cartaceo, potendo usufruire della piattaforma informatica SANA, già in uso al Ministero dell'Interno per il sistema sanzionatorio amministrativo. Questa opportunità ha reso possibile conseguire un efficientamento delle performance di settore e una riduzione dei tempi di lavorazione delle pratiche.

Tuttavia, le medesime ragioni che sono alla base della espressa richiesta di revisione normativa inducono alla necessità non più rinviabile di un sistema informatico dedicato.

Occorre uscire dall'autoreferenzialità del procedimento, offrire maggiore trasparenza anche alle vittime, adottare strumenti che consentano la massima celerità nella risposta e un collegamento tra tutti i protagonisti del procedimento dal momento dell'istanza fino a che non cessa l'emergenza imprenditoriale.

Per questa ragione, è stato elaborato un progetto - recentemente ammesso al finanziamento dell'Autorità di gestione - finalizzato a disporre delle risorse, previste nell'ambito del programma PON "Legalità 2014/2020", Asse 1, Azione 1.1.1., dedicate ai processi di digitalizzazione della PA e che vedono questa struttura tra i beneficiari. L'esigenza di poter coinvolgere, fin dalla prima fase, l'intero territorio nazionale, e non solo le cinque regioni obiettivo, è stata compresa e recepita, tenuto conto che, dalle analisi criminali di livello nazionale, risulta evidente come l'affronto della criminalità organizzata sia esteso in tutto il Paese.

Tuttavia, poiché il contributo messo a disposizione dal PON non potrà coprire l'intero fabbisogno, si farà ricorso per una quota parte al Fondo di rotazione. Di ciò è stato dato atto per l'approvazione al

Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura e anche al Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti, nonché degli orfani di crimini domestici, che condivide le risorse del Fondo.

Giova precisare che, per un'economia di filiera e un sensibile risparmio di risorse economiche per il Fondo, il progetto sarà realizzato in formato ampio. Ciò ne consentirà l'uso all'Ufficio del Commissario per le vittime dei reati di tipo mafioso, sebbene con un proprio progetto di raccordo.

L'architettura del nuovo sistema, già definita in ogni sua parte, prevede un portale per le vittime intuitivo e agile, una struttura del procedimento amministrativo aperta, trasparente e comprensibile, collegamenti tramite il sistema pubblico di connettività non solo con la rete delle Prefetture, ma anche con le Forze di Polizia, la CONSAP S.p.A - ente gestore del Fondo - le Pubbliche amministrazioni che concorrono alla formazione del procedimento e quelle con le quali le vittime entrano in relazione successivamente alla conclusione del procedimento amministrativo.

Con tutti gli Enti saranno stipulati protocolli attuativi, al fine di determinare le regole di gestione e i profili di responsabilità.

Tra gli obiettivi di maggior rilievo dell'informatizzazione vi è quello di accelerare i tempi di definizione del procedimento che attualmente si attestano sui 18 mesi di media, mentre la finalità della norma è quella di intervenire rapidamente con il sostegno dello Stato.

La delineata dinamicità del futuro sistema rientra in una visione olistica del procedimento amministrativo e in un approccio moderno di interscambio informativo tra tutti gli utenti.

Il sistema dovrà essere realizzato e messo in esecuzione *entro la fine del 2021*.

CONCLUSIONI

È stato un anno denso di attività e ricco di stimoli, che hanno consentito di tracciare un bilancio positivo per il periodo trascorso e di individuare, fin da ora, per il futuro un intenso percorso lavorativo.

A mio avviso, il Commissario Straordinario deve rendersi protagonista di un ruolo più incisivo nella lotta alla criminalità organizzata, accanto alla rete istituzionale propriamente dedicata al contrasto, e a supporto delle vittime del racket e dell'usura, accompagnandole nel loro difficile cammino fino all'emersione. Deve, altresì, farsi facilitatore della rete istituzionale e non, che accomuna le diverse attività antiracket e antiusura.

Desidero dedicare queste ultime righe ai ringraziamenti.

Innanzitutto, sento il dovere di esprimere gratitudine e sostegno partecipe alle Forze di Polizia, alla Magistratura e alle Prefetture per il loro forte impegno quotidiano; alla Corte dei Conti e all'Avvocatura dello Stato per i preziosi suggerimenti e il supporto.

Ringrazio la Commissione prevenzione usura per la costante e proficua collaborazione.

Le Regioni e gli Enti locali per la tensione sempre attiva e partecipe.

Desidero, altresì, ringraziare le associazioni antiracket e anti usura e le Fondazioni per gli sforzi che compiono quotidianamente nell'attività sussidiaria sul territorio e assicurare loro il mio continuo sostegno.

Ringrazio tutti i miei predecessori per l'insegnamento che mi hanno lasciato.

Ringrazio di cuore i componenti del Comitato di solidarietà per la competenza e l'equilibrio che approfondono nella loro attività e la

collaborazione e la pazienza che mi hanno manifestato.

L'Ufficio del Commissario Straordinario si compone di uno sparuto pattuglione di persone. Poche per il grande e delicato lavoro che devono affrontare, ma donne e uomini, professionisti seri e capaci, che interpretano il loro ruolo con la consapevolezza del valore delle vite che hanno nelle loro mani.

È da loro che il Commissario riceve la forza e l'entusiasmo e a loro li restituisce.

Grazie!

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Augusto F. S.', with a large, sweeping flourish at the end.

COMITATO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME DELL'ESTORSIONE E DELL'USURA

Bilancio di attività 2019

SEDUTE	36
POSIZIONI ESAMINATE	2.179
ESTORSIONE	721
USURA	1.458

TOTALE NAZIONALE DELIBERATO: € 17.904.235,84

Posizioni esaminate dal Comitato nel corso dell'anno 2019



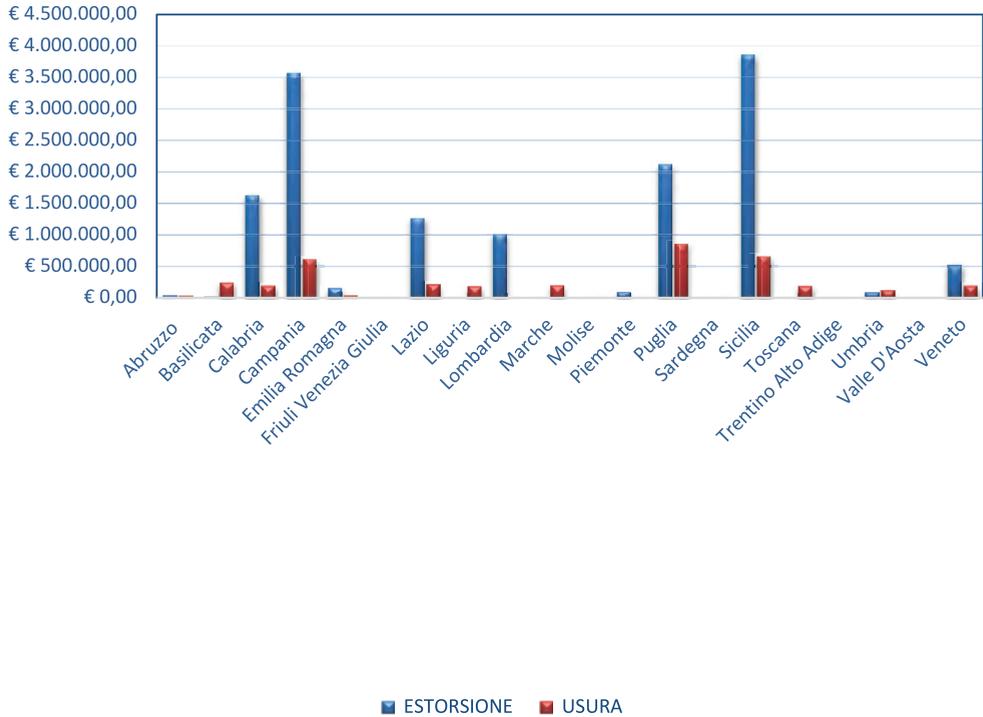
ESTORSIONE		PROVVISIONALE	SALDO	TOTALE
Accoglimenti	143	€ 496.812,38	€ 13.784.011,64	€ 14.280.824,02
Non accoglimenti	138			
Integrazioni Istruttorie richieste alle Prefetture	124			
Preavvisi diniego	170			
Rinvii	35			
Prese d'atto	67			
Pareri	1			
Annullamenti	4			
Revoche	11			
Riesami	-			
Avvio procedure di revoca	23			
Sospensioni	5			

USURA		UNICA SOLUZIONE	SALDO	TOTALE
Accoglimenti	52	€ 3.142.411,82	€ 481.000,00	€ 3.623.411,00
Non accoglimenti	552			
Integrazioni istruttorie richieste alle Prefetture	67			
Preavvisi diniego	583			
Rinvii	38			
Prese d'atto	37			
Pareri	114			
Annullamenti	1			
Revoche	5			
Riesami	-			
Avvio procedure di revoca	7			
Sospensioni	2			

Somme deliberate nel corso dell'anno 2019 suddivise per Regione

REGIONE	ESTORSIONE	USURA	TOTALE
ABRUZZO	€ 34.532,80	€ 22.900,00	€ 57.432,80
BASILICATA	€ 9.356,00	€ 236.960,17	€ 246.316,17
CALABRIA	€ 1.619.060,21	€ 182.624,79	€ 1.801.685,00
CAMPANIA	€ 3.561.840,98	€ 607.353,20	€ 4.169.194,18
EMILIA ROMAGNA	€ 150.350,00	€ 28.500,00	€ 178.850,00
FRIULI VENEZIA GIULIA	-	-	-
LAZIO	€ 1.256.348,99	€ 203.529,36	€ 1.459.878,35
LIGURIA	-	€ 174.926,13	€ 174.926,13
LOMBARDIA	€ 1.000.000,00	-	€ 1.000.000,00
MARCHE	-	€ 190.000,00	€ 190.000,00
MOLISE	-	-	-
PIEMONTE	€ 86.354,00	-	€ 86.354,00
PUGLIA	€ 2.117.499,27	€ 850.576,71	€ 2.968.075,98
SARDEGNA	-	-	-
SICILIA	€ 3.853.763,18	€ 648.556,50	€ 4.502.319,68
TOSCANA	-	€ 183.919,50	€ 183.919,50
TRENTINO ALTO ADIGE	-	-	-
UMBRIA	€ 78.977,00	€ 106.229,00	€ 185.206,00
VALLE D'AOSTA	-	-	-
VENETO	€ 512.741,59	€ 187.336,46	€ 700.078,05
TOTALE	€ 14.280.824,02	€ 3.623.411,82	€ 17.904.235,84

importi deliberati nel 2019 suddivisi per regione



Istanze presentate negli anni 2017- 2019 suddivise per Regione

REGIONI	ESTORSIONE			USURA		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Abruzzo	11	5	9	31	34	27
Basilicata	1	2	2	6	4	7
Calabria	37	52	40	27	18	18
Campania	71	80	63	49	50	39
Emilia Romagna	10	4	6	47	12	28
Friuli Venezia Giulia	3	2	0	15	12	5
Lazio	32	21	34	50	25	42
Liguria	3	1	2	9	4	14
Lombardia	20	16	16	44	24	47
Marche	9	3	0	20	9	4
Molise	4	2	3	4	10	5
Piemonte	14	7	3	31	8	16
Puglia	55	48	43	48	51	40
Sardegna	4	3	8	9	9	10
Sicilia	75	75	55	37	26	17
Toscana	11	12	15	56	33	37
Trentino Alto Adige	1	3	1	11	6	9
Umbria	2	0	1	7	2	6
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0
Veneto	12	4	13	67	16	47
TOTALE	375	340	314	568	353	418

CIRCOLARI DEL COMMISSARIO

Roma, data del protocollo

AI SIGG. PREFETTI

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI

DEL GOVERNO DI

BOLZANO e TRENTO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA

REGIONE VALLE D'AOSTA

AOSTA

OGGETTO: Decreto 30 novembre 2015, n.223.

Disposizioni in materia di iscrizione agli elenchi provinciali delle associazioni e delle organizzazioni antiracket ed antiusura.

Attività di revisione.

L'attività deliberativa del Comitato di solidarietà ha evidenziato una diminuzione delle istanze di elargizione e di mutuo, presentate ai sensi delle leggi nn.44/1999 e 108/1996, con contestuale calo delle denunce da parte delle vittime di estorsione e di usura. Tale decremento è confermato dall'analisi correlata alla funzione di coordinamento svolta

dalle Prefetture nonché in occasione dei frequenti incontri istituzionali sul territorio.

Dalla specifica attività ricognitiva è emerso anche che la riduzione del numero delle denunce non corrisponde alla reale dimensione dei fenomeni delittuosi, che hanno nel tempo subito una trasformazione, manifestandosi con modalità sempre più sofisticate e subdole, tanto da richiedere interventi di prevenzione e di contrasto adeguati alla diversa realtà, con strumenti operativi idonei, non solo nelle aree del Mezzogiorno ma anche nel Centro e nel Nord- Italia.

La necessaria maggiore incisività dell'azione antiracket e antiusura non può, dunque, prescindere dall'incremento dell'attività di accompagnamento alla denuncia e dal fondamentale contributo in proposito fornito dalle Associazioni, in grado di convincere le vittime a rivolgersi alle Forze di Polizia.

Le organizzazioni antiracket ed antiusura, laddove correttamente operanti, restano interlocutori privilegiati idonei ad implementare una "rete" credibile sul territorio, promuovendo, con sempre maggiore efficacia, azioni concrete di affermazione della legalità.

Permane, pertanto, l'esigenza di garantire la massima affidabilità di tali organismi, nell'ottica del potenziamento del complessivo sistema, istituzionale e sociale, a tutela delle vittime.

Si rende, quindi, imprescindibile la costante e attenta analisi delle modalità attraverso le quali le realtà associative svolgono il fondamentale compito di stimolare e accompagnare alla denuncia i soggetti economici vessati dai gruppi delinquenti dediti all'estorsione e all'usura.

La prevista ricognizione, a cura delle SS.LL., è finalizzata alla conferma di un incremento delle attività di accompagnamento delle vittime alla denuncia e di collaborazione con le Forze dell'Ordine da

parte degli stessi Enti associativi.

In tale ottica, con circolari commissariali del 27 giugno 2018, 2 febbraio 2017, 3 febbraio 2016, 9 maggio e 27 ottobre 2014, sono state fornite indicazioni sui requisiti che le Associazioni debbono possedere per essere legittimamente ricomprese nell'elenco apposito tenuto in ogni Prefettura.

Con tali direttive, si è fatto riferimento alle disposizioni in materia di iscrizione agli elenchi provinciali delle associazioni e delle organizzazioni antiracket ed antiusura - di cui al D.M. 30 novembre 2015, n.223, recante modifiche al D.M. 24 ottobre 2007, n. 220 - che hanno potenziato il sistema di garanzia, per una maggiore efficacia dell'attività di assistenza e solidarietà.

Ai sensi delle citate disposizioni, le Associazioni devono dimostrarsi particolarmente impegnate a costituirsi parte civile insieme alla vittima, ad accompagnare, anche fisicamente, la stessa a denunciare il reato di usura o di estorsione. Tali organizzazioni devono collaborare fattivamente con le Forze di Polizia, fornendo dati, notizie, segnalazioni che possano essere sviluppati in attività investigative, non limitandosi a svolgere mere attività di "patronato" o di promozione di eventi occasionali. Eventuali attività a sostegno della legalità, pur essendo un utile contributo, non implicano un impegno particolarmente qualificato, tanto da conseguire l'iscrizione nel relativo elenco prefettizio.

L'attività di revisione degli elenchi provinciali deve, pertanto, avere come principale obiettivo la verifica della specifica "capacità operativa" nella delicata attività, con particolare riguardo alla finalità principale perseguita, così come delineata nell'atto costitutivo quale requisito essenziale individuato dall'art. 1, comma 2, del D.M. n.220/2007, e la cui insussistenza così come non legittima l'iscrizione non consente la loro permanenza negli elenchi prefettizi, attesa la

necessità della particolare professionalità e specializzazione.

Le condizioni ostative all'iscrizione/mantenimento dell'iscrizione, introdotte dal citato D.M. n.223/2015 sono, com'è noto, correlate alla dimostrazione della specifica capacità di operare nel settore attraverso: la collaborazione con le forze dell'ordine, la costituzione di parte civile in almeno un procedimento penale, l'attività di sensibilizzazione delle vittime al ricorso alla denuncia degli autori dei reati e la promozione di campagne educative e di diffusione della cultura della legalità.

Permane, infatti, l'esigenza di potenziare il ruolo di collaborazione con le Forze di Polizia, nel pieno rispetto dei selettivi criteri per l'iscrizione e/o mantenimento dell'iscrizione negli elenchi prefettizi. E ciò tenuto conto del valore aggiunto della funzione svolta dagli organismi associativi che, negli esempi positivi, rappresentano un modello vincente di senso civico, sul piano del rafforzamento del ciclo legale dell'economia.

Assume, quindi, estrema rilevanza, ai fini dell'iscrizione/mantenimento dell'iscrizione, la costante verifica della fondatezza e della sussistenza dei requisiti soggettivi, corredata dalla comprovata assenza di condizioni ostative, nel più rigoroso rispetto delle citate vigenti disposizioni regolamentari.

La realizzazione di un'attività di controllo effettiva e puntuale deve essere comunque ispirata all'implementazione della rete associazionistica, che, com'è noto, ha una configurazione non omogenea sul territorio nazionale, rilevandosi al Centro-Nord una scarsa presenza di organizzazioni antiracket ed antiusura, a fronte del proliferare di enti nelle aree meridionali, caratterizzati tuttavia da un'accentuata conflittualità, che di fatto ostacola la realizzazione degli obiettivi che restano prioritari nell'ottica della collaborazione tra tutti i soggetti coinvolti nel contrasto al racket e all'usura.

Le SS.LL. vorranno far conoscere gli esiti delle verifiche effettuate e gli eventuali provvedimenti adottati, compresa la cancellazione degli organismi associativi non più operanti, che si rappresenta quale atto dovuto, corredato da adeguata motivazione, da adottare, laddove ne sussistano i presupposti, a seguito di una approfondita istruttoria (diretta a salvaguardarne la sussistenza ove possibile).

Nel confidare sulla puntuale osservanza delle predette direttive, si ringrazia e si resta in attesa degli elenchi aggiornati degli enti iscritti e di un cortese sollecito riscontro sugli esiti dell'attività di verifica.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
(F.to: Porzio)

Roma, data del protocollo

AI SIGG. PREFETTI

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI

DEL GOVERNO DI

BOLZANO e TRENTO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA

REGIONE VALLE D'AOSTA

AOSTA

OGGETTO: Circolare n. 1667 del 6 maggio 2019 – Precisazioni.

Con riferimento alla circolare in oggetto, relativa alle Associazioni Antiracket e Antiusura, si inoltra, per opportuna conoscenza, la precisazione che si è inteso fornire nell'ambito di una nota rivolta alla Prefettura di Catania.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

(F.to: Porzio)

Roma, data del protocollo

Rif. n.0060893 del 21/05/2019

AL SIG. PREFETTO DI
CATANIA

OGGETTO: Decreto 30 novembre 2015, n.223. AS.AR.A. Associazione Antiracket Acese “Rosario Livatino”, con sede presso il Comune di Acireale. **Avvio di revoca** dell’iscrizione nel Registro prefettizio antiracket ed antiusura.

Con la nota in riferimento, codesta Prefettura ha dato notizia dell’intervenuta comunicazione all’ AS.AR.A. Associazione Antiracket Acese “Rosario Livatino” - con sede presso il Comune di Acireale - dell’avvio di revoca dell’iscrizione nel Registro prefettizio antiracket ed antiusura, per insussistenza del requisito della costituzione di parte civile.

Si sottolinea che tale iniziativa è stata intrapresa ai sensi della vigente normativa, in conformità alle direttive commissariali diramate in materia.

Da ultimo, con la circolare del 6 maggio 2019, è stata nuovamente richiamata l’attenzione delle Prefetture sull’importanza di un’attività di controllo effettiva e puntuale, per la costante verifica della sussistenza dei requisiti soggettivi e dell’assenza di condizioni ostative, nel più rigoroso rispetto delle vigenti disposizioni regolamentari che disciplinano l’iscrizione/mantenimento dell’iscrizione delle associazioni antiracket e antiusura.

Con la menzionata circolare, si è altresì evidenziato che l’attività di controllo deve essere comunque ispirata all’implementazione della

rete associazionistica e che l'eventuale provvedimento di cancellazione degli organismi associativi non più operanti si configura quale atto dovuto, corredato da adeguata motivazione, da adottare, laddove ne sussistano i presupposti, a seguito di una approfondita istruttoria, diretta a salvaguardarne la sussistenza ove possibile, tenuto conto anche del numero di Associazioni presenti nel contesto territoriale di riferimento.

Si rappresenta, peraltro, che l'iscrizione potrebbe essere mantenuta anche ai sensi dell'art. 5, comma 3-*bis* del citato D. M. n.220/2007, come modificato dal D. M. 223/2015.

Tale determinazione resta, com'è noto, subordinata alla verifica della permanenza nella fattispecie del prevalente interesse pubblico nei confronti di enti che, nell'ultimo decennio, hanno comunque svolto un'opera meritoria, nelle attività di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di estorsione e di usura. E ciò in considerazione della determinante valenza di tali organismi, con particolare riguardo al principio di sussidiarietà, al quale essi si ispirano, anche nei profili più tipicamente emblematici.

Si rende, tuttavia, necessario che all'ente interessato venga contestualmente – a cura di codesta Prefettura e nelle forme ritenute più opportune – rappresentata l'esigenza di adeguare l'attività svolta allo scopo di comprovare, entro un congruo termine, la sussistenza di tutti i requisiti di cui all'art. 3, comma 2, del citato Regolamento, al fine di garantire la maggiore efficacia dell'attività di assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive ed usurarie.

La misura di salvaguardia di cui all'art.5, comma 3-*bis*, presuppone, infatti, una prudente e scrupolosa valutazione nei confronti degli enti che hanno comunque fornito un rilevante contributo, quali interlocutori diretti e immediati sul territorio, in ragione del valore aggiunto della

funzione svolta da tali organismi. E ciò soprattutto per il fondamentale compito di stimolo e accompagnamento alla denuncia dei soggetti economici vessati dai gruppi delinquenziali che praticano l'estorsione e l'usura o comunque che siano destinatari di comportamenti criminosi di tale tipo.

Il polso della sensibilità mostrata dal territorio sul tema della denuncia dei reati e della collaborazione con le Forze di Polizia è dato proprio dal confronto con l'associazionismo antiracket e antiusura, che in tale contesto svolge un prezioso e importante ruolo.

Alla luce delle suesposte considerazioni, si sottolinea l'importanza di un'attenta attività di verifica, cui consegue l'adozione dei necessari provvedimenti, senza tralasciare tuttavia ogni possibile iniziativa diretta a salvaguardare la permanenza di Associazioni che si dimostrino in grado di implementare la loro attività, integrando tutti i requisiti prescritti dalle citate disposizioni. E ciò soprattutto nei contesti territoriali ove il numero di organismi associativi esistenti è comunque inadeguato alle esigenze di sostegno alle vittime di estorsione e di usura.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Porzio

LM

Roma, data del Protocollo

AI SIGG. PREFETTI

LORO SEDI

GOVERNO DI

AI SIGG. COMMISSARI DEL

BOLZANO e TRENTO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA
REGIONE VALLE D'AOSTA

AOSTA

e, p.c.

AL GABINETTO DEL SIGNOR

MINISTRO

VIMINALE

OGGETTO: La costituzione di parte civile del Commissario Straordinario del

Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, nei processi per estorsione e per usura.

La costituzione di parte civile dello Stato, in seno ai procedimenti penali, rappresenta, come ampiamente condiviso, una rilevante declinazione della contrapposizione statutale ad ogni organizzazione criminale e contribuisce, pertanto, a renderne più efficace l'azione di contrasto.

In quest'ambito tematico, al Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura viene riconosciuto un ruolo del tutto primario, a tutela delle parti offese dai reati di tipo estorsivo ed usurario nonché di quegli interessi pubblici, non solo di natura patrimoniale.

In verità, il perimetro valoriale e i profili della legittimazione processuale per l'ammissibilità della partecipazione di questo Ufficio, a supporto delle funzioni esercitate dai Pubblici Ministeri, sono stati, autorevolmente, già delineati con il noto parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato il 13 novembre 2007, su impulso del Commissario pro tempore.

In questa circostanza, tuttavia, si intende valorizzare alcune considerazioni, atteso che l'attività processuale costituisce una fase cruciale nel contrasto dei fenomeni del racket e dell'usura, rendendo oltremodo importante un approccio di vicinanza e di supporto alle vittime, durante l'articolato corso del procedimento, in rappresentanza anche della collettività, in ogni caso lesa da quei reati.

In considerazione, quindi, della circostanza che l'istituto della costituzione di parte civile non può essere valutato come un appesantimento del processo penale, si osserva che i dati dell'esperienza consegnano un quadro conoscitivo dal quale si evince, in primo luogo, che a fronte delle numerose operazioni di Polizia giudiziaria, relative ai reati in argomento, non sussegue un numero adeguato di istanze di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura.

Inoltre, il circuito informativo in merito sia alle attività di indagine che ai conseguenti aspetti processuali, non sempre, risulta strutturato in termini di tempestività ed esaustività, vanificando a volte la possibilità di operare le più opportune valutazioni, collegate, come ben

noto, agli stringenti criteri previsti dall'ordinamento.

Al fine di consentire, poi, un indirizzo unitario della difesa in sede penale, si riterrebbe opportuno un ulteriore sforzo di sensibilizzazione, soprattutto, nei confronti di taluni uffici distrettuali dell'Avvocatura dello Stato, che non sembrano porsi in linea con i principi espressi dal richiamato parere dell'Avvocatura Generale.

Tutto ciò considerato, si prega di voler provvedere a informare con immediatezza questo Ufficio, ogni qualvolta si venga a conoscenza di procedimenti penali, relativi ai fenomeni di interesse che rivestano una particolare valenza, pure simbolica, soprattutto per quelle aree territoriali ove l'incidenza criminale non risulta tradizionalmente radicata.

Nel ringraziare per la sensibilità delle SS.LL., si confida.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
(F.to: Porzio)

INTERVENTI SUL TERRITORIO

IMPEGNI ISTITUZIONALI DAL 4 FEBBRAIO AL 31 DICEMBRE 2019

1.	Convenzione Nazionale delle Associazioni antiracket (F.A.I.)	Napoli – 18 febbraio
2.	Convegno “Azzardo” Per una svolta istituzionale a tutela della persona e del bene comune (Consulta Nazionale Antiusura)	Palermo – 20 febbraio
3.	Commemorazione “Pietro SANUA” (SOS Impresa-Rete per la legalità)	Caserta – 25 febbraio
4.	Incontro sul territorio con Associazioni antiracket e antiusura, Confindustria, Confartigianato, Camere Commercio, Confidi Veneto e Ordini professionali (UTG/VE)	Venezia – 6 marzo
5.	Conferenza Internazionale sull’usura in alcuni Paesi dell’Area Balcanica e dell’Est Europa (Fondazione Nazionale Interesse Uomo)	Napoli – 14 marzo
6.	Convegno “Economia, etica e legalità: un presupposto ineludibile” – UTG/Reggio Emilia	Reggio Emilia – 15 marzo
7.	Firma Protocollo d’Intesa “Prevenzione e il contrasto dei fenomeni dell’usura e dell’estorsione nella provincia di Potenza (UTG)	Potenza – 16 marzo
8.	Convegno “Usura e gioco d’azzardo” (Fondazione Antiusura EXODUS ’94)	C. di Stabia (NA) – 18 marzo
9.	XXIV^ Giornata della memoria e dell’impegno in ricordo delle vittime innocenti delle mafie (Libera)	Padova – 21 marzo
10.	Assemblea provinciale delle Associazioni Antiracket (F.A.I.)	Troina (EN) 21 marzo
11.	Convegno “Verso i trent’anni del movimento antiracket” (A.C.I.O.- Comune -F.A.I.)	C.d’Orlando (ME) – 22 marzo
12.	Convegno “Agire per la legalità – Usura ed estorsione: la risposta delle Istituzioni (Consulta Nazionale Antiusura – Agenzia delle Entrate)	Bari – 28 marzo
13.	Conferenza “Etica, cultura e bellezza. Le strade per una nuova economia” (Fondazione Interesse Uomo)	Matera – 29 marzo
14.	Firma Protocollo d’intesa per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni dell’usura e dell’estorsione nell’ambito metropolitano di Firenze (UTG/Firenze)	Firenze – 1 aprile

15.	Inaugurazione sede Associazione antiracket "Nuccio Sortino" (F.A.I.)	Florida (SR) – 5 aprile
16.	Assemblea Regionale delle Associazioni antiracket (F.A.I.)	Gela (CL) – 4 aprile
17.	Convegno "Azzardo: fra legislazione nazionale, regionale e regolamentazione degli Enti locali" (Consulta Nazionale Antiusura)	Torino - 9 aprile
18.	Convegno "Contrasto al racket e all'usura" – Strategie processuali – Tecniche di indagine – Ruolo delle vittime – Prospettiva di riforma legislativa (S.O.S. Impresa – Rete per la legalità)	Palermo – 17 aprile
19.	1 ^a Edizione 2019 Premio Michele Cavaliere "La cultura e l'impegno antimafia nella lotta al racket, all'usura e alla corruzione" (S.O.S. Impresa – Rete per la Legalità)	C. di Stabia (NA) – 9 maggio
20.	Convegno "La città Si.cura. Identità e sicurezza partecipata. La collaborazione reciproca tra i cittadini e Forze dell'Ordine" (Confcommercio Messina)	Messina – 13 maggio
21.	Commemorazione omicidio di Domenico Noviello (F.A.I.)	Castel Volturno (CE) – 16 maggio
22.	Seminario "Racket, usura e corruzione in Lombardia: situazioni di rischio e strategie di contrasto – Il modello Milano; un patto per il rafforzamento della prevenzione ai fini antimafia. (S.O.S. Impresa Milano Città Metropolitana - Confesercenti Milano)	Milano – 21 maggio
23.	XXVII Anniversario delle Stragi di Capaci e Via d'Amelio (Fondazione Falcone)	Palermo – Aula Bunker Ucciardone – 23 maggio
24.	Incontro, presso la Prefettura, con il Prefetto di Catanzaro, i Prefetti e i Questori della Regione Calabria.	Catanzaro - 28 maggio
25.	Inaugurazione del Presidio "Fazio Cirolla" dell'Associazione "Libera"; evento "Riscattiamo la legalità" (F.A.I. -Don Ciotti)	Cassano allo Jonio (CS) - 29 maggio
26.	Assemblea Generale Confcommercio	Roma - 6 giugno
27.	Convegno Consulta Nazionale Antiusura – Assemblea Ordinaria Annuale delle Fondazioni Associate-	Milano – 20 – 21 giugno
28.	VII Edizione Speciale del "Premio Giorgio Ambrosoli" (40° Anniversario uccisione dell'imprenditore)	Milano -24 giugno
29.	Assemblea Nazionale dei soci (S.O.S. Impresa – Rete per la Legalità)	Roma – 27 giugno

30.	Inaugurazione della riapertura di un'attività imprenditoriale a seguito dell'utilizzo dei benefici economici ottenuti dal Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura	Parma - 16 luglio
31.	Incontro tematico "La testimonianza di giustizia" Contrasto alle mafie: dalla solitudine alla condivisione. Sottoscrizione del Protocollo d'intesa tra Ministero dell'Interno e Agenzia Nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.	Roma – 16 luglio
32.	XXXVIII Anniversario della morte di Libero Grassi (Comitato Addiopizzo)	Palermo – 29 agosto
33.	Evento Pubblico di Avvio Carovana Antiusura (Fondazione Nazionale Interesse Uomo)	Potenza – 11 settembre
34.	Presentazione volume "L'altro Casalese – Domenico Noviello, il dovere della denuncia"	Roma – 26 settembre
35.	Lezione Università "Bocconi" nell'ambito del Corso di Criminologia: "Strategie di contrasto a racket e usura – Il Fondo di solidarietà"	Milano – 3 ottobre
36.	Convegno "Educazione finanziaria, Micro credito e Fintech alleati contro l'usura per l'inclusione finanziaria nuove partnership e rinnovate sinergie con il Fondo di prevenzione dell'usura" (M.E.F.)	Roma – 4 ottobre
37.	Convegno Il "Gioco di squadra" per diffondere la cultura della prevenzione (Associazione A.I.E.C.A.)	Roma - 9 ottobre
38.	Cerimonia di intitolazione dello Slargo dedicato ad Antonino, Vincenzo e Salvatore S.P.ARTA' vittime di mafia per essersi ribellati al racket e alle estorsioni (F.A.I. Sicilia)	Randazzo (ME) – 16 ottobre
39.	Incontro con le Associazioni Antiracket e Antiusura presenti sul Territorio (UTG/SR)	Siracusa – 16 ottobre
40.	Assemblea Nazionale delle Associazioni Antiracket "Nessuno di noi cammina da solo" (F.A.I. – Antiracket Sicilia "Gaetano Giordano" – Gela)	Gela (CL) – 17 ottobre
41.	Evento, promosso dalla F.A.I. e Associazione A.C.I.O, presso il Ristorante "La Pineta" riaperto e completamente rinnovato a seguito dell'utilizzo dei benefici economici ottenuti dal Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura.	Piraino (ME) – 17 ottobre
42.	Manifestazione itinerante "Passeggiata Antiracket" (Questura RC e Associazione Libera)	18 ottobre – Reggio Calabria
43.	Convegno "RACKET: tre mafie a confronto"	18 ottobre – Reggio Calabria
44.	Seminario "Presentazione di un programma di Microcredito sociale e di Servizi integrati di adozione sociale per l'inclusione finanziaria e la	Roma – 22 ottobre

	prevenzione dell'usura: condivisione di buone prassi e di idee innovative tra gli Enti gestori del Fondo MEF ex art. 15 L.108/96 (Finetica Onlus – Confidi PMI - MEF)	
45.	Presentazione del progetto finanziato dalla Regione Campania “L’Adozione sociale delle vittime di racket e usura” dal progetto regionale ai nuovi modelli di prevenzione e solidarietà antiracket e antiusura (S.O.S. Impresa – Rete per la Legalità)	Napoli – 23 ottobre
46.	Presentazione del progetto di Educazione alla legalità fiscale - Anno scolastico 2019-2020 - “Fisco e Legalità”	Cassano allo Ionio (CS) – 25 ottobre
47.	Incontro pubblico Associazioni antiracket e antiusura siciliane aderenti alla Rete per la Legalità “Verso una nuova stagione di impegno antiracket e antiusura (S.O.S. Impresa – Rete per la Legalità”	Barcellona Pozzo di Gotto (ME) – 29 ottobre
48.	Incontro con le Associazioni antiracket e antiusura presenti sul territorio	Trieste – 5 novembre
49.	Conferenza sul tema “Usura”	Trieste - -6 novembre
50.	Incontro con le Associazioni antiracket pugliesi – Convegno “La Squadra di Stato” (F.A.I. Vieste)	Vieste (FG) - 12 novembre
51.	Incontro sul tema “Associazioni Antiracket: il rilevante ruolo nella giustizia sociale” (F.A.I. Molfetta)	Molfetta (BA) - 13 novembre
52.	Incontro con le Associazioni F.A.I. Antiracket della Provincia di Brindisi e Lecce (F.A.I. Coordinamento Regionale Puglia)	Mesagne (BR) – 13 novembre
53.	Convegno: “Ventennale di gestione del Fondo di prevenzione del sovraindebitamento e dell' usura” (Adiconsum)	Roma – 18 novembre
54.	Presenza presso la Corte di Appello in qualità di parte civile al processo Cirillo (imputato omicidio Domenico Noviello, vittima di estorsione)	Napoli – 25 novembre
55.	Giornata “Legalità ci piace!” (Confcommercio)	Roma – 26 novembre
56.	Conferenza sul tema “Usura”	Venezia – 4 dicembre
57.	Evento annuale di Comunicazione “P.O.N. Legalità 2014/2020”	Matera – 5 dicembre
58.	2^ Edizione Premio P. Massimo Rastrelli “Una vita per gli ultimi” assegnazione e consegna Premio sul tema: “Prevenzione all'usura – Gioco d'azzardo” (Fondazione S. Giuseppe Moscati)	Napoli – 11 dicembre
59.	Passeggiata della Legalità – Rioni: Sanità, Secondigliano e Ponticelli (F.A.I. Napoli)	Napoli – 11 dicembre

ART. 20

(SOSPENSIONE DI TERMINI)

1. A FAVORE DEI SOGGETTI CHE ABBIANO RICHiesto O NEL CUI INTERESSE SIA STATA RICHiesta L'ELARGIZIONE PREVISTA DAGLI ARTICOLI 3, 5, 6 E 8, I TERMINI DI SCADENZA, RICADENTI ENTRO UN ANNO DALLA DATA DELL'EVENTO LESIVO, DEGLI ADEMPIMENTI AMMINISTRATIVI E PER IL PAGAMENTO DEI RATEI DEI MUTUI BANCARI E IPOTECARI, NONCHE' DI OGNI ALTRO ATTO AVENTE EFFICACIA ESECUTIVA, SONO PROROGATI DALLE RISPETTIVE SCADENZE PER LA DURATA DI ((DUE ANNI A DECORRERE DAL PROVVEDIMENTO DI SOSPENSIONE. NON SONO DOVUTI INTERESSI DI MORA NEL FRATTEMPO EVENTUALMENTE MATURATI)).

2. A FAVORE DEI SOGGETTI CHE ABBIANO RICHiesto O NEL CUI INTERESSE SIA STATA RICHiesta L'ELARGIZIONE PREVISTA DAGLI ARTICOLI 3, 5, 6 E 8, I TERMINI DI SCADENZA, RICADENTI ENTRO UN ANNO DALLA DATA DELL'EVENTO LESIVO, DEGLI ADEMPIMENTI FISCALI SONO PROROGATI DALLE RISPETTIVE SCADENZE PER LA DURATA DI TRE ANNI.

3. SONO ALTRESI' SOSPESI, PER LA MEDESIMA DURATA DI CUI AL COMMA 1, I TERMINI DI PRESCRIZIONE E QUELLI PERENTORI, LEGALI E CONVENZIONALI, SOSTANZIALI E PROCESSUALI, COMPORTANTI DECADENZE DA QUALSIASI DIRITTO, AZIONE ED ECCEZIONE, CHE SONO SCADUTI O CHE SCADONO ENTRO UN ANNO DALLA DATA DELL'EVENTO LESIVO.

4. SONO SOSPESI PER LA MEDESIMA DURATA DI CUI AL COMMA 1 L'ESECUZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI RILASCIO DI IMMOBILI E I TERMINI RELATIVI A PROCESSI ESECUTIVI MOBILIARI ED IMMOBILIARI, IVI COMPRESSE LE VENDITE E LE ASSEGNAZIONI FORZATE.

5. QUALORA SI ACCERTI, A SEGUITO DI SENTENZA PENALE IRREVOCABILE, O COMUNQUE CON SENTENZA ESECUTIVA, L'INESISTENZA DEI PRESUPPOSTI PER L'APPLICAZIONE DEI

BENEFICI PREVISTI DAL PRESENTE ARTICOLO, GLI EFFETTI DELL'INADEMPIMENTO DELLE OBBLIGAZIONI DI CUI AI COMMI 1 E 2 E DELLA SCADENZA DEI TERMINI DI CUI AL COMMA 3 SONO REGOLATI DALLE NORME ORDINARIE.

6. LE DISPOSIZIONI DI CUI AI COMMI 1, 2, 3, 4 E 5 SI APPLICANO ALTRESI' A COLORO I QUALI ABBIANO RICHiesto LA CONCESSIONE DEL MUTUO SENZA INTERESSE DI CUI ALL'ARTICOLO 14, COMMA 2, DELLA LEGGE 7 MARZO 1996, N. 108, NONCHE' A COLORO CHE ABBIANO RICHiesto L'ELARGIZIONE PREVISTA DALL'ARTICOLO 1 DELLA LEGGE 20 OTTOBRE 1990, N. 302.

7. LE SOSPENSIONI DEI TERMINI DI CUI AI COMMI 1, 3 E 4 E LA PROROGA DI CUI AL COMMA 2 HANNO EFFETTO A SEGUITO DEL PROVVEDIMENTO FAVOREVOLE DEL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA COMPETENTE PER LE INDAGINI IN ORDINE AI DELITTI CHE HANNO CAUSATO L'EVENTO LESIVO DI CUI ALL'ARTICOLO 3, COMMA 1. IN PRESENZA DI PIU' PROCEDIMENTI PENALI CHE RIGUARDANO LA MEDESIMA PARTE OFFESA, ANCHE AI FINI DELLE SOSPENSIONI E DELLA PROROGA ANZIDETTE, E' COMPETENTE IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA DEL PROCEDIMENTO INIZIATO ANTERIORMENTE.

7-BIS. IL PREFETTO, RICEVUTA LA RICHIESTA DI ELARGIZIONE DI CUI AGLI ARTICOLI 3, 5, 6 E 8, COMPILA L'ELENCO DELLE PROCEDURE ESECUTIVE IN CORSO A CARICO DEL RICHIEDENTE E INFORMA SENZA RITARDO IL PROCURATORE DELLA REPUBBLICA COMPETENTE, CHE TRASMETTE IL PROVVEDIMENTO AL GIUDICE, O AI GIUDICI, DELL'ESECUZIONE ENTRO SETTE GIORNI DALLA COMUNICAZIONE DEL PREFETTO.

7-TER. NELLE PROCEDURE ESECUTIVE RIGUARDANTI DEBITI NEI CONFRONTI DELL'ERARIO, OVVERO DI ENTI PREVIDENZIALI O ASSISTENZIALI, NON SONO POSTE A CARICO DELL'ESECUTATO LE SANZIONI DALLA DATA DI INIZIO DELL'EVENTO LESIVO, COME DEFINITO DALL'ARTICOLO 3, COMMA 1, FINO AL TERMINE DI SCADENZA DELLE SOSPENSIONI E DELLA PROROGA DI CUI AI COMMI DA 1 A 4 DEL PRESENTE ARTICOLO.



Avvocatura Generale dello Stato

Via dei Portoghesi, n 12
00186 ROMA

PEC:

protocolloantiracketusura@pecdci.interno.it

Roma,

Partenza N.

Tipo Affare CS 40802/2019

Avv. Massarelli Ilia

Si prega di indicare nella
successiva corrispondenza i dati
sopra riportati

COMITATO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME
DELL'ESTORSIONE E DELL'USURA

C. f. Prof. Porzio

OGGETTO: Art. 20 della legge n. 44/1999, come modificato dall'art. 38-*bis* della Decreto-legge n. 113/2018 – Applicabilità del beneficio ai termini di scadenza ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo.

Con la nota che si riscontra viene richiesto il parere della Scrivente in merito alla portata applicativa dell'art. 20 della legge n. 44/1999, come modificato dall'art. 38-*bis* della Decreto-legge n. 113/2018.

In particolare, la norma in questione, al comma 1, a seguito delle predette modificazioni, recita:

“A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la

Tel. 06/68291 – Fax 06/68897571 – 7586 E-mail: serselezione@avvocaturastato.it



Avvocatura Generale dello Stato

durata di due anni a decorrere dal provvedimento di sospensione. Non sono dovuti interessi di mora nel frattempo eventualmente maturati”.

Tanto premesso, in sede di applicazione della norma citata, è sorto il dubbio se, nonostante il tenore letterale della norma richiamata, che limita espressamente l’applicabilità della sospensione ai termini di scadenza ricadenti entro un anno dalla data dell’evento lesivo, si possa comunque privilegiare una sua interpretazione estensiva, così ricomprendendo nella sospensione anche i termini di scadenza non ricadenti nel periodo indicato (e cioè, un anno dalla data dell’evento lesivo), che possono essere di rilevante entità.

Al fine di rispondere al quesito oggetto del presente parere, appare utile ricordare le norme del nostro ordinamento che presiedono le operazioni ermeneutiche.

Con la legge n. 44/1999 (“Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura”), si è istituito il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura, che consente l’elargizione di una somma di denaro, a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito, ai soggetti danneggiati da attività estorsive.

Ai sensi dell’art. 3, della legge n. 44/1999, sono considerati “vittime di richieste estorsive” gli “esercenti un’attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che subiscono un evento lesivo in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, avanzate anche successivamente ai fatti, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale. Per evento lesivo si intende qualsiasi danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero un danno sotto forma di mancato guadagno inerente all’attività esercitata”.



Avvocatura Generale dello Stato

L'art. 4 della predetta legge è, invece, la disposizione che individua i **presupposti necessari** al fine della concessione del beneficio in argomento:

*“L'elargizione è concessa **a condizione che:***

a) la vittima non abbia aderito o abbia cessato di aderire alle richieste estorsive; tale condizione deve permanere dopo la presentazione della domanda di cui all'articolo 13:

b) la vittima non abbia concorso nel fatto delittuoso o in reati con questo connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale;

c) la vittima, al tempo dell'evento e successivamente, non risulti sottoposta a misura di prevenzione o al relativo procedimento di applicazione, ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, e della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, né risulti destinataria di provvedimenti che dispongono divieti, sospensioni o decadenze ai sensi degli articoli 10 e 10-quater, secondo comma, della medesima legge n. 575 del 1965, salvi gli effetti della riabilitazione:

d) il delitto dal quale è derivato il danno, ovvero, nel caso di danno da intimidazione anche ambientale, le richieste estorsive siano stati riferiti all'autorità giudiziaria con l'esposizione di tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza.

2. Non si tiene conto della condizione prevista dalla lettera c) del comma 1 se la vittima fornisce all'autorità giudiziaria un rilevante contributo nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori delle richieste estorsive, o del delitto dal quale è derivato il danno, ovvero di reati connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale.”

Da ultimo, non può non richiamarsi l'art. 20 nella sua completezza (“*Sospensioni dei termini*”) che statuisce:



Avvocatura Generale dello Stato

“1. *A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di due anni a decorrere dal provvedimento di sospensione. Non sono dovuti interessi di mora nel frattempo eventualmente maturati.*

2. *A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti fiscali sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di tre anni.*

3. *Sono altresì sospesi, per la medesima durata di cui al comma 1, i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo.*

4. *Sono sospesi per la medesima durata di cui al comma 1 l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate.*

5. *Qualora si accerti, a seguito di sentenza penale irrevocabile, o comunque con sentenza esecutiva, l'inesistenza dei presupposti per l'applicazione dei benefici previsti dal presente articolo, gli effetti dell'inadempimento delle obbligazioni di cui ai commi 1 e 2 e della scadenza dei termini di cui al comma 3 sono regolati dalle norme ordinarie.*

6. *Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 si applicano altresì a coloro i quali abbiano richiesto la concessione del mutuo senza interesse di cui all'articolo 14, comma 2, della legge 7 marzo 1996, n. 108, nonché a coloro che abbiano richiesto l'elargizione prevista dall'articolo 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302.*



Avvocatura Generale dello Stato

7. Le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2 hanno effetto a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1. In presenza di più procedimenti penali che riguardano la medesima parte offesa, anche ai fini delle sospensioni e della proroga anzidette, è competente il procuratore della Repubblica del procedimento iniziato anteriormente.

7-bis. Il prefetto, ricevuta la richiesta di elargizione di cui agli articoli 3, 5, 6 e 8, compila l'elenco delle procedure esecutive in corso a carico del richiedente e informa senza ritardo il procuratore della Repubblica competente, che trasmette il provvedimento al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione entro sette giorni dalla comunicazione del prefetto.

7-ter. Nelle procedure esecutive riguardanti debiti nei confronti dell'erario, ovvero di enti previdenziali o assistenziali, non sono poste a carico dell'esecutato le sanzioni dalla data di inizio dell'evento lesivo, come definito dall'articolo 3, comma 1, fino al termine di scadenza delle sospensioni e della proroga di cui ai commi da 1 a 4 del presente articolo”.

Come evidenziato correttamente dall'amministrazione richiedente:

- il fondamento giustificativo dell'art. 20 sopra citato non può che rintracciarsi nell'esigenza di evitare che l'istante, nelle more della definizione del procedimento di concessione del mutuo o dell'elargizione, venga ulteriormente pregiudicato dalle scadenze dei termini esecutivi connessi alla propria situazione debitoria.
- la limitazione tassativa all'arco temporale annuale (“i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo”) trova la sua ratio in un'esigenza di certezza delle situazioni giuridiche.

In primo luogo, non può non osservarsi come l'esigenza di tutela della vittima non venga



Avvocatura Generale dello Stato

pregiudicata nel caso si adotti un'interpretazione estensiva della richiamata disposizione, e quindi applicando il beneficio della sospensione anche a termini non ricadenti nel periodo indicato: anzi, se si vuole evitare che la vittima venga pregiudicata dalle scadenze dei termini esecutivi connessi alla propria situazione debitoria, a maggior ragione si dovrà tenere conto di tutti i termini esecutivi, a prescindere dall'arco temporale espressamente individuato dal legislatore.

In secondo luogo, quanto invece all'esigenza di certezza cui si ispira la limitazione temporale, si ritiene **adeguatamente tutelata** anche in caso di interpretazione estensiva della disposizione.

In particolare, ai sensi dell'art. 20, comma 7 citato, le sospensioni dei termini risultano subordinate ad una deliberazione favorevole da parte del pubblico ministero.

Secondo **l'orientamento della Corte di Cassazione**, il suddetto provvedimento del pubblico ministero "non è un provvedimento di sospensione della singola esecuzione forzata, ma è un provvedimento giurisdizionale di carattere generale emesso dal P.M. nel suo ambito di competenza (ovvero che presuppone la verifica della avvenuta proposizione della richiesta di ammissione ai benefici, la presentazione della relativa denuncia e l'apertura del procedimento penale collegato alla possibilità che il richiedente sia stato danneggiato da attività estorsive o usuarie, e quindi la meritevolezza in capo all'istante dell'ammissione al beneficio)" (Cass. civ., Sez. III, n. 8956/2016).

E dunque, secondo la giurisprudenza della Suprema Corte, il provvedimento di sospensione dei termini è un **provvedimento giurisdizionale di ampia portata che presenta carattere di eccezionalità** e, mediante il quale, si procede ad un **bilanciamento di interessi** tra le esigenze di tutela della vittima e le esigenze – parimenti legittime – dei creditori.

Tuttavia, continua la Cassazione sempre nella citata sentenza, "... il giudice dell'esecuzione, pur dopo il provvedimento favorevole, avente carattere generale, emesso dal P.M. all'esito della verifica, di sua competenza, dei presupposti legittimanti l'ammissione dell'istante al beneficio, può



Avvocatura Generale dello Stato

sempre negare, con riguardo alla singola procedura esecutiva, la sospensione se ritenga assenti i presupposti rientranti nella propria sfera di controllo, quali la non coincidenza tra esecutato e soggetto ammesso a fruire dei benefici, ovvero la già ottenuta fruizione della sospensione per la medesima causa”.

La valutazione del pubblico ministero, quindi, è oggetto del giudizio – limitato - del Giudice dell’esecuzione che deve:

- a) accertare se la fattispecie dell’esecuzione si sia effettivamente verificata;
- b) individuare se ciò che gli è pervenuto sia identificabile come provvedimento riconducibile alla fattispecie di cui ai commi 7 e 7 bis dell’art. 20 citato;
- c) accertare se il provvedimento riguardi uno dei provvedimenti esecutivi pendenti dinanzi al suo ufficio, dovendo, a tal fine, stimolare il contraddittorio delle parti prima di provvedere.

Di questo avviso risultano le Sezioni Unite della Suprema Corte, che statuiscono:

“In tema di disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura, il Giudice dell’esecuzione, cui sia stato trasmesso il provvedimento del Pubblico Ministero che, sulla base dell’elenco fornito dal prefetto, dispone la “sospensione dei termini” di una procedura esecutiva a carico del soggetto che ha chiesto l’elargizione di cui all’art. 20 della L. 23 febbraio 1999, n. 44, non può sindacare né la valutazione con cui il Pubblico Ministero ha ritenuto sussistente il presupposto della provvidenza sospensiva, né l’idoneità della procedura esecutiva ad incidere sull’efficacia dell’elargizione richiesta dall’interessato. Spetta, invece, al Giudice dell’esecuzione sia il controllo della riconducibilità del provvedimento del Pubblico Ministero alla norma sopra citata, sia l’accertamento che esso riguarda uno o più processi esecutivi pendenti dinanzi al suo ufficio, sia la verifica che nel processo esecutivo in corso o da iniziare decorra un termine in ordine al quale il provvedimento di sospensione possa dispiegare i



Avvocatura Generale dello Stato

suoi effetti? (Cass. civ., Sez. Un., n. 21854/2017).

Sulla scorta della giurisprudenza riportata, un'interpretazione estensiva della disposizione citata risulta non solo maggiormente coerente ai canoni logico-sistematici e di funzionalità della norma, ma soprattutto conforme al giudizio di contemperamento tra opposte esigenze che si richiede al pubblico ministero: quest'ultimo ben potrebbe ritenere la limitazione tassativa all'arco temporale annuale eccessivamente circoscritta, potendo comportare un pregiudizio rilevante in termini di efficace tutela della vittima, vanificando quindi la ratio stessa della tutela accordata alla vittima.

Conclusivamente, un'interpretazione estensiva dell'art. 20 citato, che permette la sospensione dei termini anche non ricadenti nel periodo annuale indicato, si mostra preferibile con riguardo **tanto** alla ratio della disciplina **che** ai poteri – eccezionali - attribuiti al pubblico ministero (e, subordinatamente, seppur limitatamente al Giudice dell'esecuzione): la scelta di sospendere i termini non ricadenti nel periodo indicato rientrerebbe nel bilanciamento fra interessi contrapposti (tutela della vittima – interessi dei creditori) **che la legge richiede al pubblico ministero.**

Si rimane a disposizione per eventuali chiarimenti.

Ilia Massarelli
Avvocato dello Stato

Giuseppe Albenzio
VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO

COMPOSIZIONE UFFICIO DEL COMMISSARIO

L'Ufficio si compone complessivamente di **22** persone. Di queste **18** sono appartenenti all'Amministrazione Civile dell'Interno (di cui **3**, compreso il Commissario Straordinario, sono della carriera prefettizia); **4** provengono dalle Forze di Polizia (di cui **2** dirigenti: **1** dirigente della Polizia di Stato e **1** Ufficiale della Guardia di Finanza e **2** direttivi appartenenti alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri); **4** sono dipendenti Consap S.p.A. (distaccati dalla Concessionaria).

CONSAP S.p.A.
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici

**– 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 –**

**RELAZIONE ANNUALE SULLE ATTIVITA’
“ANTIRACKET ED ANTIUSURA”**

ANNO 2019 (Dati al 15/12)

Per il periodo di riferimento, si riportano i dati concernenti le attività “antiracket e antiusura” svolte dalla Concessionaria integrati dai riepiloghi relativi all’operatività in parola dall’inizio del rapporto concessorio ad oggi.

USURA

1. CONTRATTI DI MUTUO E DISPOSIZIONI DI PAGAMENTO

Nel periodo di riferimento, Consap ha provveduto:

- in esecuzione di altrettanti decreti emessi dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, a stipulare n.

44 contratti di mutuo per complessivi € 3.794.401,25 con vittime del reato di usura;

- in esecuzione dei suddetti contratti, a disporre delegazioni di pagamento per complessivi € 1.827.791,02.

Nel medesimo periodo di riferimento, Consap ha altresì provveduto – in esecuzione di contratti di mutuo stipulati precedentemente all’anno 2019 – a disporre ulteriori delegazioni di pagamento per complessivi € 2.600.534,69.

Pertanto, nel corso del 2019, sono stati disposti n. 393 mandati di pagamento per complessivi € 4.428.325,71.

Dall’inizio del rapporto concessorio Consap ha provveduto a:

- stipulare n. 1557 contratti di mutuo per complessivi € 137.304.098,89;
- disporre delegazioni di pagamento per un importo complessivo di € 135.392.876,85 relative anche a contratti stipulati antecedentemente alla sottoscrizione del rapporto concessorio.

Si riporta di seguito uno schema riepilogativo dei dati relativi all’attività svolta da Consap dall’inizio del rapporto concessorio.

PERIODO DI RIFERIMENTO	NUMERO DEI CONTRATTI STIPULATI	SOMME CONCESSE A TITOLO DI MUTUO
Totale anno 2000	28	€ 1.551.335,92
Totale anno 2001	47	€ 3.262.057,47
Totale anno 2002	81	€ 6.225.399,52
Totale anno 2003	84	€ 5.368.482,69
Totale anno 2004	57	€ 3.871.222,16
Totale anno 2005	64	€ 6.292.355,35
Totale anno 2006	37	€ 3.813.645,81
Totale anno 2007	103	€ 8.590.791,38
Totale anno 2008	102	€ 8.329.819,76
Totale anno 2009	111	€ 9.107.728,41
Totale anno 2010	124	€ 11.936.447,44
Totale anno 2011	110	€ 8.258.877,67
Totale anno 2012	100	€ 5.957.870,13
Totale anno 2013	118	€ 16.707.275,51
Totale anno 2014	100	€ 11.671.366,31
Totale anno 2015	88	€ 7.766.511,14
Totale anno 2016	65	€ 5.307.282,68
Totale anno 2017	49	€ 5.488.989,52
Totale anno 2018	45	€ 4.002.238,77
Totale anno 2019	44	€ 3.794.401,25
TOTALE GENERALE	1557	€ 137.304.098,89

2. ATTI AGGIUNTIVI

In relazione alle modifiche degli originari piani di ammortamento e/o di investimento richieste dai mutuatari e debitamente approvate dal competente Comitato, Consap – sempre nel corso del 2019 – ha provveduto a stipulare n. 34 atti aggiuntivi ad altrettanti originari contratti di mutuo.

Dall’inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto a stipulare n. 726 atti aggiuntivi.

3. ATTIVITA' DI RECUPERO

Il rapporto tra l’importo delle rate inevase e le rate scadute si assesta su circa l’85%. L’importo delle rate inevase si attesta a circa € 83,9 milioni. La circostanza, oltre a comportare decremento alle disponibilità del Fondo, è indice del mancato “reinserimento nell’economia legale” delle vittime di usura, che rappresenta lo scopo primario della legge 108/1996.

Come di consueto, prima di attivare le azioni per il recupero coattivo delle rate insolute, Consap ha provveduto, in via amministrativa, a sollecitare i mutuatari al relativo pagamento, consentendo – nel periodo di riferimento – la regolarizzazione delle stesse per il complessivo importo di € 71.898,03.

Ulteriori € 855.224,45 per rate di ammortamento inevase sono stati recuperati detraendo il relativo importo in via di compensazione, dal pagamento rispettivamente di n.13 elargizioni a vittime dell’estorsione

e n.6 benefici a vittime della mafia.

Dall'inizio del rapporto concessorio risultano risolti, ai sensi dell'art.3 punto 3 dell'atto Concessorio, n. 333 contratti per il raggiungimento di una morosità nel rimborso delle rate pari alla metà dell'importo mutuato. Per questi Consap procede all'iscrizione a ruolo laddove la preventiva diffida a dimostrare l'avvenuto pagamento sia rimasta infruttuosa.

A tutt'oggi Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione al ruolo per n. 743 posizioni, di cui n. 72 in relazione a decreti di revoca n. 4 per recupero spese legali e n. 667 per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento.

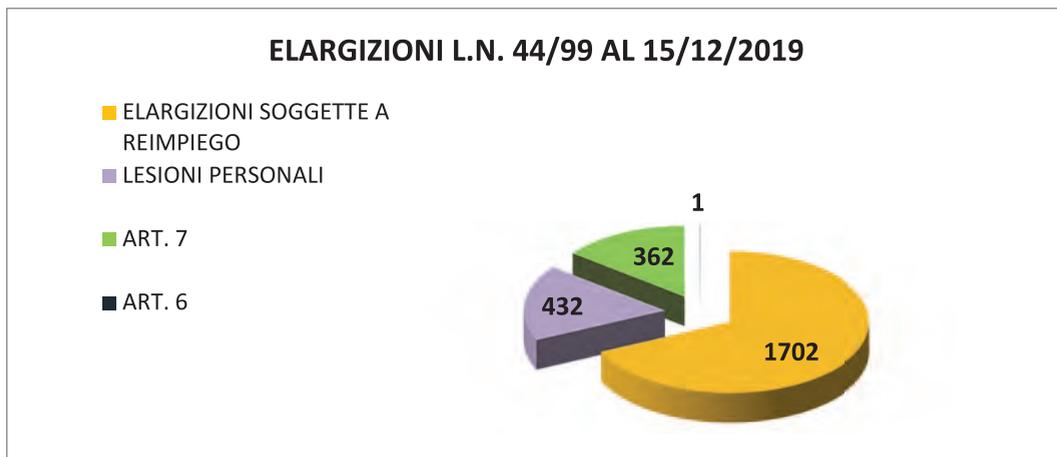
ESTORSIONE

1. EROGAZIONE DELLE ELARGIZIONI

Nel periodo di riferimento, Consap ha provveduto, in esecuzione di 130 decreti del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, ad erogare complessivi € 10.537.263,11 a titolo di elargizione in favore delle vittime dei reati estorsivi.

Dall’inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto ad erogare n. 2.497 elargizioni per complessivi € 217,1 milioni.

A tutto il 15 dicembre 2019 le elargizioni sono ripartite secondo lo schema di seguito riportato:



Si riporta di seguito uno schema riepilogativo dei dati relativi all'attività svolta da Consap dall'inizio del rapporto concessorio.

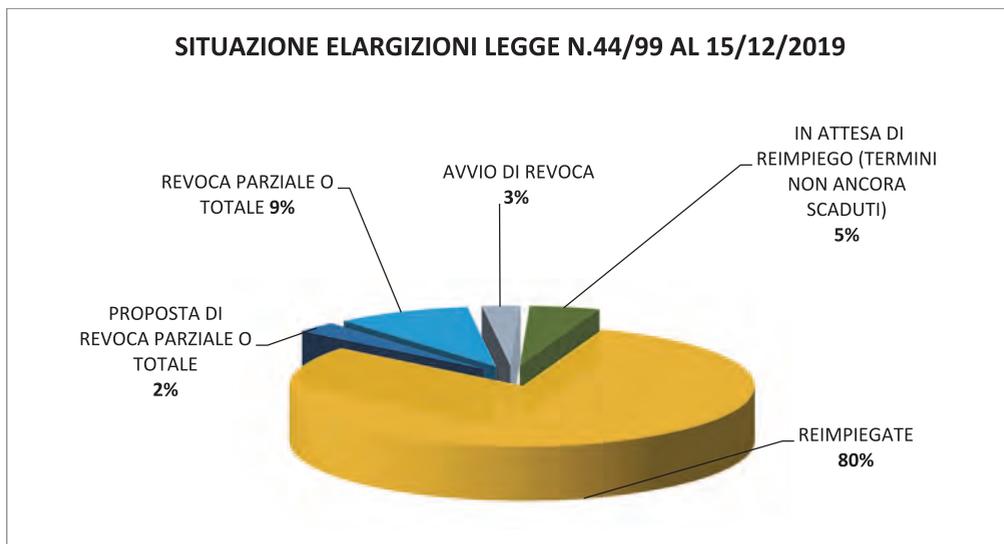
PERIODO DI RIFERIMENTO	NUMERO ELARGIZIONI	SOMME EROGATE
Totale anno 2000	97	€ 8.783.958,14
Totale anno 2001	109	€ 6.046.786,18
Totale anno 2002	95	€ 10.322.381,39
Totale anno 2003	91	€ 9.674.675,41
Totale anno 2004	62	€ 4.482.865,66
Totale anno 2005	91	€ 9.936.589,81
Totale anno 2006	116	€ 10.304.017,22
Totale anno 2007	180	€ 15.593.303,11
Totale anno 2008	132	€ 15.675.605,65
Totale anno 2009	145	€ 16.590.963,89
Totale anno 2010	187	€ 12.960.608,21
Totale anno 2011	167	€ 13.394.524,94
Totale anno 2012	124	€ 8.250.290,24
Totale anno 2013	127	€ 11.134.973,30
Totale anno 2014	85	€ 9.362.534,15
Totale anno 2015	183	€ 18.565.439,44
Totale anno 2016	87	€ 6.496.302,90
Totale anno 2017	146	€ 10.326.446,62
Totale anno 2018	143	€ 8.671.662,04
Totale anno 2019	130	€ 10.537.263,11
TOTALE GENERALE	2497	€ 217.111.191,41

1. VERIFICA DELLA DOCUMENTAZIONE EX ART.15, 2° E 3° CO., LEGGE N.44/1999

Nel periodo di riferimento, Consap ha verificato l'avvenuto reimpiego in attività economiche di tipo imprenditoriale per n. 44 posizioni e, per n. 35 beneficiari che non hanno presentato in tutto o in parte la prescritta documentazione, ha avanzato la proposta di adozione del provvedimento di revoca dell'elargizione di cui all'art. 16 della Legge n. 44/99.

Al riguardo si rileva che, alla messa in mora da parte del Ministero - a seguito della proposta di revoca avanzata da Consap - consegue, per buona parte dei casi, la dimostrazione del corretto reimpiego da parte dei beneficiari. In tali casi il Comitato - nel consueto spirito di solidarietà - si è sempre orientato nel considerare idonea la dimostrazione del corretto reimpiego dell'elargizione, ancorché tardiva, interrompendo il procedimento di revoca.

A tutto il 15 dicembre 2019 la distribuzione delle n. 1702 elargizioni soggette a reimpiego è rappresentata secondo lo schema di seguito riportato:



2. RECUPERI IN FORZA DI REVOCHE

Nello stesso periodo sono pervenuti n. 7 decreti di revoca dell'elargizione.

Dall'inizio del rapporto concessorio sono stati emessi n. 189 decreti di revoca per mancato reimpiego dell'elargizione, di cui n. 29 successivamente annullati per reimpiego tardivo, per complessivi € 14.254.130,53.

Analogamente ai casi di revoca dei decreti di concessione di mutuo alle vittime di usura anche per il recupero delle somme oggetto dei decreti di revoca di elargizione Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo (per n. 132 posizioni).

ESERCIZIO DEL DIRITTO DI SURROGA

Le iniziative nei confronti degli autori di reati sia di estorsione che di usura vengono attivate non appena Consap riceve dai competenti Uffici Ministeriali o dalle Prefetture le relative sentenze definitive di condanna.

Nel 2019 Consap - a seguito di iscrizione a ruolo - ha recuperato l'importo di € 2.819,98.

Dall'inizio dell'attività ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per n. 85 posizioni (n. 66 relative all'usura e n. 19 all'estorsione).

RIVERSAMENTI ALLE TESORERIE PROVINCIALI DELLO STATO

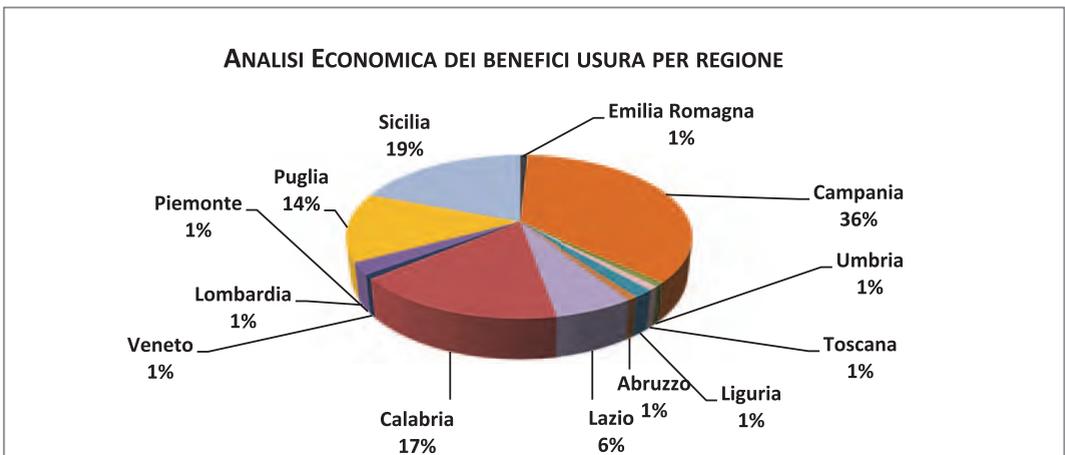
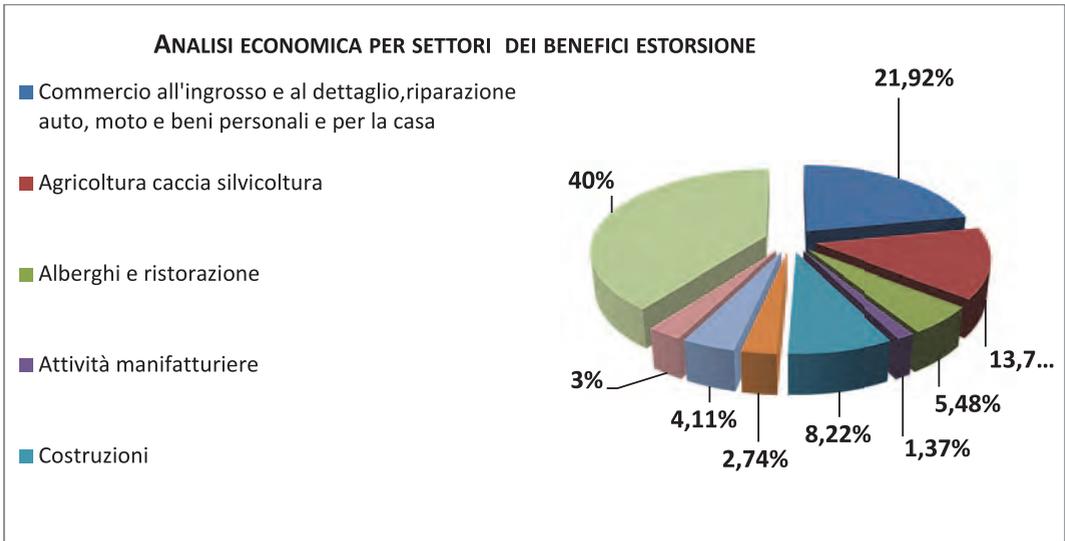
Nel 2019 risultano versamenti delle rate di mutuo effettuati dai mutuatari per complessivi € 136.423,61. Tale dato, peraltro, non può tener conto dei versamenti effettuati ma non comunicati alla Consap.

Per quanto concerne, altresì, i versamenti effettuati direttamente da Consap alle Tesorerie Provinciali dello Stato gli stessi ammontano allo stato a complessivi € 1.286.647,87.

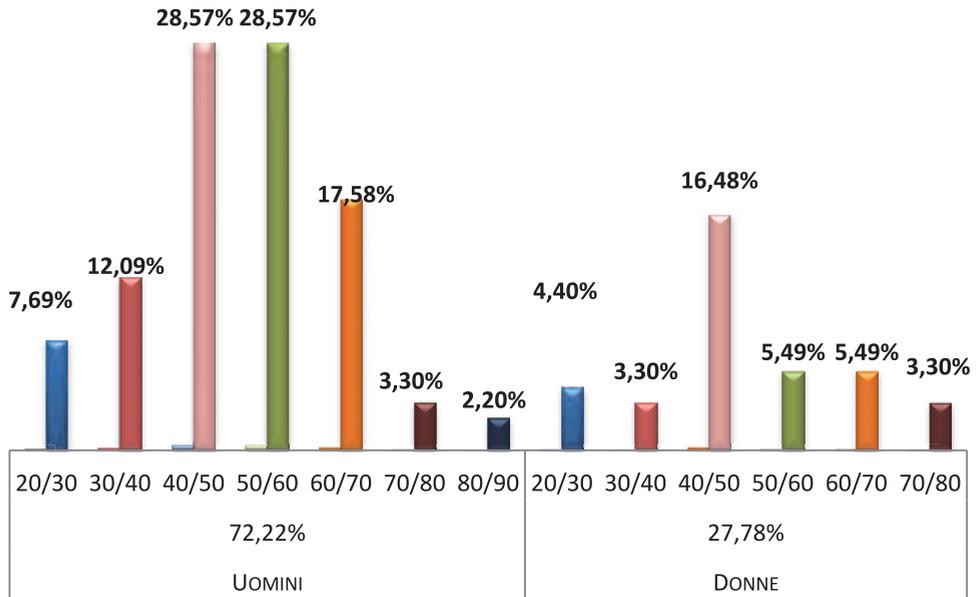
I riversamenti effettuati direttamente da Equitalia a seguito di recuperi nei confronti di vittime/rei riferiti ad estorsione ed usura ammontano a € 130.52,87.

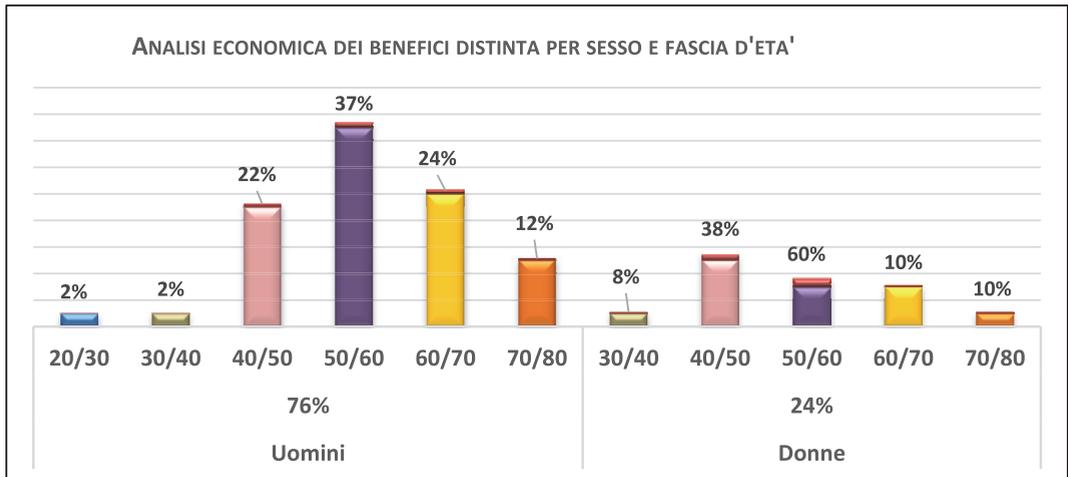
ANALISI ECONOMICA DEI BENEFICIARI ESTORSIONE DECRETATI DISTINTA PER SETTORI ECONOMICO-PRODUTTIVI, PER REGIONE E PER SESSO/FASCIA DI ETÀ' DEI BENEFICIARI

AL
15/12/ 2019



ANALISI ECONOMICA DEI BENEFICI USURA DISTINTA PER SESSO E FASCIA DI ETÀ¹





*Finito di stampare nel mese di Febbraio 2020
da Fare Stampa s.r.l.*