



MINISTERO  
DELL'INTERNO

# RELAZIONE ANNUALE

## ATTIVITÀ 2020

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

([protocolloantiracketusura@pecdici.interno.it](mailto:protocolloantiracketusura@pecdici.interno.it))

[https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/  
commissario-straordinario-governo-coordinamento-iniziativa-antiracket-ed-antiusura](https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/commissario-straordinario-governo-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

<b>SGUARDO D'INSIEME</b>	pag. 5
<b>APPROFONDIMENTI – criticità e proposte</b>	pag. 11
- Le istanze	pag. 11
- Il progetto informatico	pag. 15
- La norma	pag. 16
- L'usura bancaria	pag. 18
- Dal sovraindebitamento all'usura	pag. 18
- Dalla concessione al reinserimento	pag. 19
<b>CONCLUSIONI</b>	pag. 21
<b>Allegati:</b>	
1. Attività del Comitato di Solidarietà	pag. 22
2. Interventi sul territorio	pag. 32
3. Lo studio dell'Università Bocconi	pag. 38
4. Organigramma Ufficio del Commissario	pag. 43
5. Proposta di Revisione dell'art. 14 della legge n. 108/1996	pag. 44
<b>Appendice:</b>	
- Relazione sull'attività di gestione della Concessionaria CONSAP S.p.A. alla data del 31 agosto 2020	pag. 53



## Sguardo d'insieme

I mesi trascorsi sono stati segnati profondamente dalla pandemia causata dal COVID 19 che ha investito il nostro Paese e tutto il mondo, provocando effetti terribili sulla popolazione, sugli stili di vita, sulla economia. Non è ancora chiaro quando il morbo sarà sconfitto dalla scienza, né come sarà il nostro “dopo”.

Ciascuno di noi è stato chiamato a compiere ogni sforzo possibile per essere parte di uno Stato forte e coeso a sostegno dei cittadini e in questo senso ho inteso improntare l'attività dell'Ufficio commissariale e del Comitato. Ho avvertito come un senso di urgenza di renderci utili al Paese nell'unico modo a noi possibile: lavorando con serietà.

Questo sentimento che ci ha animati ha portato ai risultati di cui si leggerà nel prosieguo della relazione, ma soprattutto il tempo che abbiamo avuto a disposizione ci ha fatto riflettere in modo più approfondito sul senso di questa attività e ci ha consentito di elaborare alcune considerazioni che desidero consegnare al lettore.

Questa analisi potrà contribuire a rafforzare in futuro tutte quelle misure di solidarietà nei confronti delle vittime, così come configurato nel 1996 -con vero spirito pionieristico- dal Legislatore con una normativa profondamente ispirata ai principi costituzionali di un moderno “Stato sociale di diritto”.

La fotografia di quello che è accaduto dallo scorso mese di marzo, un vero e proprio evento tragico e portatore di immani conseguenze negative, ci impone di richiamare l'attenzione di tutti sull'espansione del c.d. “welfare mafioso di prossimità”, ovvero quel sostegno attivo alle famiglie degli esercenti attività commerciali e imprenditoriali in difficoltà o in crisi di liquidità.

Tutto ciò in cambio di “future connivenze”, con la non remota possibilità di infiltrarsi ulteriormente nel tessuto economico.

Penso, in particolare, a ciò che sarà fatto in esecuzione del “Recovery Plan” e delle altre misure pubbliche di sostegno.

Infatti, le piccole e medie imprese, i lavoratori autonomi e i liberi professionisti con partita IVA, proprio a causa della sospensione prima e del rallentamento poi, delle loro attività, costituiscono il comparto economico che soffre maggiormente delle difficoltà in atto e, quindi, più esposte a intimidazioni, usura ed estorsione.

A ciò è da aggiungere lo stato dei nostri conti pubblici, che risulta certamente peggiorato rispetto a quanto originariamente previsto nel “Documento di Economia e Finanza” (DEF) dell’aprile scorso. Inoltre, i dati ISTAT, con riferimento al secondo semestre del 2020, rilevano flessioni ulteriori del PIL, che contribuiranno ad impoverire i ceti produttivi del nostro Paese.

Non è da sottovalutare anche il blocco temporaneo delle attività giudiziarie che ne ha accresciuto l’arretrato e comporterà inevitabilmente, anch’esso, un rallentamento anche delle istruttorie relative alle concessioni dei benefici economici alle vittime, fondate sulle inchieste della Magistratura e sui loro esiti processuali.

I provvedimenti adottati fin qui dal Governo per favorire i settori produttivi – la forza vitale del nostro Paese – hanno evidenziato la urgente necessità di evitare appesantimenti burocratici e stanno finalizzando strumenti per attenuare le distorsioni operative che rendono particolarmente critica l’erogazione del denaro da parte degli Istituti di credito.

Infine, va sottolineato come la possibilità che hanno avuto i clan di poter dispensare la smisurata liquidità di cui dispongono alle persone in difficoltà con immediatezza e senza, al momento, chiedere una

contropartita, ha determinato un'impennata del livello reputazionale delle conventicole criminali foriera di gravi conseguenze per il futuro.

Dopo aver arginato l'ala militare delle associazioni mafiose, occorre sempre più concentrarci sulle convergenze di interessi tra queste ultime e le opacità del sistema economico e creditizio. Le stesse lucrano sui fondi pubblici o non garantiscono a molti settori imprenditoriali, artigianali e commerciali quell'aiuto economico di cui questi hanno grande bisogno, soprattutto, in questo momento così difficile.

Il potere di erogazione economica, spesso condotto con modalità "oblique" e poco chiare, rischia di "drogare" importanti circuiti economico-finanziari, di provocare effetti perversi sui cicli produttivi, ed incidere negativamente sui sani processi di sviluppo economico e sui livelli di coesione sociale, impoverendo, in tal modo, gli imprenditori e i commercianti onesti.

Alla data del 30 settembre il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, da me presieduto, è stato convocato **33** volte. (all. 1) Sostanzialmente con cadenza almeno settimanale e - a partire dal lockdown - in modalità online. Sono state esaminate, alla data del 24 settembre us, **1584** posizioni e deliberata la concessione di **€ 18.679.952,00** tra elargizioni (**€ 15.532.250,58**) e mutui (**€ 3.147.701,42**)

Lo stesso Consesso ha, quindi, utilizzato le piattaforme informatiche, lavorando ancora più intensamente per continuare a garantire alle vittime, soggetti economici e imprenditoriali, la tangibile vicinanza delle Istituzioni, incoraggiando così le loro attività, e a dare ogni positivo impulso al desiderio di legalità che li ha spinti alla denuncia.

In un'ottica di realismo lungimirante delle attività amministrative e di una manutenzione evolutiva delle leggi, che disciplinano l'attività di questo Ufficio, che non rinneghi il passato e assicuri sempre maggiore efficienza alle linee di intervento di solidarietà in materia di antiracket e antiusura, occorre però compiere ulteriori passi, dopo quelli già attuati

nei profili gestionali, amministrativi ed informatici al fine di ottenere - in termini di performance - maggiore efficacia e celerità nei procedimenti istruttori e deliberativi previsti dalle Leggi n. 108/1996 e n. 44/1999.

Anche l'accordo di collaborazione con l'Università "L. Bocconi" e lo studio in atto, posto in essere dai docenti e dagli studenti di quell'Ateneo, che hanno continuato a lavorarci, con numerose difficoltà nonostante la formale chiusura, consentiranno a tutti noi di calibrare meglio le attività del Comitato e del Fondo, rendendo entrambe ancora più attuali ed efficaci. Puntiamo molto sul contributo di idee e della ricerca scientifica ed accademica da parte di chi, studiando le procedure e intervistando le vittime che negli anni hanno ottenuto benefici, potranno rilevare criticità e proporre soluzioni adeguate. (all.2)

In questi anni molti sono i commercianti - penso, da ultimi, agli imprenditori di Foggia, di Bagheria, di Napoli - che si sono ribellati al pizzo e alle intimidazioni, che hanno alzato la testa e non hanno avuto dubbi "puntando" sulla forza e sulla credibilità delle Istituzioni, denunciando e rivolgendosi, subito dopo, al Fondo.

Tuttavia, ci sono aree del nostro Paese dove questi fenomeni, ben presenti e radicati, non sono riconosciuti come tali dalla popolazione. Su questo occorre fare un lavoro ancora più intenso, in stretta collaborazione anche con gli Enti locali e le Regioni, affinché si sviluppino quei comportamenti responsabili e di militanza della legalità che portano da un lato alla denuncia e, conseguentemente alla istanza al Fondo di solidarietà, dall'altro alla formazione di enti associativi antiracket e antiusura, che sono un presidio fondamentale al fianco dello Stato e delle vittime.

Si tratta di superare definitivamente gli sguardi beffardi di quanti spesso sembrano dire "noi siamo ancora qua", dando maggiore impulso alle attività delle Prefetture, che sul territorio, con l'ausilio specialistico dei Nuclei di Valutazione, curano le istruttorie finalizzate all'esame per la

concessione dei benefici economici da parte del Comitato di solidarietà.

L'esperienza insegna che una denuncia, una costituzione di parte civile, la fondazione di un'Associazione antiracket e/o antiusura, l'apertura di uno sportello "di ascolto", di una biblioteca, la costruzione di un parco per i ragazzi, possono riportare alla "normalità" e alla prima "uscita di sicurezza" dall'asfissiante controllo delle consorterie criminali, in zone dove insistono emarginazione e degrado.

Anche nei più recenti incontri a Terme Vigliatore (ME) - per la presentazione dell'Osservatorio per la libertà di impresa - , a Bagheria -dove dei giovani gestori di un pub con la loro denuncia hanno contribuito a portare in tribunale una cosca mafiosa- e a Palermo, in occasione del ventinovesimo anniversario della tragica uccisione di Libero Grassi, vero spartiacque di un "prima" e di un "dopo", ho potuto avere la conferma di comportamenti esemplari, che non possono essere ignorati e che rappresentano segnali positivi di speranza per tutti, dando corpo ad una forte e decisa volontà di ribellarsi ai soprusi e all'indifferenza. (all.3)

Non è più tempo solo di memoria celebrativa e commemorativa: ci sono troppi settori della società civile che, non denunciando sono, nei fatti, contigui ed assuefatti ai quotidiani comportamenti di sopraffazione, di corruzione e di intimidazione.

In questo contesto, anche la costituzione di parte civile in processi particolarmente significativi per il territorio assume una maggiore pregnanza per il valore della testimonianza e per il significato simbolico di grande efficacia. Con questo intento mi sono costituita parte civile nei processi "Stella Cadente" a Caltanissetta e "Octopus" a Palermo.

La Struttura commissariale, con i suoi addetti (all.4), unitamente al Comitato di solidarietà, con tutti i suoi componenti, rappresentanti di diversi Ministeri, delle categorie produttive, designati dal CNEL, e da esponenti delle Associazioni in difesa delle vittime, iscritte negli Albi prefettizi, hanno continuato a garantire, anche nei mesi di quest'anno

così difficile, la vita di una rete solidale, impegnata attivamente in favore di un'economia sana, nell'ambito di una costante, fattiva e leale cooperazione tra cittadini, Istituzioni, Enti associativi, Organismi professionali, Forze di Polizia, Magistratura, secondo principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Con questa chiave di comportamento, non negando o sottovalutando la natura e il condizionamento mafioso, ma contrastandolo con impegno, fantasia e intelligenza, oltre che con gli strumenti della solidarietà, possiamo pensare ad un futuro meno fosco.

Il "modello solidarietà", offerto dalle Leggi n. 108/1996 e n. 44/1999, può essere uno di questi strumenti e abbiamo il dovere di potenziarlo per renderlo, quindi, sempre più forte e risolutivo.

## **APPROFONDIMENTI – Criticità e proposte**

Il tempo trascorso dall'ultima Relazione è stato di soli sette mesi, pertanto alcuni pensieri e idee sono un rafforzamento di quanto già scritto, mentre, in altri casi, è stata proprio la particolarità del vissuto temporale che ha indotto a meglio definire il ragionamento, anche sulla scorta delle riflessioni esposte in sede di audizione presso la Commissione Bicamerale Antimafia, che ha avuto luogo il 24 giugno u.s., e delle osservazioni formulate in quell'occasione dai membri dello stesso Organismo parlamentare.

L'urgenza di ottimizzare questo periodo per dare risposte più efficaci e veloci alle istanze dei cittadini vittime di racket e di usura, da un lato, ha reso necessario sperimentare nuove modalità di lavoro, dall'altro ha facilitato l'uso di "pensatoi" mediante supporti informatici e diverse e meno formali connessioni - chat e videoconferenze - avendo ben chiaro che per le vittime il tempo è fondamentale.

Quanto più tempo passa tanto più è difficile favorire il reinserimento nel tessuto economico legale. Per altri versi, le attività istruttorie da svolgere sono molteplici, così come sono diversi gli enti o organismi che ne sono titolari, e parimenti risultano tutte imprescindibili.

### **Le istanze**

Nel corso degli anni si è potuto osservare come il numero delle istanze al Fondo di solidarietà, ex art. 14 della Legge n. 108/1996, non è aumentato, anzi è diminuito.

È difficile analizzare questo fenomeno, tuttavia alcuni fattori possono aiutare.

Innanzitutto, c'è stata nel tempo una mutazione di contesto. Negli anni '80 e '90 la criminalità organizzata ha usato modalità molto violente per affermare le proprie pretese, persone sono state uccise perché vi si erano opposte e come reazione la società civile, siciliana prima tra tutte, ha reagito. Tra tanti timori sono nate le prime associazioni antiracket, i movimenti antimafia, una nuova e moderna normativa antimafia e le due leggi fondanti del contrasto al racket e all'usura, la n.108/1996 e la n.44/1999, ossia due reati sentinella della presenza dei consorzi mafiosi sul territorio.

## Istanze presentate negli anni 2018- 2020 suddivise per Regione

REGIONI	ESTORSIONE			USURA		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Abruzzo	11	5	9	31	34	13
Basilicata	1	2	4	6	4	1
Calabria	37	52	16	27	18	7
Campania	71	80	58	49	50	29
Emilia Romagna	10	4	8	47	12	7
Friuli Venezia Giulia	3	2		15	12	3
Lazio	32	21	9	50	25	11
Liguria	3	1	1	9	4	2
Lombardia	20	16	8	44	24	15
Marche	9	3	4	20	9	5
Molise	4	2		4	10	2
Piemonte	14	7		31	8	5
Puglia	55	48	51	48	51	19
Sardegna	4	3	3	9	9	2
Sicilia	75	75	19	37	26	9
Toscana	11	12	8	56	33	14
Trentino Alto Adige	1	3	1	11	6	10
Umbria	2	0	2	7	2	2
Valle D'Aosta	0	0		0	0	
Veneto	12	4	7	67	16	27
<b>TOTALE</b>	<b>375</b>	<b>340</b>	<b>208</b>	<b>568</b>	<b>353</b>	<b>183</b>

Il trascorrere del tempo ha determinato un cambiamento del modus operandi della criminalità organizzata, apparentemente meno violenta ma più pervasiva soprattutto nei confronti delle imprese, acquisendo le quali, grazie alla propria cospicua disponibilità di risorse finanziarie, può dilagare nell'economia legale.

Contemporaneamente, si è determinato un mutamento culturale, per il quale si sono assopiti i concetti di valore e disvalore, appannate le più decise forme di reazione, lasciando spazio a indifferenza e disimpegno.

Sia pure avendo semplificato, appare chiaro come da parte delle persone si sia affievolita la consapevolezza che la denuncia di fatti delittuosi è un dovere del cittadino ed anche l'unica via attraverso la quale riprendersi la propria vita.

Non vi è dubbio, tuttavia, che anche le lungaggini dell'istruttoria contribuiscano a demotivare le vittime che hanno denunciato a presentare istanza al Fondo.

La riduzione dei tempi di trattazione è un importante obiettivo da perseguire.

L'auspicato snellimento del procedimento non si potrà realizzare con la riduzione dei passaggi istruttori, tutti necessari per dare fondamento concreto alla pretesa dell'istante o al diniego del Comitato.

Sono le modalità che dovranno cambiare, più rapide e trasparenti, e ciò è strettamente connesso alla realizzazione del nuovo progetto informatico di cui si dirà.

Rimane fondamentale e centrale il rapporto con il territorio, con le vittime e il ruolo dell'informazione.

Parlare con le persone, esserci per loro, testimoniare la legalità, costituirsi parte civile sono solo alcuni degli esempi di ciò che si deve fare. A tal fine sono state utili anche le videoconferenze che hanno supplito al mancato contatto e rafforzato il desiderio di partecipare di tante persone.

Altrettanto importante, ma in questo periodo è mancato, è il rapporto con le scuole e le università.

### **Il progetto informatico**

È da qualche mese che ha preso l'avvio un ambizioso progetto di riorganizzazione dei processi tecnologici, con l'intendimento di agevolare l'accesso ai benefici del Fondo di solidarietà da parte delle vittime del racket e dell'usura e, contestualmente, operare una significativa riduzione dei tempi di istruzione delle istanze, con l'evidente obiettivo di assicurare il reinserimento degli interessati nel circuito virtuoso dell'economia legale.

Tale progetto, a mio avviso, non rappresenta solo una più agevole e moderna modalità di operare, ma si fonda sul concetto di interoperabilità e interconnessione. In questa ottica è stato concepito in totale sintonia con il sistema che gestisce la rete informatica delle Prefetture.

L'attività del Commissario deve seguire tutto il percorso della vittima e della sua attività imprenditoriale, per condurla ad un effettivo reinserimento nell'economia legale. Per fare questo, è indispensabile avere una piattaforma aperta a tutte le Amministrazioni che a vario titolo entrano nel procedimento, per rendere più proficuo l'interscambio informativo e più mirata e celere la risposta.

L'ambizione è quella di poter dotare il sistema di un motore informatico aperto anche ad eventuali future necessità, elastico, trasparente e performante. Lo stiamo realizzando con il contributo di numerosi "stakeholders", innanzitutto le Prefetture e le Forze di polizia, le pubbliche amministrazioni coinvolte nel procedimento, ma anche le associazioni antiracket, le vittime, le associazioni di categoria.

Tutto ciò a beneficio di quell'articolato contesto territoriale, e non esclusivamente di questa Amministrazione, che in qualche modo

concorre e offre il proprio contributo ai meccanismi di valutazione, che risultano poi funzionali alla concessione delle risorse economiche. Contesto territoriale che, a valle della decisione, potrà beneficiare del reinserimento dell'impresa-vittima nel tessuto economico legale.

Il progetto, quale suo elemento identitario, si colloca nell'alveo del Programma Operativo Nazionale "Legalità" 2014-2020, che lo finanzia per il 75% del suo valore economico, e la cui Autorità di gestione con il provvedimento del gennaio scorso lo ha ritenuto ammissibile al finanziamento e in linea con le stringenti logiche comunitarie.

La restante quota, il 25% dell'importo complessivo, è a valere sulle risorse 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; ciò si è reso necessario per garantire l'uniformità delle procedure su tutto il territorio nazionale e non limitatamente alle regioni obiettivo, come previsto dal PON.

Il sistema è stato ideato in modo da poter essere esteso anche per le esigenze dell'Ufficio del Commissario per le vittime della mafia.

Sarà pienamente operativo dalla fine del 2021.

### **La norma**

Il modello di solidarietà, offerto dalle Leggi n.108/1996 e n. 44/1999, è unico in Europa e ha dato risultati importanti a sostegno delle vittime. Tuttavia, con il passare del tempo, con l'evoluzione economica del Paese e con il mutare dello scenario criminale, appare indispensabile provvedere ad una manutenzione evolutiva della norma.

Particolarmente necessaria e urgente è la revisione delle disposizioni in tema di usura. Infatti, l'esperienza maturata fin qui e le relazioni della Corte dei Conti rendono evidente come aver riservato ad una vittima di usura la concessione di un mutuo, sia pure senza interessi e rateizzabile, non è stato efficace ai fini che la norma si prefiggeva.

Quando un imprenditore ricorre all'usuraio si trova già in una condizione economica disperata. Il quadro finanziario sarà ancora più drammatico al momento della presentazione dell'istanza, per non dire all'atto della concessione del mutuo, che è relativo alla restituzione degli interessi usurari ed eventuali altri danni da interessi usurari.

A riprova di ciò, le somme di mutuo fino ad oggi restituite al Fondo sono circa il 20% degli interi importi erogati. Dunque, occorre prendere atto che il sistema come concepito non sta funzionando.

Per tali ragioni, è stato predisposto un pacchetto normativo, già delineato nella Relazione commissariale 2019 e all'attenzione dei competenti Uffici Legislativi, che prevede nei confronti di vittime di usura la concessione di un "contributo" a fondo perduto con l'accompagnamento di una esperta figura di sostegno che assista l'imprenditore nel difficile percorso del risanamento della sua attività. Ad esempio non è infrequente che la vittima, una volta ottenuto il mutuo, chieda di pagare i fornitori e dimentichi le procedure esecutive attivate da Inps o Agenzia delle entrate per mancati versamenti. O viceversa. Si tratta di scelte imprenditoriali che la vittima deve compiere, ma che possono essere ottimizzate sotto la guida di chi, professionalmente competente, ha una visione complessiva della massa debitoria, ma oggettiva, poiché non coinvolto personalmente nelle vicende usuarie precedenti.

La pervasività del reato di usura è di particolare risalto in questo momento, considerate le estese difficoltà economiche nelle quali famiglie e imprese si sono trovate a causa della pandemia. Ancora non sono disponibili dati consolidati sulle denunce, tuttavia i sensori sul territorio hanno fornito notizie allarmanti.

Dunque, si suggerisce che la revisione dell'art. 14 della Legge n. 108/1996 possa essere oggetto di un disegno di legge governativo, con carattere di necessità e urgenza, ex art. 77 della Costituzione. (all.5)

Ciò per garantire in futuro sempre maggiore incisività all'azione solidale sottesa alle citate Leggi, che intendono contrastare efficacemente la particolare "vitalità" dei commerci illegali e criminali aiutando economicamente chi denuncia.

### **L'usura bancaria**

L'intervento del legislatore del 1996 ha contribuito ad ampliare notevolmente l'ambito di applicazione del reato di usura e l'area di tutela offerta alle vittime anche nel caso in cui risulti superato il cosiddetto tasso bancario, di cui all'art. 2 della Legge n. 108.

Tuttavia, il reato di usura è indirizzato solo a sanzionare la condotta soggettiva dell'autore/persona fisica, senza estendersi all'istituto creditizio di cui lo stesso è dipendente e che si avvantaggia dell'usura. Per tale ragione, nella maggior parte dei casi gli Organi giudiziari inquirenti, non riscontrando la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato, esprimono parere negativo in merito alla concessione del mutuo in favore della vittima.

Anche nel 2020 il Comitato, all'esito dell'istruttoria, ha deliberato un elevato numero di non accoglimenti e/o preavvisi di diniego relativi a richieste di mutuo a seguito di "usura bancaria".

### **Dal sovraindebitamento all'usura**

Non c'è dubbio che la premessa del ricorso alle pratiche usuarie sia il sovraindebitamento, spesso legato ad una scarsa consapevolezza dell'uso del denaro o a fenomeni patologici, fra quali, la ludopatia.

La legge n. 108/1996 ha previsto l'istituzione di un Fondo di prevenzione, art.15, nella disponibilità del Ministero dell'Economia e delle Finanze e un raccordo con il Commissario antiracket e antiusura e il Fondo di solidarietà per ottimizzare la filiera di sostegno.

Dall'esperienza maturata nel corso delle attività commissariali, ritengo sia necessario valorizzare questo momento sinergico, poiché rende possibile, grazie ad una interlocuzione che potrà essere ancora più stretta con l'adozione del nuovo sistema informatico, un reale sostegno a chi si dovesse trovare a rischio usura.

Resta tra i due momenti una differenza importante: le attività di prevenzione sono dedicate alle persone fisiche e alle imprese, mentre il Fondo di solidarietà si occupa esclusivamente delle imprese, nè sembra possibile un allargamento della platea degli assistiti.

Il sistema della prevenzione involge strettamente il tema dei rapporti con gli Istituti bancari.

Il Fondo di prevenzione agisce tramite i Confidi e le Fondazioni antiusura, che hanno il compito di sostenere chi ha bisogno di denaro offrendo alle Banche la garanzia dello Stato. È di tutta evidenza la difficoltà del sistema creditizio ad erogare prestiti, anche con la garanzia pubblica come nel caso di che trattasi, a persone o aziende protestate, sovraindebitate, con un rating basso. Per converso, sono proprio queste ultime le entità economiche a rischio usura, quelle cioè che vanno sostenute e preservate.

Sarà necessario affrontare questa contraddizione se si vuole rendere completamente efficace il sistema della prevenzione.

### **Dalla concessione al reinserimento**

Il momento più delicato per le vittime di estorsione o di usura è paradossalmente quello successivo alla concessione del contributo economico, elargizione o mutuo, da parte del Fondo. È allora che l'imprenditore riprende nelle mani la sua attività.

La norma non consegna al Commissario una specifica competenza a seguire questa fase, tuttavia ricorre sempre più frequentemente la

richiesta di aiuto da parte delle vittime ad essere sostenute nelle complesse procedure finalizzate alla risoluzione dei tanti debiti accumulati, in modo particolare con le Pubbliche Amministrazioni.

Ritengo, al riguardo, che una riflessione sulla utilità di trasformare una prassi, poiché tale è diventata, lasciata all'iniziativa dell'Ufficio commissariale in una competenza, si debba fare, anche alla luce di consentire alla struttura di perfezionare l'iter e avere esatta consapevolezza del positivo reinserimento dell'impresa nel circuito economico legale.

## Conclusioni

Con questa Relazione, atto conclusivo del mio mandato commissariale, oltre a fornire i risultati di questi ultimi mesi di lavoro, ho inteso trasmettere il senso di un'attività che mi è piaciuta, mi ha assorbito totalmente e mi ha arricchito.

Ho conosciuto un mondo complesso, ho avuto modo di confrontarmi con tante e diverse persone e questo mi ha fatto nascere il convincimento che si deve fare di più, utilizzando al meglio gli strumenti a disposizione, pensandone di nuovi, adottando un approccio che faccia sentire tutti parte di un processo di costruzione della legalità che non può mai essere interrotto e che rafforzi la capacità di reagire delle vittime, che non devono mai essere lasciate sole.

I pensieri che vorrei comunicare sarebbero tanti, uno per ciascuno di coloro che, da collaboratori, da colleghi, da membri del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, da esponenti della società civile, mi hanno consentito di arrivare fino a qui. Uno solo li raccoglie tutti: GRAZIE, siete nel mio cuore!

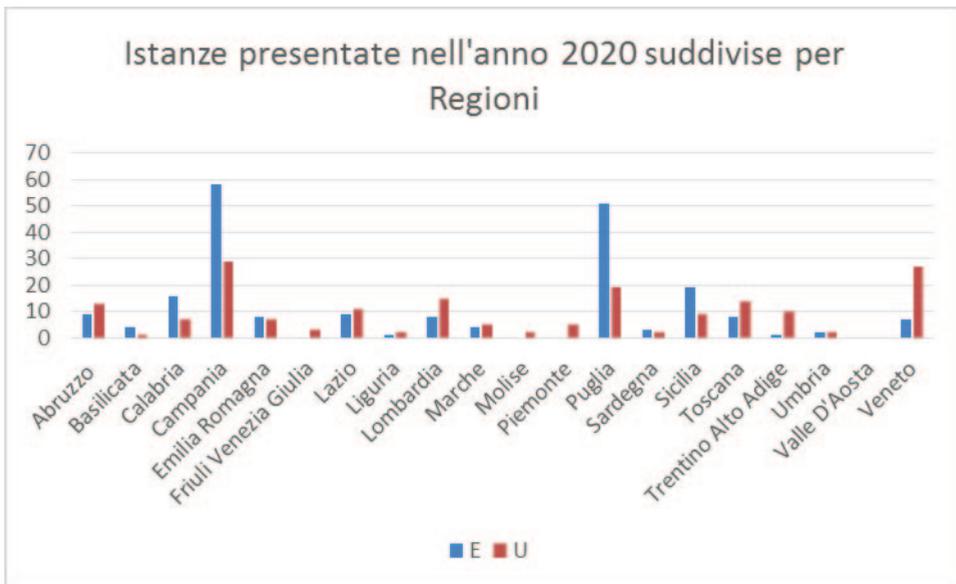
IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

Annapaola Porzio

## Attività del Comitato di solidarietà

### istanze

Al 24 settembre u.s. 2020 sono pervenute 392 istanze, 208 al fine dell'elargizione e 183 al fine dell'erogazione del mutuo.



### delibere

Nel corso del 2020, il Comitato si è riunito **33** volte, ha esaminato, alla data del 24 settembre u.s., **1584** posizioni e deliberata la concessione di **€ 18.679.952,00**, tra elargizioni e mutui, di cui:

**€ 15.532.250,58** in favore delle vittime dell'**estorsione** (di cui € 611.005,66 a titolo di provvisionale e € 14.921.244,92 a titolo di saldo)

**€ 3.147.701,42** in favore delle vittime dell'**usura** (di cui € 2.313.409,42 a titolo di mutuo in un'unica soluzione e € 834.292,00 a titolo di saldo rispetto ad anticipazioni già concesse)

Sono state, in particolare, adottate le seguenti deliberazioni:

- **235** di accoglimento
- **543** di non accoglimento
- **425** di predisposizione del preavviso diniego
- **130** di integrazioni delle istruttorie
- **85** di rinvio per ulteriori maggiori approfondimenti su situazioni particolarmente complesse
- **1** di sospensione del procedimento amministrativo
- **55** di approvazione dei piani di investimento e di restituzione delle somme concesse a titolo di mutuo decennale senza interesse
- **22** di avvio di procedimenti di revoca dei mutui o delle elargizioni precedentemente concessi
- **17** di revoca dei benefici economici già concessi

In relazione a tali dati si evidenziano i seguenti profili.

### **accoglimenti**

- Disaggregando i dati a livello territoriale, la *Campania* risulta la regione nella quale sono state deliberate le maggiori somme per elargizioni alle vittime di **estorsione € 5.216.598,03** seguita dalla *Sicilia* **€ 4.890.832,46**. e dalla *Puglia* **€ 1.711.829,42**. Per quanto riguarda, invece, le vittime di **usura**, la Regione che ha fatto registrare il maggior importo per mutui è sempre la *Campania* **€ 1.165.946,51**, seguita dalla *Puglia* **€ 667.560,50**, e dalla *Sicilia* **€ 374.572,79**.
- Sono state accolte **34** istanze presentate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 44/1999, da "terzi danneggiati" da attività estorsive, per un totale di **€ 1.780.864,37** 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. **52** istanze per il ristoro delle lesioni personali per un totale di **€ 3.915.816,20**.
- E' stata deliberata positivamente **1** istanza presentata ai sensi dell'art. 6 della legge 44/99 (Elargizione agli appartenenti ad associazioni di solidarietà) per l'importo di **€. 100.000,00**.

## Somme deliberate nel corso dell'anno 2020 suddivise per Regione

REGIONE	ESTORSIONE	USURA	TOTALE
ABRUZZO	€ 20.000,00	€ 20.000,00	€ 40.000,00
BASILICATA	€ 36.606,00	-	€ 36.606,00
CALABRIA	€ 1.605.275,20	€ 25.473,00	€ 1.630.748,20
CAMPANIA	€ 5.216.598,03	€ 1.165.946,51	€ 6.382.544,54
EMILIA ROMAGNA	-	-	-
FRIULI VENEZIA GIULIA	-	-	-
LAZIO	€ 379.828,00	€ 278.078,56	€ 657.906,56
LIGURIA	-	-	-
LOMBARDIA	€ 50.000,00	-	€ 50.000,00
MARCHE	-	€ 47.946,00	€ 47.946,00
MOLISE	-	-	-
PIEMONTE	€ 54.857,50	€ 53.545,06	€ 108.402,56
PUGLIA	€ 1.711.829,42	€ 667.560,50	€ 2.379.389,92
SARDEGNA	€ 250.000,00-	-	€ 250.000,00
SICILIA	€ 4.890.832,46	€ 374.572,79	€ 5.265.405,25
TOSCANA	-	€ 252.534,00	€ 252.534,00
TRENTINO ALTO ADIGE	-	-	-
UMBRIA	-	-	-
VALLE D'AOSTA	-	-	-
VENETO	€ 1.316.423,97	€ 262.045,00	€ 1.578.468,97
<b>TOTALE</b>	<b>€ 15.532.250,58</b>	<b>€ 3.147.01,42</b>	<b>€ 18.679.952,00</b>

## non accoglimenti

Le istanze respinte sono state **120** per elargizioni e **423** per mutui.

Nello specifico:

- 352** per mancanza dei requisiti soggettivi
- 75** per fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative
- 47** per parere negativo dell’Autorità Giudiziaria
- 22** per inerzia dell’istante
- 14** per mancanza di un danno ristorabile ai sensi delle vigenti normative
- 2** presentazione oltre i termini di legge
- 16** 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 **75** posizioni di richiesta di elargizione e per **55** posizioni relative a istanze di mutuo.

Nello specifico:

**23** 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 fornito di tutti gli elementi necessari per definire il relativo procedimento

**107** integrazioni sono state richieste per acquisire ulteriori elementi di valutazione

### **pareri**

Il Comitato ha complessivamente espresso **55** 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.

**11** pareri sono stati resi 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 **22** procedimenti di revoca dei benefici già concessi di cui

- **21** 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
- **1** 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 **17** provvedimenti di revoca di cui:

- **14** relativi a elargizioni per le quali i beneficiari non hanno dimostrato il corretto reimpiego (art. 15 della legge n. 44/1999);
- **3** 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;

## **contenzioso**

Nel corso dell'anno 2020 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, **10** ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali, talvolta con istanza di sospensiva, di cui **7** avverso i decreti in materia di estorsione, **3** avverso decreti in materia di usura; **3** ricorsi straordinario al Capo dello Stato, di cui **2** avverso decreti in materia di estorsione e **1** di usura, **6** atti di citazione presso i Tribunali Civili per estorsione ed usura.

Sono stati proposti, altresì, **3** ricorsi avverso sentenze favorevoli all'Amministrazione, rispettivamente indirizzati al Consiglio di Stato, al Consiglio di Giustizia Amministrativa e alla Corte di Appello.

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

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

Con riguardo all’esito dei ricorsi proposti, **12** sono state le sentenze complessivamente notificate, anche per ricorsi presentati negli anni precedenti: **3** i ricorsi definiti per difetto di giurisdizione, **5** quelli respinti, **4** accolti in parte. In due casi l’Amministrazione ha proposto ricorso presso la Corte di Appello.

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

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

Nell’anno 2020, sono state proposte **3** istanze cautelari, per le quali si è in attesa di decisione.

- Questioni interpretative e applicative

Diniego dell’**“istanza di riesame”** che non contempa elementi di novità rispetto a quelli contenuti nella originaria richiesta di accesso al Fondo, posta a base del provvedimento commissariale già adottato.

Merita di essere segnalata la sentenza, favorevole all’Amministrazione, n.231/2020, pubblicata il 10 gennaio 2020, con la quale il **Consiglio di Stato - in sede giurisdizionale** (Sezione Terza) - ha accolto l’appello proposto dal Ministero dell’Interno, in riforma della sentenza del TAR per il Lazio, respingendo in definitiva il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado.

Tale pronuncia conferma la validità dell'orientamento, ormai consolidato, del Comitato di solidarietà riguardo alla questione del **diniego dell'istanza di riesame** che **non contempra elementi di novità** rispetto a quelli contenuti nella originaria richiesta di accesso al Fondo, posta a base del provvedimento commissariale già adottato.

La sentenza appellata imponeva all'Amministrazione l'obbligo di procedere al riesame della posizione dei ricorrenti (in particolare di rideterminazione del danno da mancato guadagno per un determinato periodo). Ma, come evidenziato con l'atto di appello, il mancato accoglimento della suddetta istanza di **"riesame complessivo"** era derivato dalla rilevata **"mancanza di fatti estorsivi diversi da quelli posti a base delle precedenti decisioni"**.

Il Consiglio di Stato afferma che il **"passaggio motivazionale, inteso ad esplicitare le ragioni del mancato accoglimento dell'istanza di riesame per il periodo già interessato dai precedenti decreti concessivi dell'elargizione, non è stato adeguatamente colto e valorizzato, nella sua portata giustificativa, dal giudice di primo grado né esso costituisce oggetto di specifiche censure della parte ricorrente, tantomeno riproposte in sede di controdeduzioni all'atto di appello. .... Deve altresì rilevarsi che, con le sue controdeduzioni, la parte appellata ripropone il motivo di ricorso, non esaminato dal T.A.R., inteso a contestare la sussistenza dei presupposti per fare ricorso al criterio determinativo dell'elargizione di ordine equitativo .... , anche da tale punto di vista, il ricorso di primo grado non merita di essere accolto... le ragioni dell'applicazione del criterio di ordine equitativo sono state esaustivamente esplicitate"** negli atti istruttori la cui definizione giustifica la determinazione assunta dall'Amministrazione.

Si sottolinea, in proposito, che le istanze di riesame vengono indirizzate direttamente alle Prefetture o all'Ufficio del Commissario, allo scopo di sollecitare l'Amministrazione affinché, in via di autotutela, riconsideri gli elementi rappresentati nella domanda in relazione alla quale è stato adottato il provvedimento commissariale. La valutazione delle

domande di riesame non è espressamente disciplinata dalla legge, salvo quanto previsto dall'art. 14, comma 2, della legge n. 44/1999, che affida l'iniziativa dell'attivazione dell'istituto del riesame, in senso tecnico, al Ministro dell'Interno, stabilendo precisi vincoli procedurali.

Tuttavia, in base ai principi generali di correttezza e trasparenza dell'azione amministrativa, a seguito di una esplicita richiesta da parte dell'interessato, il Comitato ha sempre preso in considerazione l'istanza di riesame, adottando i relativi provvedimenti, sulla base della verifica della sussistenza dei presupposti di volta in volta effettuata. L'orientamento del Comitato è quindi nel senso di disporre la reiezione di tali domande qualora non siano corredate da elementi nuovi rispetto a quelli già acquisiti e di riaprire l'istruttoria, procedendo ad una nuova valutazione, solo nell'ipotesi in cui il **richiedente fornisca elementi da valutare o accertare ulteriormente ai fini di una decisione diversa.**

Il procedimento di riesame si sostanzia, pertanto, in una riconsiderazione della delibera da parte dello stesso Comitato, il quale può modificare la propria decisione, laddove ritenga ne sussistano i presupposti e, nell'esercizio della potestà di **autotutela**, annullare la precedente deliberazione adottandone una nuova.

Nell'ipotesi in cui, viceversa, come nel caso evidenziato, il Comitato, all'esito del riesame svolto, non ravvisi la sussistenza dei presupposti per una deliberazione difforme da quella precedentemente adottata, non può che confermare la propria determinazione. Nell'ottica della semplificazione dell'attività amministrativa, non si è mancato di rappresentare alle Prefetture la necessità che le stesse, nel trasmettere al Comitato le istanze in questione, esprimano le proprie valutazioni sull'accogliibilità o meno, tenuto conto della sussistenza di elementi di novità rispetto alle risultanze istruttorie presupposto di decisioni già assunte.

## AII.2

## Interventi sul territorio

Le iniziative assunte nel 2020 per il sostegno ai piccoli imprenditori, ai commercianti e alle loro famiglie e per facilitarne l'accesso al credito legale, in particolare, sono state incentrate su interventi "mirati" presso le Prefetture. Sono stati sottoscritti, pertanto, diversi protocolli d'intesa, a livello provinciale, cui hanno aderito gli enti territoriali, le associazioni antiracket e antiusura e di categoria nonché le locali associazioni bancarie.

Il 16 gennaio mi sono recata presso la Prefettura di Foggia, al fine di sostenere l'azione svolta dalla locale Prefettura, dalle Forze di polizia e dalla Magistratura di contrasto alla recrudescenza delle estorsioni e delle intimidazioni ambientali poste in essere dalla mafia foggiana. In particolare, in continuità con le iniziative del Sig. Ministro, sono stati incontrati i Sigg. Cristian e Luca Vigilante, del Gruppo "Sanità Più", fondato da Paolo Telesforo, colpiti da attentati con esplosivi. A questi ultimi sono stati forniti i necessari elementi per presentare le relative istanze, che, per completezza, si soggiunge essere state tutte già esaminate dal Comitato e le vittime hanno ricevuto i benefici economici. Segnale importante finalizzato anche a consolidare l'immagine di uno Stato presente e di Istituzioni solidali, ma soprattutto a rafforzare nei cittadini di quella provincia la volontà di denuncia.

Nella stessa giornata, inoltre, si è inteso incontrare in Prefettura le Forze di polizia, gli Organi giudiziari, i Rappresentanti degli Enti locali, delle Organizzazioni sindacali, delle Associazioni antiracket e antiusura nonché le Associazioni imprenditoriali e di categoria

Il giorno successivo si è tenuto -presso il Dipartimento di Scienze Umane dell'Università degli Studi di Foggia - il Comitato Provinciale Ordine e

Sicurezza Pubblica, aperto alla cittadinanza, che ha visto una convinta adesione di 500 persone, con la registrazione di circa 10.000 accessi via streaming. Nel corso dell'incontro, cui hanno preso la parola, fra gli altri, rappresentanti delle Associazioni antiracket e antiusura e di "Libera", quest'ultima promotrice, nei giorni precedenti, anche di un corteo, che aveva visto la presenza di 20.000 partecipanti, sono state illustrate - da parte degli studenti e dei loro docenti - specifiche iniziative accademiche per la riaffermazione dei principi delle regole di uno Stato di diritto e del netto respingimento di ogni valore o comportamento di natura mafiosa.

Un ulteriore incontro, che ha avuto luogo presso la Camera di Commercio di Foggia, è stato invece incentrato sulla richiesta - da parte delle stesse Organizzazioni di categoria - di adeguati supporti alle locali attività economiche e finanziarie. E' stata anche rappresentata l'esigenza di un maggior raccordo istituzionale con il "Fondo di prevenzione antiusura" del M.E.F. e con il mondo creditizio (Banca d'Italia ed A.B.I.) al fine di conseguire più decisi e positivi risultati in favore delle categorie imprenditoriali, che risentono delle difficoltà scaturite dalla crisi economica ed occupazionale in atto, terreno particolarmente "fertile" su cui operano le consorterie criminali e le società imprenditoriali infiltrate dalle stesse.

Sono stati, quindi, avviati contatti con il M.E.F. e il Dipartimento Vigilanza Bancaria e Finanziaria della Banca d'Italia per individuare temi utili per iniziative sinergiche e comuni, in particolare, nell'ambito foggiano, la cui recrudescenza dei fenomeni estorsivi, in questo anno, è stata particolarmente preoccupante.

Il 7 febbraio successivo un ulteriore evento - particolarmente significativo - si è tenuto a Varese, presso l'Università "Insubria" con la partecipazione, tra gli altri, della Presidente della Commissione Antimafia, Dr.ssa Monica Forte, presso il Consiglio Regionale della Lombardia. Nel corso del convegno sono state esaminate questioni relative al radicamento di alcuni clan campani e calabresi in Lombardia

dediti a pratiche usuarie ed estorsive e le possibili iniziative per incentivare le denunce e le istanze.

La settimana successiva, mi sono recata nuovamente a Milano ad incontrare la Presidente Forte per concordare gli elementi operativi di un testo normativo, poi divenuto legge regionale, relativo ad interventi in tema di usura.

A causa del “lockdown”, nell’impossibilità di operare in prossimità dei territori, si è fatto ricorso alle videoconferenze che hanno consentito scambi di esperienze, incontri con enti locali, dibattiti su tematiche di carattere legislativo, relative alla sospensione delle attività economiche a seguito della pandemia, incontri e confronti online presso alcune Prefetture. In alcuni casi si è affrontato il tema delle difficoltà di accesso al credito o di dismissioni improvvise delle linee di affidamento bancario all’imprenditore. Ciò al fine di incentivare, ove possibile, ancora di più le denunce e scongiurare ogni forma di inquinamento del mondo imprenditoriale da parte della criminalità organizzata.

E’ stato, inoltre, impresso il massimo impulso all’attività di informazione circa le misure di intervento previste dalle vigenti leggi antiracket e antiusura in favore di chi denuncia proprio per rendere quanto più agevole il ricorso al Fondo di solidarietà.

In proposito, sono state avviate iniziative per un’apposita campagna di informazione, in particolare, nelle regioni a più forte incidenza della criminalità organizzata, da sviluppare mediante l’implementazione dell’uso dei “social”, con lo slogan “Chi denuncia sceglie di vivere”. E’ stato anche stampato un volantino con le relative indicazioni per la presentazione delle istanze, distribuito in diverse località.

Mediante questa azione di informazione, svolta prevalentemente sul territorio e che dovrà essere ulteriormente sviluppata, si intende offrire una tangibile testimonianza della reale vicinanza delle Istituzioni a chi decida di denunciare, rinnovando la “convenienza” di tale collaborazione, quale unico antidoto ad una pressione criminale che

altrimenti, condizionando la libertà di impresa, è in grado di incidere negativamente sull'economia di intere aree del Paese.

Inoltre, non appena possibile, il 17 giugno, mi sono recata a Barletta per la sottoscrizione presso la Prefettura di un significativo protocollo d'intesa, poi ripreso anche da altre Sedi, finalizzato a favorire l'accesso ai crediti bancari e a sviluppare un circuito legale del credito, prevenendo così l'esclusione finanziaria di soggetti deboli che altrimenti potrebbero rivolgersi agli usurai. Il documento, cui hanno aderito la Fondazione Antiusura "San Nicola e Santi Medici", A.B.I. Puglia, l'Associazione Regionale F.A.I. e i rappresentanti di Confidi Puglia e Confartigianato di Barletta, Andria, Trani, per la prima volta evidenzia la disponibilità dell'A.B.I. a considerare la possibilità di erogare prestiti anche a soggetti protestati.

Lo stesso documento è stato anche condiviso, nei contenuti, dai Vertici provinciali delle Forze di Polizia di Bari e di Foggia e dalla Direzione Investigativa Antimafia di Bari, convenuti al momento della sottoscrizione in Prefettura.

Il protocollo in questione, in particolare, intende impegnare le banche ad assumere decisioni sui finanziamenti in tempi più rapidi (massimo 30 giorni lavorativi), erogando le stesse somme, quindi, in tempi molto più ravvicinati di quelli "standard".

E' prevista anche la costituzione, presso la stessa Prefettura di BAT, dell'"Osservatorio Provinciale", che promuoverà specifiche iniziative di informazione sull'utilizzo dei Fondi di prevenzione dell'usura, di competenza del M.E.F., in stretto contatto con i Confidi, le Associazioni di Categoria ed altri soggetti pubblici e privati impegnati nel settore.

Mi sono costituita parte civile il 4 giugno presso il Tribunale di Caltanissetta nel processo "Stella cadente" e il 16 settembre presso il Tribunale di Palermo nel processo "Octopus".

Per altri eventi e attività si rimanda al seguente prospetto.

1.	Incontri con rappresentanti A.G., FF.OO., Presidente Provincia Foggia, Sindaci di Foggia e San Severo, Commissari straordinari di Manfredonia e Cerignola (UTG/Foggia), vittime attentati estorsivi, associazioni di categoria	Foggia – 16 gennaio
2.	Seduta pubblica Comitato Provinciale Ordine e Sicurezza Pubblica – Dipartimento Scienze Umane Università di Foggia	Foggia – 17 gennaio
3.	XXVII <sup>a</sup> Commemorazione famiglia Sparta (F.A.I.)	Randazzo (CT) - 21 gennaio
4.	Convegno “Nuove strategie antiracket e antiusura- Percorsi di solidarietà ed inclusione in Irpinia” (S.O.S. Impresa Rete per la Legalità)	Avellino – 4 febbraio
5.	Convegno “Mafia e antimafia al Nord – mai più solo contro il pizzo” c/o Università Insubria (S.O.S. Italia Libera)	Varese – 7 febbraio
6.	Conferenza “Antiracket e nuove forme di penetrazione delle mafie nell’economia legale” (S.O.S. Impresa Rete per la Legalità)	Milano – 18 febbraio
7.	Convegno “Legalità e tutela delle vittime- Il ricordo di Federico Del Prete” (Agrorinasce srl -Agenzia per l’innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio)	Roma – 19 febbraio
8.	Videoconferenza “Sovraindebitamento: ruolo delle banche e del mercato del credito legale” (Gruppo Agorà e Centro Culturale – Gesù Nuovo . Gruppo Legalità)	Roma – 15 aprile
9.	Manifestazione – “La solidarietà, senza camorra, ha un altro sapore” – La solidarietà circolante: Stato-imprese-cittadini (S.O.S. Impresa Rete per la Legalità)	Napoli – 12 maggio
10.	Incontro con i Rappresentanti della Federazione Antiracket Italiana	Gela (CL) – 3 giugno
11.	Costituzione parte civile Processo “Stella cadente”	Caltanissetta – 4 giugno

12.	Conferenza stampa “ <i>Insieme contro l’azzardo</i> ” e intervento ad Assemblea ordinaria Fondazione Antiusura “S. Nicola e Santi Medici”	Bari – 15 giugno
13.	Incontro con Associazioni di categoria, Procuratore della Repubblica di Foggia, vertici provinciali Forze di polizia, Sindaco e Presidenti della Provincia (UTG/Foggia)	Foggia – 16 giugno
14.	Sottoscrizione <i>Protocollo d’intesa</i> tra UTG/Barletta-Andria-Trani e Commissione Regionale ABI Puglia – Fondazione Antiusura “S. Nicola e Santi Medici Bari – F.A.I. Antiracket Molfetta – Associazione Regionale Cofidi Puglia – UPSA Confartigianato	Barletta – 17 giugno
15.	“ <i>Accordo di collaborazione per la prevenzione del rischio usura e dell’infiltrazione criminale nell’economia legale</i> ” (Casartigiani, Clai, CNA, Confartigianato, Confcommercio, Confesercenti e S.O.S. Impresa Rete per la Legalità)	Napoli – 18 giugno
16.	Videoconferenza Rapporto “ <i>Amministratori sotto tiro</i> ” (Avviso Pubblico)	Roma – 22 giugno
17.	Audizione in Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafie e altre associazioni criminali	Roma – 24 giugno
18.	2 <sup>a</sup> Edizione Premio “ <i>Michele Cavaliere</i> ” (S.O.S. Impresa)	C. di Stabia (NA) – 6 luglio
19.	Convegno “ <i>Vincere l’usura si può – Vincere l’usura si deve</i> ”	Bedonia (PR) – 16 luglio
20.	<i>Intervista a una vittima</i> – Studio commissionato dalla Struttura commissariale (Università studi “Bocconi)	Bedonia (PR) – 17 luglio
21.	Convegno per l’istituzione di un “ <i>Osservatorio per la libertà di impresa</i> ” (F.A.I.)	Terme Vigliatore (ME) – 28 agosto
22.	XXIX Anniversario della morte di Libero Grassi (Comitato Addiopizzo)	Palermo – 29 agosto
23.	Costituzione di parte civile processo “ <i>Octopus</i> ”	Palermo – 16 settembre

## AII.3

## LO STUDIO DELL'UNIVERSITA' "L. BOCCONI"

In attuazione dell'Accordo di collaborazione per l'attività di divulgazione delle iniziative antiracket e antiusura, siglato l'11 ottobre 2018 a Milano, tra l'Università Commerciale "L. Bocconi", CONSAP e l'Ufficio del Commissario Straordinario e in ordine all'obiettivo condiviso, all'art. 2, della "promozione della più diffusa conoscenza degli interventi di solidarietà a tutela delle vittime di estorsione e di usura, dei danni sociali provocati da tali fenomeni e della gravità dei loro riflessi sull'economia", è stato promosso un progetto di ricerca che analizza il ruolo svolto dal Fondo di Solidarietà per le vittime dei fenomeni estorsivi e usurari.

La ricerca nasce da una lettura qualitativa dei dati statistici, relativi alle istanze, effettuata dagli stessi funzionari della Struttura commissariale e dai membri del Comitato, secondo la quale, le stesse istanze al Fondo non soltanto "sottostimano" il livello di radicamento dell'estorsione e dell'usura nel territorio, ma rappresentano addirittura un numero nettamente inferiore anche alle denunce presentate.

Al fine di rendere più efficace, pertanto, quanto intende perseguire il Fondo, incentivando, nel contempo, la presentazione di nuove istanze, il progetto di ricerca verte su due profili:

- costruire un "dataset" rappresentativo delle istanze di accesso ai benefici economici previsti, per svolgere un'analisi empirica descrittiva e quantitativa sulla capacità degli esercenti attività economiche che ne hanno usufruito in passato per competere sempre più efficacemente sul mercato e, mediante un'attività di analisi teorica microeconomica, rappresentare il processo di funzionamento del Fondo di rotazione in un mercato inquinato dalla

presenza mafiosa (sotto la supervisione del prof. Michele Polo del Dipartimento di Economia dell'Università, con il contributo del dottor Matteo Vasca dell'Università Bocconi);

- intervistando alcuni istanti, segnalati dall'Ufficio, e svolgere un'accurata analisi di "profilazione vittimologica e di vittimizzazione". L'efficacia del Fondo antiracket e antiusura nel supportare le vittime di questi reati è, infatti, condizionata al pieno reinserimento dell'impresa nell'economia legale. Al fine di comprendere le condizioni di mercato in cui operano le imprese che al Fondo si rivolgono e definire le caratteristiche rilevanti dei soggetti vittima dei fenomeni criminosi indagati, sono state programmate interviste ad imprenditori, commercianti e artigiani che hanno avuto accesso al Fondo, delineando così un profilo più chiaro dei soggetti destinatari dell'intervento (sotto la supervisione della prof.ssa Eleonora Montani del Dipartimento di Studi giuridici dell'Università, con il contributo del dottor Giacomo Rapella).

Il campionamento fin qui effettuato ha seguito un processo di "estrazione randomica" semplice, soffermandosi solo sulle istanze che hanno concluso il loro iter istruttorio con l'esame da parte del Comitato di solidarietà e hanno ricevuto un decreto di accoglimento o di rigetto. La scelta di soffermarsi sulle istanze definite, che coprono un arco di tempo che va dal 2000 al 2020, è derivata dalla necessità di raccogliere il maggior numero di informazioni possibili per ciascuna osservazione.

La complessità del processo di estrazione, che ha richiesto di ricercare le singole informazioni manualmente all'interno dei fascicoli, cartacei o digitali, ha ulteriormente confermato la validità di questa decisione. Per ciascuna osservazione, si è cercato di riassumere le informazioni più rilevanti del procedimento attraverso 49 "variabili", che possono essere classificate in tre principali categorie:

- informazioni sull'istante: ad esempio, la provenienza geografica, o l'eventuale sentenza di fallimento a suo carico;

- notizie sul fatto delittuoso: documenti processuali, oppure le denunce di azioni violente contro l'istante (incendio, furto, danneggiamento, etc.), ovvero la descrizione dei danni richiamati (mancato guadagno, interessi usurari, etc.);
- elementi fattuali relativi all'istanza presentata: ad esempio, la data di presentazione dell'istanza, e della conclusione dell'istruttoria, l'importo concesso, o l'eventuale revoca sopraggiunta.

In totale, è stato analizzato il contenuto di 235 fascicoli presenti nell'archivio cartaceo e/o digitale. Dato che ciascun fascicolo può contenere più di un'istanza, il totale delle osservazioni contenute nel "dataset" è maggiore e pari a 301.

Risultati parziali del progetto alla data del 15 settembre 2020:

da una prima analisi, svolta attraverso il modello teorico microeconomico, è emerso come il processo di funzionamento del Fondo non porti sempre a una scelta univoca per quanti sono esposti a richieste estorsive o usurarie. Alcuni, infatti, troveranno conveniente non denunciare affatto (mancata condizione di "incentive compatibility" della scelta). La presenza sul mercato di imprese coinvolte in comportamenti illeciti, quali l'evasione fiscale, si riflette ulteriormente e negativamente nella decisione di non denunciare.

Una prima lettura parziale dei dati estratti ha evidenziato alcuni aspetti rilevanti del processo di raccolta di informazioni e di svolgimento del procedimento di accesso al Fondo. In particolare, alcuni dei risultati sottolineano che:

- l'informazione, relativa alla Partita IVA dell'impresa, è talvolta assente (nel 64,5% dei casi) o di difficile individuazione, limitando fortemente la possibilità di svolgere eventuali analisi di efficacia, poichè la Partita IVA è il principale codice identificativo di ciascuna impresa presso i database esterni;

- il ruolo svolto dalle Prefetture ha, nella prassi, una grande rilevanza essendo le stesse gli organi istruttori. Il “minipool” istituito presso gli Uffici del Governo ha, spesso, un ruolo decisivo nel rigettare o accogliere un’istanza (solo nel 3% dei casi il Comitato ha ribaltato una decisione del minipool). Anche i Nuclei di valutazione delle Prefetture sono sostanzialmente determinanti per quanto riguarda la determinazione dell’importo da concedere all’istante (nel 62% dei casi di accoglimento, l’importo del Comitato è lo stesso di quello suggerito dal Nucleo di valutazione);
- il 74% delle richieste per usura, nel solo sottocampione contenuto nel software SANA (decreti tra il 2014 e il 2020), è costituito da richieste per usura cosiddetta “bancaria”. Le istanze per usura bancaria, per quanto astrattamente da accogliere, ricevono sempre un diniego da parte del Comitato. Le stesse, infatti, vengono prodotte per usufruire della sospensione ai sensi dell’art. 20 e, nei fatti, si rivelarono una “distorsione” delle finalità complessive perseguite dal Legislatore, fondate sul contrasto della cd. “usura criminale”. La presenza di queste istanze, dunque, rallenta i lavori del Fondo senza portare quasi mai ad alcun accoglimento, se non allorchè vi siano comprovate connivenze da parte della criminalità organizzata.

## Analisi Criminologica

Preliminarmente, i ricercatori hanno svolto un’attività di ricostruzione della letteratura esistente in materia di vittime di estorsione ed usura, sia da un punto di vista penalistico che, soprattutto, criminologico, ponendo, in particolare, l’attenzione sul rapporto che si instaura tra le stesse e gli autori dei reati, questi ultimi riconducibili ad organizzazioni di tipo mafioso.

Inoltre, è stata puntualmente analizzata la legislazione che disciplina le modalità di accesso al Fondo di solidarietà, nella prospettiva di ricostruire la cornice normativa e regolamentare, entro cui opera il

Comitato di solidarietà, e di individuare tutte le criticità che causano un rallentamento dell'intero processo, con evidenti riflessi negativi sulla tempestiva definizione delle singole istanze.

Per tali motivi, i ricercatori hanno avuto l'opportunità di assistere ad una riunione del Comitato, al fine di osservarne e comprenderne il funzionamento, il dibattito e l'esame delle istanze. In tali occasioni, sono stati avviati i contatti con i rappresentanti delle principali associazioni e fondazioni che siedono all'interno dell'organo propedeutico alle interviste programmate.

E, seguita, quindi, la definizione dei "profili" delle vittime da sottoporre a interviste orientate a ripercorrere le vicende delittuose che le hanno viste coinvolte, degli elementi essenziali delle attività economiche condotte e delle conseguenze che il reato, prima, e i benefici ottenuti dal Fondo, poi, hanno prodotto sulle stesse.

L'obiettivo sotteso ai colloqui è: verificare se, alla luce delle vicende narrate dai singoli imprenditori, la risposta approntata dall'ordinamento – nella forma degli attuali contributi a fondo perduto e somme concesse a titolo di mutuo – sia idonea a contribuire al rientro dell'attività produttiva all'interno dell'economia legale, tanto da un punto di vista quantitativo che delle tempistiche imposte dal mercato.

Purtroppo, a causa delle restrizioni imposte per far fronte alla pandemia da Covid-19, al corrente mese, solo alcune delle interviste programmate hanno avuto luogo. Tuttavia, ritenendosi più che mai importante un confronto diretto tra intervistatore e intervistato in ragione della sensibilità del tema e della sua complessità, compatibilmente con la situazione epidemiologica in continua evoluzione, le interviste in questione riprenderanno già a partire dalle prossime settimane.

## Organigramma dell'Ufficio del Commissario

Oltre al Commissario Straordinario, l'Ufficio si compone complessivamente di **24** persone. Di queste, **16** sono appartenenti all'Amministrazione Civile dell'Interno (di cui **2** dirigenti appartenenti alla carriera prefettizia); **4** provengono dalle Forze di Polizia (di cui **2** dirigenti: 1 dirigente della Polizia di Stato, con funzioni di collegamento con il Dipartimento della P.S., e **1** Ufficiale della Guardia di Finanza in posizione di comando e **2** direttivi, in posizione di comando, appartenenti alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri); infine **4** sono dipendenti Consap S.p.A. (distaccati dalla Concessionaria).

## AII. 5

**Proposta di revisione dell'art. 14 della Legge n. 108/1996**

ART. ....

(l'art. 14 della Legge 7 marzo 1996, n. 108 è sostituito dal seguente)

1. Il Fondo di rotazione provvede alla concessione di una somma a titolo di contributo per il ristoro del danno patrimoniale subito dai soggetti che, esercitando attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, sono riconosciuti vittime dell'usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale. Il Fondo è surrogato, quanto all'importo dell'interesse e limitatamente a questo, nei diritti della persona offesa verso l'autore del reato. La concessione del contributo è esente da oneri fiscali.

2. Fermo quanto previsto dal comma 8, il contributo di cui al comma 1 è consentita anche in favore dell'imprenditore dichiarato fallito, previo provvedimento favorevole del giudice delegato al fallimento, a condizione che il medesimo non abbia riportato condanne definitive per i reati di cui al Titolo VI del Regio Decreto 16 marzo 1942, n.267, e successive modificazioni, ovvero per delitti contro la Pubblica Amministrazione, la fede pubblica, l'Amministrazione della Giustizia, il patrimonio, l'Economia Pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli artt. 178 e seguenti Codice Penale. Avverso il provvedimento contrario del giudice delegato è ammesso reclamo al Tribunale fallimentare, del quale non può far parte il giudice che ha emanato il provvedimento emanato.

3. Le somme concesse ai sensi del comma 1 non sono imputabili alla massa fallimentare né alle attività sopravvenute dell'imprenditore fallito e sono vincolate, quanto a destinazione, esclusivamente all'utilizzo secondo le finalità di cui al comma 6.

4. La somma può essere concessa, anche nel corso delle indagini preliminari, previo parere favorevole del Pubblico Ministero, sulla base di solidi e concreti elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari medesime.

5. L'importo della somma è commisurato al danno subito dalla vittima del delitto di usura per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato. Il Fondo può elargire un importo maggiore quando, per le caratteristiche del prestito usurario, le sue modalità di riscossione e la sua riferibilità a organizzazioni criminali sono derivati alla vittima del delitto di usura ulteriori rilevanti danni per perdite o mancati guadagni.

6. L'istanza deve essere presentata al Fondo entro il termine di 36 mesi dalla data di presentazione della denuncia per il delitto di usura ovvero dalla data in cui la persona offesa ha notizia dell'inizio delle indagini per il delitto di usura. Essa deve essere corredata da un piano di utilizzo delle somme richieste che risponda alla finalità di reinserimento della vittima del delitto di usura nella economia legale. In nessun caso la somma concessa può essere utilizzata per pagamenti a titolo di interessi o di rimborso di capitale o a qualsiasi altro titolo in favore dell'autore del reato.

7. La concessione della somma è deliberata dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura sulla base delle risultanze dell'istruttoria curata dalle Prefetture, previo esito dell'esame effettuato dal Comitato di solidarietà.

8. La somma di cui al presente articolo non può essere concessa in favore di soggetti condannati per il reato di usura, anche tentato, o per

taluno dei reati consumati o tentati di cui agli artt. 380 e 407, comma 2, lettera a), del Codice di procedura penale, ovvero sottoposti a misure di prevenzione personali o patrimoniali, ovvero alla speciale misura di cui all'art. 34 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n.159 e successive modificazioni. Nei confronti dei soggetti indagati o imputati per taluno di detti reati ovvero proposti per le suddette misure, l'elargizione del contributo non può essere consentita e, ove sia stata disposta, è sospesa fino all'esito dei relativi procedimenti.

9. I soggetti indicati nel comma 1 sono esclusi dalla concessione della somma se nel procedimento penale per il delitto di usura in cui sono parti offese, ed in relazione al quale hanno proposto la domanda, hanno reso dichiarazioni false o reticenti. Qualora per le dichiarazioni false o reticenti sia in corso il relativo procedimento penale, l'elargizione del contributo è sospesa fino all'esito di tale procedimento.

10. Il Fondo procede alla revoca dei contributi economici ed al recupero delle somme già concesse nei casi seguenti:

a) se il procedimento penale per il delitto di usura in relazione al quale la somma è stata concessa si conclude con provvedimento di archiviazione, salvo quanto previsto dalla lettera a-bis), ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione;

a-bis) Quando il procedimento penale non possa ulteriormente proseguire per prescrizione del reato, per amnistia o per morte dell'imputato e il giudice debba emettere per tali motivi il provvedimento di archiviazione o la sentenza, in qualsiasi fase o grado del processo, ai sensi dell'art. 129, comma 1, del codice di procedura penale, quando allo stato degli atti non esistano elementi documentati, univoci e concordanti in ordine all'esistenza del danno subito dalla vittima per effetto degli interessi o di altri vantaggi usurari;

- b) se la somma elargita non è utilizzata in conformità al piano di cui al comma 6;
- c) se sopravvengono le condizioni ostative alla concessione della somma prevista nei commi 8 e 9.

11. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano ai fatti verificatisi a partire dal 1° gennaio 1996. I contributi di cui al presente articolo sono concessi nei limiti delle disponibilità del Fondo.

12. Il Fondo è alimentato: a) dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato; b) dai beni rinvenienti dalla confisca ordinata ai sensi dell'art. 644, sesto comma, del codice penale; c) da donazioni e lasciti da chiunque effettuati.

13. E' comunque fatto salvo il principio di unità di bilancio di cui all'art. 5 della legge 5 agosto 1978, n. 486, e successive modificazioni.

14. Il Governo adotta, ai sensi dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n.400, apposito Regolamento di attuazione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente articolo.

ART. ....

(Modifiche alla legge 7 marzo 1996, n. 108)

1. Dopo l'articolo 14 della legge 7 marzo 1996, n. 108, come sostituito dall'art....., è inserito il seguente:

### “Art. 14-bis”

1. La vittima di usura alla quale viene erogata una somma a titolo di contributo si avvale per i cinque anni successivi della consulenza e dell’assistenza di un esperto, scelto tra i professionisti iscritti, a loro richiesta, in un albo provinciale, istituito presso ogni Prefettura.

Il beneficiario della somma concessa sceglie l’esperto nell’albo istituito presso la Prefettura della provincia nel cui ambito ha sede l’ufficio giudiziario che procede per il reato di usura ovvero della provincia ove ha sede legale l’impresa. In caso di mancata scelta da parte del beneficiario, provvede il Prefetto con proprio atto, secondo i criteri sopra indicati.

La nomina è comunicata tempestivamente alla Concessionaria CONSAP S.p.A., di cui all’art. 6 del D.P.R. 19 febbraio 2014, n.60, per gli adempimento del caso.

2. L’esperto, che deve attestare, al momento dell’accettazione dell’incarico, di non trovarsi in situazioni di incompatibilità o di conflitto di interesse, è tenuto ad assolvere, con coscienza e diligenza, i seguenti compiti:

- a) fornire adeguato supporto al beneficiario nella presentazione dei progetti di capitalizzazione, nonché nella predisposizione e concreta realizzazione di ogni altra attività utile per il suo reinserimento sociale e lavorativo, secondo le finalità previste dalla presente legge;
- b) redigere una relazione sul proprio operato, da presentare alla CONSAP S.p.A.

3. L’esperto è tenuto ad espletare la propria attività per una durata non superiore a cinque anni, salvo dimissioni volontarie, da comunicare al Prefetto e alla CONSAP S.p.A., con preavviso di almeno quarantacinque giorni.

4. In situazioni di particolare complessità, descritte con apposita relazione dell'esperto, il Prefetto può affiancare lo stesso con ulteriori figure professionali, per specifici compiti.

5. In caso di situazioni di particolare gravità e urgenza, ovvero di mancato rispetto degli impegni assunti con il piano di investimento ovvero in caso di dissensi tra il beneficiario e l'esperto, gli stessi, anche separatamente, possono chiedere di essere ascoltati dal Prefetto o da un suo delegato.

6. L'incarico di cui al comma 1 è revocabile, con atto motivato del Prefetto, in caso di mancata presentazione della relazione annuale di cui alla lettera b) del comma 2 ovvero in caso di altre inadempienze.

7. Qualora emergano azioni od omissioni contrarie al corretto esercizio dei compiti previsti, le stesse devono essere tempestivamente segnalate dalla CONSAP S.p.A., che ne abbia avuto notizia, al Prefetto.

8. Nei casi di cui ai commi 3 e 6, al fine di garantire la continuità dei compiti di cui al comma 2, il Prefetto nomina un altro esperto secondo le modalità prescritte al comma 1.

9. Il compenso da corrispondere all'esperto mediante ratei annuali previa presentazione della relazione annuali di cui alla lettera b) del comma 2, è fissato nella misura del 10% dell'ammontare complessivo del beneficio concesso, a valere sul Fondo di cui all'art.11, comma 4, della legge 11 gennaio 2018, n. 4, da non imputare alla somma complessiva erogata alla vittima.

10. L'esperto risponde della veridicità della relazione annuale ed adempie ai suoi doveri con la diligenza del mandatario, conservando la riservatezza sui fatti e sui documenti di cui ha conoscenza in ragione delle sue funzioni.

11. Con regolamento, adottato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n.400 dal Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della Giustizia e il Ministro dell'Economia, sono stabilite le disposizioni per l'attuazione del presente articolo.

## **RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

### **SOSTITUZIONE ART. 14 LEGGE 108/96 ED INTRODUZIONE DELLA FIGURA DEL “TUTOR”**

La Corte dei Conti, con Deliberazione n.9/2018/G del 24 maggio 2018, in esito all’indagine sulla gestione del Fondo di Rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle vittime estorsive e dell’usura (2013 – 2017), ha preso atto delle iniziative poste in essere dal Ministero dell’Interno e dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, intese a superare le criticità evidenziate negli anni precedenti, che si riflettevano negativamente sulla complessiva gestione del Fondo.

In quella sede la stessa Corte ha ritenuto, pertanto, positivo l’adeguamento delle modalità gestionali della Concessionaria CONSAP S.p.A. alle finalità perseguite dalle leggi n. 108/1996 e n. 44/1999, mediante la sottoscrizione di un “Atto aggiuntivo”, avvenuta il 20 gennaio 2015, successiva alla Concessione già in atto.

E’ stato ritenuto, infatti, che già le attività di informatizzazione, avviate dal 2016, si sono rivelate particolarmente positive sul piano amministrativo e, di riflesso, su una più efficace applicazione delle fasi procedurali e subprocedurali previste dalla normativa di riferimento. Con l’adozione e l’ulteriore implementazione della piattaforma informatica e del relativo portale posto a disposizione degli istanti, la durata effettiva dei tempi di lavorazione delle pratiche ha ricevuto una sensibile diminuzione, con un maggiore adeguamento ai tempi previsti di legge.

Inoltre alcuni ulteriori “efficientamenti procedurali” sono stati in parte recepiti nel c.d. “ Decreto Sicurezza” del 2018.

Ulteriori modifiche, in grado di contrastare definitivamente il fenomeno, relativo alle morosità sono state ipotizzate con la formulazione di un nuovo “Art. 14”, in sostituzione del precedente contenuto nella Legge n. 108/1996.

Il rapporto tra l’importo delle rate inevase e le rate scadute si assesta su circa l’**85%**. L’importo delle rate inevase è stimato in circa euro **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, finalità primaria della legge 108/96. La Concessionaria, prima di attivare le azioni per il recupero coattivo delle rate insolute, 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 **euro 71.898,03**. Ulteriori euro **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. La Concessionaria riferisce che dall’inizio del rapporto concessorio risultano risolti, ai sensi dell’art. 3.3. 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 dichiarato di aver provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per numero **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.

Al fine di ottenere, quindi, un più puntuale ed attuale perseguimento delle finalità previste dalla legge del 1996, conformandosi a quanto indicato dalla Corte dei Conti, che, in sede di conclusioni e raccomandazioni, auspica in particolare, nella sopracitata Relazione del maggio 2018, *“modifiche.....come quella riguardante*

*modalità degli interventi a favore delle vittime di usura più efficaci nel favorire il reinserimento delle medesime nell'attività economica"* (pag. 52), è stata prevista una nuova formulazione dell'art. 14, che prevede, in particolare, la concessione di una somma a titolo di contributo a ristoro del danno patrimoniale subito dai soggetti che, esercitando attività imprenditoriale, commerciale e artigianale o, comunque, economica, ovvero una libera arte o professione, sono riconosciute vittime dell'usura se risultino parti offese nel relativo procedimento penale.

Con una formulazione di un *"art. 14 bis"* si prevede, inoltre, un intervento mirato di *"tutoraggio"*, mediante la nomina di un esperto, che, si affianca al beneficiario della somma concessa, il quale, quindi, può usufruire di un efficace supporto sia in occasione della presentazione dei piani di investimento che nel successivo utilizzo della somma a disposizione per rientrare definitivamente nell'economia legale.

Per quanto concerne le attività professionali assolte dall'esperto si ritiene che il relativo compenso debba essere commisurato alle vigenti tariffe applicate dall'Ordine professionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili.

I compensi in questione sono a carico del Fondo e non sono imputabili alla somma complessiva erogata alla vittima.

Si allega per opportuna documentazione una tabella curata dalla Concessionaria CONSAP S.p.A., concernente in numero dei contratti di mutuo stipulati con le vittime con l'indicazione delle relative somme concesse a partire dall'anno 2000.

E' prevista la corresponsione mediante ratei annuali previa presentazione della relazione annuale da parte dell'esperto: l'importo del compenso è fissato nella misura del 10% dell'ammontare complessivo del beneficio concesso.

## 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 2020 (Dati al 31/8)

Per il periodo di riferimento, si riportano i dati concernenti le attività “antiracket ed antiusura” svolte dalla Concessionaria integrati dai riepiloghi relativi all’operatività in parola **dall’inizio del rapporto concessorio al 31.8.2020.**

Come noto in data 7 luglio 2020 è stato sottoscritto dal Ministero dell’Interno concedente (nella persona del Capo del Dipartimento per l’Amministrazione Generale per le Politiche del Personale dell’Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie) ed in data 20 luglio 2020 da Consap (nella persona del Presidente e Amministratore Delegato) l’atto di rinnovo dell’Atto di Concessione venuto a scadenza, per la durata di cinque anni.

## 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 ed antiusura, a stipulare n.**18** contratti di mutuo per complessivi **€ 1.257.754,11** con vittime del reato di usura;
- ⇒ in esecuzione dei suddetti contratti, a disporre delegazioni di pagamento per complessivi **€ 592.035,86**

Nel medesimo periodo di riferimento, Consap ha altresì provveduto – in esecuzione di contratti di mutuo stipulati precedentemente all’anno 2020 – a disporre ulteriori delegazioni di pagamento per complessivi **€ 826.445,62**.

Pertanto, nel corso del 2020, sono stati disposti n. **204** mandati di pagamento per complessivi **€ 1.418.481,48**.

Dall’inizio del rapporto concessorio Consap ha provveduto a:

- ⇒ stipulare n. **1575 contratti di mutuo** per complessivi **€ 138.561.853**;
- ⇒ disporre delegazioni di pagamento per un importo complessivo di **€ 136.811.358,33** 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
<b>Al 31 Agosto 2020</b>	<b>18</b>	<b>€ 1.257.754,11</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>1575</b>	<b>€ 138.561.853,00</b>

## 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 2020** – ha provveduto a stipulare **n. 13** atti aggiuntivi ad altrettanti originari contratti di mutuo.

Dall’inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto a stipulare **n. 740** atti aggiuntivi.

## 3. attività' di recupero

Il **rapporto tra l’importo delle rate inevase e le rate scadute** si assesta su circa l’**84%**. L’importo delle rate inevase si attesta a circa **€ 86,9 milioni**. La circostanza, oltre a comportare decremento alle disponibilità del Fondo, è indice del mancato “reinsediamento nell’economia legale” delle vittime di usura, che rappresenta lo scopo primario della legge n. 108/1996.

Come di consueto - prima di attivare le azioni di riscossione coattiva tramite l’Agenzia delle Entrate – Riscossione per il recupero delle rate insolute - Consap provvede, in via amministrativa, a sollecitare i mutuatari al relativo pagamento. A seguito di diffide bonarie, nel periodo di riferimento sono pervenuti pagamenti per il complessivo importo di **€ 6.002,84**.

Come noto al riguardo, l’art. 54-quater del d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020 (c.d. decreto “Cura Italia”) ha disposto, in favore delle vittime dell’usura, la sospensione delle rate dei mutui concessi ex art. 14 della l. n. 108/1996, con scadenza nei mesi da febbraio a dicembre 2020.

Pertanto nel periodo marzo – agosto 2020 si è soprasseduto dal sollecitare, in via amministrativa, i mutuatari al pagamento delle rate.

Altresì non sono state attivate le azioni di riscossione coattiva tramite l'Agenzia delle Entrate per il recupero delle rate insolute di contratti già venuti a scadenza o risolti.

Si rappresenta, altresì, che in data 13.2.2020 la Direzione Centrale del Servizio Centrale di Protezione ha erogato sul conto corrente bancario intestato alla Sezione di Tesoreria dello Stato di Cosenza l'importo di € 422.514,55 a copertura del debito per morosità nei confronti del Fondo di una posizione relativa a testimoni di giustizia. Consap ha provveduto pertanto al relativo sgravio esattoriale della posizione stessa.

Ulteriori **€ 100.217,79** per rate di ammortamento inevase sono stati recuperati detraendo il relativo importo in via di compensazione, dal pagamento rispettivamente di n. 7 elargizioni a vittime dell'estorsione e n.1 beneficio a vittime della mafia.

Dall'inizio del rapporto concessorio risultano risolti, ai sensi dell'art.3 punto 3 dell'atto Concessorio, **n. 352** 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. 778** posizioni, di cui **n. 73** in relazione a decreti di revoca **n. 4** per recupero spese legali e **n. 701** per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento.

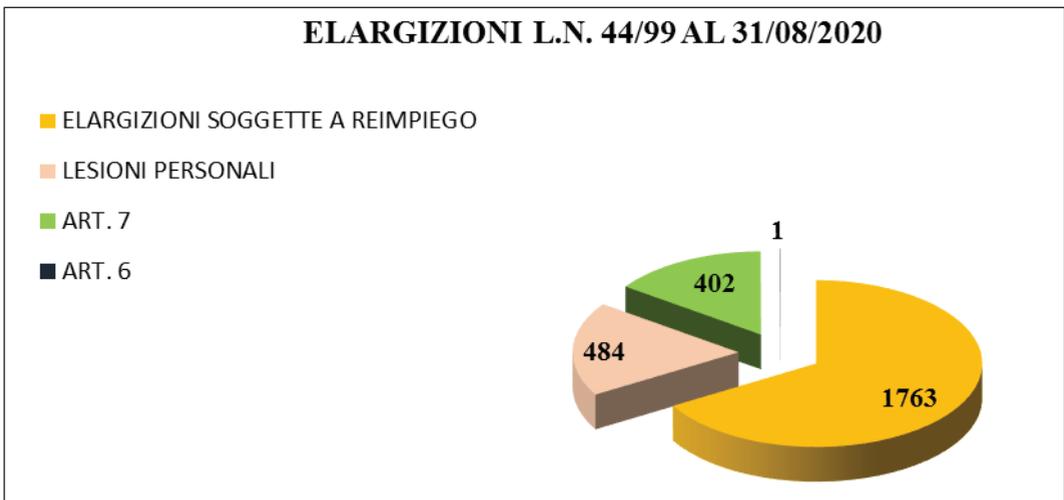
## ESTORSIONE

### 4. erogazione delle elargizioni

Nel periodo di riferimento, Consap ha provveduto, in esecuzione di **148 decreti** del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, ad erogare complessivi **€ 11.743.425,19** a titolo di elargizione in favore delle vittime dei reati estorsivi.

Dall'inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto ad erogare **n. 2.650** elargizioni per complessivi **€ 229.443.062,10**.

**A tutto il 31 agosto 2020** 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	135	€ 11.125.708,61
<b>Al 31 Agosto 2020</b>	<b>148</b>	<b>€ 11.743.425,19</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>2650</b>	<b>€ 229.443.062,10</b>

## 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. 21** posizioni e, per **n. 18** 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. 44/1999.

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 **31 agosto 2020** la distribuzione delle **n. 1763** elargizioni soggette a reimpiego è rappresentata secondo lo schema di seguito:



## 1. RECUPERI IN FORZA DI REVOCHE

Nello stesso periodo sono pervenuti **n. 9** decreti di revoca dell'elargizione.

Dall'inizio del rapporto concessorio sono stati emessi **n. 197** decreti di revoca per mancato reimpiego dell'elargizione, di cui **n. 32** successivamente annullati per reimpiego tardivo, per complessivi **€ 15.724.770,26**.

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. 137** 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 2020 Consap - a seguito di iscrizione a ruolo - ha recuperato l'importo di **€ 4.786,23**.

Dall'inizio dell'attività ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per **n. 84** posizioni (**n. 66** relative all'usura e **n. 19** all'estorsione).

## RIVERSAMENTI ALLE TESORERIE PROVINCIALI DELLO STATO

Nel 2020 risultano versamenti delle rate di mutuo effettuati dai mutuatari per complessivi **€ 92.382,09**. 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 **€ 681.722,11**.

I riversamenti effettuati direttamente da Equitalia a seguito di recuperi nei confronti di vittime/rei riferiti ad estorsione ed usura ammontano a **€ 64.541,86**.

ANALISI ECONOMICA DEI BENEFICI DECRETATI DISTINTA  
PER SETTORI ECONOMICO - PRODUTTIVI, PER REGIONI, PROVINCE,  
SESSO E FASCIA DI ETA' DEI BENEFICIARI

**Decreti in favore delle vittime dell'estorsione nel periodo  
dall'1/1/2020 al 31/08/2020**

<b>ATTIVITA' *</b>	<b>N. DECRETI</b>	
Agricoltura, caccia e silvicoltura	6	<b>8,45%</b>
Attività manifatturiere	1	<b>1,40%</b>
Costruzioni	13	<b>18,30%</b>
Commercio all'ingrosso e al dettaglio	9	<b>12,68%</b>
Alberghi e ristoranti	7	<b>9,86%</b>
Trasporto, magazzinaggio e comunicazioni	2	<b>2,80%</b>
Attività immobiliare, noleggio, informatica ecc.	2	<b>2,80%</b>
Sanità e altri servizi sociali	3	<b>4,22%</b>
Non individuabili	28	<b>39,44%</b>
<b>TOTALE</b>	<b>71</b>	

Non sono ricompresi i benefici elargiti per lesioni personali e in qualità di terzi danneggiati.

\* in base alla classificazione Ateco

REGIONE	PROVINCIA	N.DECRETI
<b>Basilicata</b>		<b>2 1,18%</b>
	PZ	2
<b>Calabria</b>		<b>26 15,38%</b>
	CS	4
	CZ	7
	KR	1
	RC	8
	VV	6
<b>Campania</b>		<b>57 33,73%</b>
	AV	2
	CE	1
	NA	50
	SA	4
<b>Lazio</b>		<b>3 1,77%</b>
	RM	3
<b>Marche</b>		<b>1 0,59%</b>
	FM	1
<b>Piemonte</b>		<b>2 1,18%</b>
	TO	1
	NO	1
<b>Puglia</b>		<b>40 23,67%</b>
	BA	6
	BAT	3
	BR	3
	FG	23
	LE	5
<b>Sicilia</b>		<b>35 20,71%</b>
	CL	1
	CT	16
	ME	5
	PA	9
	RG	1
	SR	3
<b>Veneto</b>		<b>3 1,77%</b>
	PD	1
	VI	1
	VR	1
<b>TOTALE</b>		<b>169</b>

**ANALISI ECONOMICA DEI BENEFICI DECRETATI DISTINTA PER SETTORI ECONOMICO - PRODUTTIVI, PER REGIONI, PROVINCE, SESSO E FASCIA DI ETA' DEI BENEFICIARI**

Decreti in favore delle vittime dell'usura nel periodo  
dall'1/1/2020 al 31/8/2020

<b>ATTIVITA' *</b>	<b>N. DECRETI</b>	
Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione auto, moto e beni personali e per la casa	17	77,27%
Agricoltura caccia silvicoltura	2	9,09%
Alberghi e ristorazione	2	9,09%
Costruzioni	1	4,55%
<b>TOTALE</b>	<b>22</b>	

\*in base alla classificazione Ateco

<b>REGIONE</b>	<b>PROVINCIA</b>	<b>N.DECRETI</b>	
<b>Campania</b>		<b>3</b>	13,63%
	SA	2	
	NA	1	
<b>Calabria</b>		<b>2</b>	9,09%
	CS	1	
	RC	1	
<b>Abruzzo</b>		<b>1</b>	4,55%
	AQ	1	
<b>Basilicata</b>		<b>1</b>	4,55%
	PZ	1	
<b>Lazio</b>		<b>5</b>	22,72%
	RM	2	
	FR	1	
	LT	2	
<b>Puglia</b>	BA	<b>3</b>	18,18%
	BT	1	
<b>Piemonte</b>		<b>1</b>	4,55%
	NO	1	
<b>Umbria</b>		<b>1</b>	4,55%
	PG	1	
<b>Sicilia</b>		<b>2</b>	9,09%
	CT	1	
	RG	1	
<b>Veneto</b>		<b>2</b>	9,09%
	VE	2	

<b>SESSO</b>	<b>N. DECRETI</b>
<b><u>UOMINI</u></b>	
20/30	1
30/40	1
40/50	3
50/60	9
60/70	4
70/80	2
<b>Totale</b>	<b>20</b>
<b><u>DONNE</u></b>	
40/50	1
50/60	1
<b>Totale</b>	<b>2</b>

<b>FASCIA DI ETA'</b>	<b>N. DECRETI</b>
20/30	1
30/40	1
40/50	4
50/60	10
60/70	4
70/80	2
<b>Totale</b>	<b>22</b>



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