

LE DECISIONI

ACCOGLIMENTI

Il Comitato ha disposto l'accoglimento di **267** istanze, di cui **165** presentate dalle vittime di estorsione per ottenere elargizioni e **102** presentate dalle vittime dell'usura per ottenere mutui decennali senza interesse.

Le somme complessivamente deliberate dal Comitato ammontano a **€ 25.804.938,22** di cui:

- **€ 14.256.433,24** in favore delle vittime dell'**estorsione** (di cui € 2.919.384,00 a titolo di provvisionale ed € 11.337.049,24 a titolo di saldo);
- **€ 11.548.504,98** in favore delle vittime dell'**usura** (di cui € 11.292.031,00 a titolo di mutuo in un'unica soluzione ed € 256.473,98 a titolo di saldo rispetto ad anticipazioni già concesse).

Disaggregando i dati a livello territoriale (allegato 4), la Sicilia risulta la regione a cui favore sono state deliberate le maggiori somme per elargizioni alle vittime di **estorsione € 6.474.291,08**, seguita dalla Calabria **€ 3.756.509,11**, dalla Campania **€ 2.059.380,83** e dalla Puglia **€ 928.305,63**.

Per quanto riguarda, invece, le vittime di **usura**, la Regione che ha fatto registrare il maggior importo per mutui è la Puglia **€ 3.594.067,55**, seguita dalla Campania **€ 2.315.823,18**, dal Lazio **€ 1.687.109,02** e dalla Lombardia **€ 1.063.450,00**.

ELARGIZIONI AD ALTRI SOGGETTI

Nel corso dell'anno 2015, sono state accolte **10** istanze presentate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 44/1999, da "terzi danneggiati" da attività estorsive, per un totale di € **133.722,14**, a ristoro dei danni subiti da beni mobili o immobili di loro proprietà.

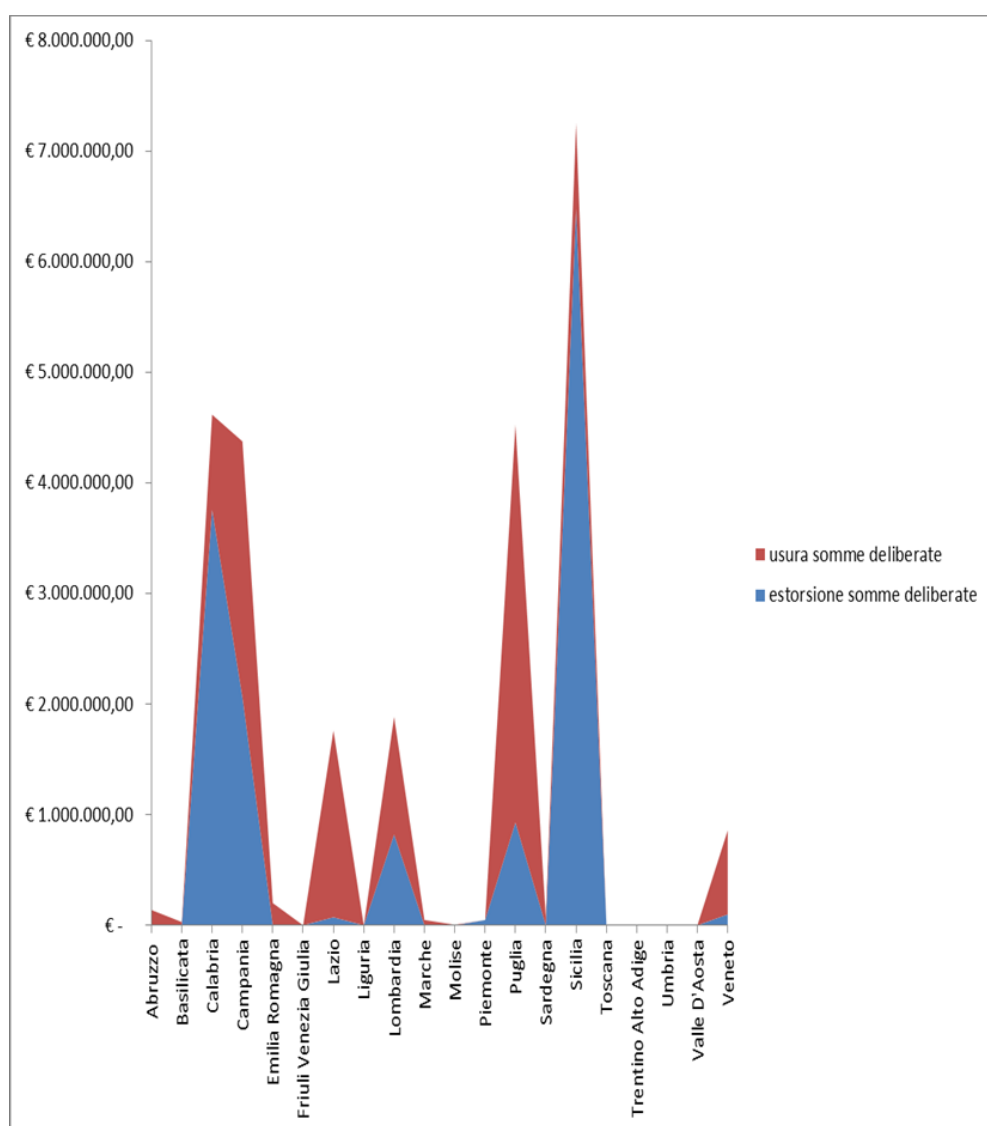
ELARGIZIONI PER LESIONI PERSONALI

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 fino al 31 dicembre 2015, n. **46** istanze per il ristoro delle lesioni personali per un totale di € **4.392.999,76**.

Somme deliberate per estorsione e usura anno 2015
suddivise per Regione

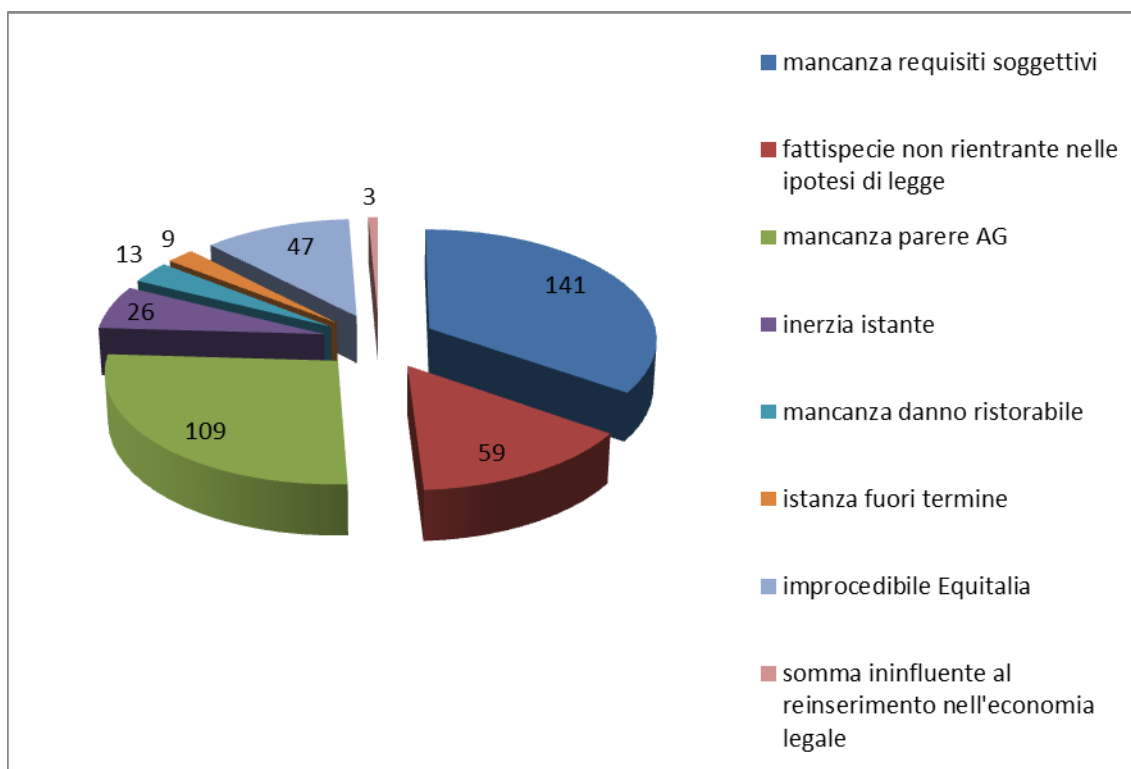
REGIONI	ESTORSIONE	USURA
Abruzzo		€ 138.791,00
Basilicata		€ 29.420,56
Calabria	€ 3.756.509,11	€ 860.573,46
Campania	€ 2.059.380,83	€ 2.315.823,18
Emilia Romagna		€ 200.671,00
Friuli Venezia Giulia		
Lazio	€ 72.453,55	€ 1.687.109,02
Liguria		
Lombardia	€ 820.000,00	€ 1.063.450,00
Marche		€ 47.523,09
Molise		€ 5.153,77
Piemonte	€ 47.313,00	
Puglia	€ 928.305,63	€ 3.594.067,55
Sardegna		€ 72.171,08

Sicilia	€ 6.474.291,08	€ 774.602,11
Toscana		
Trentino Alto Adige		
Umbria		
Valle D'Aosta		
Veneto	€ 98.180,04	€ 759.563,46
TOTALE	€ 14.256.433,24	€ 11.548.504,98



NON ACCOGLIMENTI E RELATIVE MOTIVAZIONI

Le istanze respinte sono state complessivamente **407** di cui **108** per elargizioni e **299** per i mutui.



Nello specifico:

- **141** per mancanza dei requisiti soggettivi;
- **59** per fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative;
- **109** per mancanza del prescritto parere favorevole dell'Autorità Giudiziaria;
- **26** per inerzia dell'istante;
- **13** per mancanza di un danno ristorabile ai sensi delle vigenti normative;
- **3** in quanto la somma concedibile a titolo di mutuo non avrebbe consentito il reinserimento dell'istante nell'economia legale;

- **9** presentazione oltre i termini di legge;
- **47** per improcedibilità.

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 **197** delle posizioni esaminate, di cui **101** per elargizioni e **96** per mutui.

Nello specifico:

- **188** integrazioni istruttorie sono state disposte in quanto il *“dettagliato rapporto”*, previsto dall'art. 21 del d.P.R. n. 60/2014 e di competenza del Prefetto non forniva tutti gli elementi necessari per definire il relativo procedimento;
- **9** integrazioni sono state richieste in quanto le istanze risultavano completamente prive del *“dettagliato rapporto”*.

SOSPENSIONI

Nel corso del 2014 il Comitato ha deliberato la sospensione del procedimento amministrativo per **3** delle istanze esaminate, di cui **1** per elargizioni e **2** per usura.

Si tratta di provvedimenti adottati nelle more della definizione dei procedimenti penali a carico dell'istante, ai sensi dell'art. 14, comma 7, della legge n. 108/1996, come modificato dall'art. 1, lettera d) della legge n. 3/2012.

PARERI

Il Comitato ha complessivamente espresso **232** 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.

L'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.

AVVII DEI PROCEDIMENTI DI REVOCA

Al fine di tutelare l'integrità del Fondo di Rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura il Comitato ha adottato **51** delibere per l'avvio del procedimento di revoca dei benefici già concessi che, alla luce dei chiarimenti forniti dagli interessati, hanno dato luogo a **19** provvedimenti di revoca, di cui:

- **16** 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;
- **3** per usura, nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 14, comma 9, della legge n. 108/1996:
 - *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;*
 - *somme erogate a titolo di mutuo o di provvisionale non utilizzate in conformità al piano di utilizzo;*
 - *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).

PRESE D'ATTO

Il Comitato ha complessivamente adottato **80** prese d'atto, di cui:

per estorsione:

- **29** a seguito sia delle comunicazioni della Prefettura circa la riscossione o meno di premi assicurativi o altro beneficio concesso per il medesimo danno, sia da parte della Consap, con riguardo al corretto reimpiego delle somme corrisposte in attività economiche di tipo imprenditoriale;
- **22** per richieste di riesame di istanze già definite per le quali non sono emersi elementi nuovi rispetto alle decisioni precedentemente adottate;

per usura:

- **13** per richieste di riesame, di istanze già definite per le quali non sono emersi elementi nuovi rispetto alle decisioni precedentemente adottate;
- **8** osservazioni inviate dagli istanti;
- **8** rinuncia da parte dell'istante al mutuo richiesto.

In allegato viene riportata la relazione della Concessionaria *Consap S.p.A.*, contenente le attività dell'anno 2015, riferite, in particolare, al Fondo di rotazione.

La relazione in argomento è la prima compilata dopo la sottoscrizione del nuovo atto di Concessione, sottoscritto il **20 gennaio 2015**.

| II - CONTENZIOSO

Nel corso del 2015 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*, **53 ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali**, di cui **30** avverso i decreti in materia di estorsione, **17** avverso decreti in materia di usura, **6** avverso il silenzio; **18 ricorsi straordinari al Capo dello Stato**, talvolta con istanza di sospensiva, di cui **6** avverso decreti in materia di estorsione e **12** avverso decreti in materia di usura.

Sono stati proposti, altresì, **3** ricorsi in appello al *Consiglio di Stato* avverso favorevoli sentenze. Non risultano depositati, come negli anni precedenti, ricorsi *ex art. 700 c.p.c.*

Dall'analisi dei casi di estorsione si conferma, in generale, la tendenza alla contestazione delle modalità di quantificazione del beneficio erogato; risultano, quindi, 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.

Per quanto concerne gli esiti dei ricorsi, nell'anno 2015, sono stati definiti **24** ricorsi straordinari al Capo dello Stato, alcuni dei quali presentati negli anni precedenti: **8** sono stati respinti, **2** dichiarati inammissibili, **2** irricevibili, **3** improcedibili, **6** in parte inammissibili e respinti. In tre casi, l'esito è stato positivo per i ricorrenti.

Nello stesso arco temporale in esame, il numero dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato (**18**) è diminuito rispetto all'anno precedente (**22**).

I ricorsi proposti innanzi ai *Tribunali Amministrativi Regionali* sono pari a **53** (nel 2014 erano **31**).

Per quanto riguarda il loro esito, **21** sono state le sentenze complessivamente notificate, anche per ricorsi presentati negli anni precedenti: **10** di rigetto, **6** di accoglimento, **2** di inammissibilità e **3** dichiarati improcedibili.

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

Ne escono, poi, rafforzate le decisioni assunte dal Comitato per quanto concerne la 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.

In alcuni casi le sentenze tendono a ribadire le decisioni assunte dal Comitato per quanto riguarda la mancata prova da parte degli istanti dell'effettivo danno e/o del mancato guadagno subito per effetto dell'attività estorsiva.

Le motivazioni contenute nelle sentenze favorevoli ai ricorrenti sono fondate su una diversa valutazione da parte dei *Tribunali Amministrativi Regionali* in merito alla sussistenza dei requisiti soggettivi ovvero alle modalità della quantificazione dei benefici.

Nell'anno 2015, risultano proposte **13** istanze cautelari. Per alcune di queste si è in attesa di decisione; risultano, inoltre, notificate **4** ordinanze cautelari, tutte favorevoli all'Amministrazione, **1** rinuncia alla richiesta, **1** domanda incidentale di sospensione respinta, **1** ordinanza respinta in

appello, **1** ordinanza dichiarata improcedibile, **2** ordinanze rinviata alla Camera di Consiglio.

Per quanto concerne i ricorsi proposti in appello, risultano notificate **3** sentenze del *Consiglio di Stato* con esito favorevole all'Amministrazione.

Si sta valutando la possibilità di istituire un apposito "massimario in progress" da sottoporre ai componenti del Comitato, in grado di fornire gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa sulla materia e rendere più efficaci le decisioni del Comitato stesso.

I - IL CONVEGNO DI STUDI

20 ottobre 2015

Nel corso dell'incontro, promosso dallo scrivente il 20 ottobre 2015, nella prima sessione dedicata alla *“Plurioffensività dei reati di estorsione e di usura: profili evolutivi ed interazioni criminali, con particolare riferimento al pregiudizio all'economia nazionale”*, il Dr. Giovanni Colangelo, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, oltre a sottolineare l'importanza della effettività della pena, ha evidenziato l'esigenza dell'autonomia del procedimento amministrativo di concessione dell'elargizione e del mutuo rispetto al procedimento penale.

Il magistrato si è soffermato sull'esperienza di rafforzamento del dialogo tra le due Istituzioni (Prefetto e Procuratore), peraltro già curato dall'Ufficio del Commissario con gli incontri di formazione integrata presso le Prefetture.

Convergenti si sono rivelati gli interventi del Dr. Giuseppe Pignatone, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma - che ha accennato anche all'incidenza della corruzione nel profilo criminale - e del Dr. Franco Roberti, Procuratore Nazionale Antimafia DNA, che ha tenuto a sottolineare l'enorme rilevanza ancora oggi delle estorsioni, che spesso si intersecano con i reati di turbativa d'asta.

Il mondo accademico, rappresentato dal Prof. Sergio Seminara, Professore Ordinario di diritto penale - Università degli Studi di Pavia, nel suo intervento, si è soffermato sulle comparazioni dei reati di usura come risulta disciplinato da altri ordinamenti, in particolare quello francese, previsto a tutela dell'economia e poco ispirato a concetti solidaristici.

Nella tavola rotonda, è stata sottolineata l'esigenza dell'ampliamento dei termini per le istanze di accesso al Fondo, la sospensione dei termini e la rinnovabilità della stessa.

Nella seconda sessione, sul tema *"Racket e usura: sostegno alle vittime e garanzia dei fondi di rotazione"*, si sono registrati gli interventi dei rappresentanti di Banca d'Italia, A.B.I., Bancaprossima e del Presidente della Regione Puglia, *Dr Michele Emiliano*.

E' emersa la profonda esigenza di rafforzare il microcredito in favore delle piccole e delle medie imprese e delle famiglie, con l'auspicio di una valutazione del mutuo creditizio che superi gli effetti pregiudizievoli dell'attuale penalizzante meccanismo.

Il Vice Ministro, *Sen. Filippo Bubbico*, nel trarre le conclusioni ha investito questo Ufficio della necessità che su tali problemi si avvii uno studio accurato, approfondito ed attuale in grado di fornire strumenti, idee e proposte al legislatore per elaborare interventi normativi, resi sempre più urgenti.

Come accennato precedentemente, sia nell'ambito dell'attività svolta dal *Comitato di Solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura*, che in occasione di molteplici incontri interistituzionali, fra i quali, il Convegno di studi, promosso dall'Ufficio, il 20 ottobre, sul tema *"Sicurezza, legalità e solidarietà. Nuove strategie di lotta all'estorsione e all'usura fra Stato di diritto ed economia legale"* è stata riscontrata, con ampia condivisione, l'esigenza di garantire una sempre più efficace e tempestiva azione di tutela alle vittime.

In tale ottica, non può prescindere da interventi di *ammodernamento* di una normativa che ha sicuramente svolto, in prima applicazione, e nel tempo, una efficace azione di sostegno nei confronti delle vittime, prevedendo il ristoro

patrimoniale dei danni subiti, ai fini del loro reinserimento nel circuito economico-produttivo.

Il “perfezionamento” dell’attuale assetto normativo è, quindi, conseguente alla rilevata necessità di superare questioni interpretative e criticità in concreto evidenziate in sede di attuazione delle disposizioni in materia.

II - IL GRUPPO DI LAVORO

PROPOSTE NORMATIVE

E’ stato, pertanto, costituito un “*Gruppo di lavoro*”, composto da esperti in materia e da due rappresentanti dell’Ufficio, al fine di formulare concrete proposte modificative della legislazione vigente.

Il “*Gruppo*” ha svolto una approfondita analisi allo scopo di definire strumenti per rendere più efficaci e celeri gli interventi, operando sulle relative procedure, anche sulla scorta delle indicazioni fornite, nel corso del Convegno del 20 ottobre.

Lo stesso Gruppo di lavoro si è soffermato sui seguenti profili di interesse:

- **ampliamento dei termini per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo.**

La particolare condizione degli interessati, connotata da accentuato disagio, è tale da suggerire l’ampliamento dei termini per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo ad un arco temporale di **24 mesi**, per la vittima di usura, di estorsione e di intimidazione ambientale, apportando così modifiche all’art. 14, comma 5, della legge n.108/1996, nonché all’art.13, commi 3 e 4, della legge n.44/1999.

- Riapertura dei termini di presentazione delle istanze di concessione dell'elargizione e del mutuo.

Si è, altresì, ipotizzata una norma che contempla la riapertura dei termini di presentazione delle istanze di concessione dell'elargizione e del mutuo, relative agli eventi dannosi verificatisi successivamente al 27 febbraio 2007, a suo tempo respinte per decorrenza dei termini di presentazione ovvero non presentate. E ciò allo scopo di evitare ingiustificate disparità di trattamento nei confronti delle vittime di estorsione e di usura ora considerate rispetto ai soggetti destinatari dei benefici introdotti dalle nuove disposizioni.

- Possibilità di concessione dell'intero importo dell'elargizione prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del procedimento penale.

Si è ipotizzata l'introduzione del comma 1-*bis* all'art. 14 della citata legge n.44, secondo cui, salvo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, l'intero importo dell'elargizione può essere concesso, prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del procedimento penale relativo all'evento delittuoso posto a base dell'istanza, a seguito del decreto che dispone il giudizio ovvero dopo la prima udienza dibattimentale ovvero nel caso in cui dall'esito delle risultanze istruttorie siano emersi solidi elementi probatori connessi al fatto criminoso.

Tale norma recepirebbe, in sostanza, l'orientamento del Comitato in linea con l'allegato parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato il 31 luglio u.s. che ha ritenuto che: *“specialmente nei casi in cui l'Amministrazione risulti in possesso di fondati elementi probatori in merito all'evento delittuoso posto alla base dell'istanza, possa legittimamente consentirsi alla stessa di procedere all'erogazione dell'intero ammontare del beneficio anche prima della conclusione del procedimento penale.”*

- Sospensione dei termini, di cui all'art. 20 della legge n.44/1999.

Una ulteriore riflessione è stata svolta sulla natura del beneficio della sospensione dei termini, di cui all'art. 20 della citata legge n.44 (già rientrante nelle attribuzioni del Prefetto) di competenza del Procuratore della Repubblica, a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 3/2012.

La configurazione dell'istituto quale tutela avanzata della posizione economica dell'imprenditore, pur nella considerazione del suo carattere di eccezionalità, induce ad auspicare una modifica che ne consenta espressamente la rinnovabilità *per una sola volta*; e ciò tenuto conto della circostanza che la legge vigente non la prevede, ma neanche la esclude.

Tale intervento normativo esplicherebbe effetti positivi, tra l'altro, sul contenimento del numero di istanze di mutuo carenti *ab origine* di presupposti per una determinazione favorevole, per le quali si è registrato un *trend* in decisa crescita. L'analisi dettagliata delle richieste di accesso al Fondo, *ex lege* n.108/1996, ha evidenziato che spesso le medesime sono presentate dagli interessati allo scopo principale di ottenere la sospensione dei termini, tant'è che — laddove meramente strumentali — vengono, in gran parte, definite con provvedimenti di diniego.

Sono state, pertanto, sottoposte al Sig. Vice Ministro ed al Capo di Gabinetto del Ministro, per le valutazioni e il seguito ritenuto più appropriato, le "bozze" sia del testo di legge recante le citate modifiche che di un "*articolo unico*", eventualmente da inserire in altro testo, concernente la riapertura dei termini per la concessione dell'elargizione e del mutuo, così come auspicato dal mondo delle Associazioni antiracket e antiusura.

Inoltre, è stato esaminato anche il profilo della cosiddetta valutazione della **capacità di reinserimento nell'economia legale**, ai sensi dell'*art. 14* comma 5 della legge *n.108/1996* e dell'*art. 15* comma 2 della legge *n.44/1999*, nell'ambito dei requisiti oggettivi e soggettivi del beneficiario, che pone alcuni problemi applicativi. Si è posto, tra l'altro, il problema del ristoro a favore dell'imprenditore, vittima di usura, dichiarato fallito e condannato per reati connessi, con una sentenza non definitiva, rimanendo escluso per legge il risarcimento nei soli casi in cui la sentenza di condanna sia definitiva. Pertanto, non ostando in tal senso la condanna per reati connessi, che si profila come non definitiva ed oggetto di appello – e attraverso la valvola di garanzia rappresentata dalla "*revoca*" in caso di consolidamento – la valutazione della capacità di reinserimento nell'economia legale del richiedente viene effettuata dal Comitato di solidarietà caso per caso, non essendo esclusa presuntivamente, e con particolare attenzione alla concreta situazione nella quale la vittima si è venuta a trovare.

In proposito, il Gruppo di lavoro ha ritenuto efficace l'attività svolta dal Comitato, nei suesposti termini, non rendendosi necessaria nel merito una specifica modifica normativa.

Sono peraltro allo studio ulteriori ipotesi di modifiche normative riguardanti il beneficio della sospensione dei termini di cui al citato *art. 20*, formulate dalle Autorità Giudiziarie interessate in merito.