

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 alla data del 30 giugno 2016, n. **30** istanze per il ristoro delle lesioni personali per un totale di € **2.850.482,44**.

Non accoglimenti e relative motivazioni

Le istanze respinte sono state complessivamente **624** di cui **98** per elargizioni e **526** per i mutui.

Nello specifico:

- **244** per mancanza dei requisiti soggettivi;
- **62** per fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative;
- **175** per mancanza del prescritto parere favorevole dell'Autorità Giudiziaria;
- **20** per inerzia dell'istante;
- **16** per mancanza di un danno ristorabile ai sensi delle vigenti normative;
- **2** in quanto la somma concedibile a titolo di mutuo non avrebbe consentito il reinserimento dell'istante nell'economia legale;
- **7** presentazione oltre i termini di legge;
- **98** 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 **137** delle posizioni esaminate, di cui **72** per elargizioni e **65** per mutui.

Nello specifico:

- **53** 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;
- **84** integrazioni sono state richieste in quanto le istanze risultavano completamente prive del *“dettagliato rapporto”*.

Sospensioni

Nel corso del periodo in esame il Comitato ha deliberato la sospensione del procedimento amministrativo per **4** delle istanze esaminate, di cui **3** per elargizioni e **1** 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 **100** 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 **58** delibere per l'avvio del procedimento di revoca dei benefici già concessi che, alla luce dei chiarimenti forniti dagli interessati, hanno dato luogo a **24** 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;
- **8** 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 **76** prese d'atto, di cui:

per estorsione:

- **27** 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:

- **14** per richieste di riesame, di istanze già definite per le quali non sono emersi elementi nuovi rispetto alle decisioni precedentemente adottate;
- **13** osservazioni inviate dagli istanti.

RICORSI GIURISDIZIONALI AL TAR E RICORSI STRAORDINARI AL CAPO DELLO STATO

Nel corso del 2016 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*, **22 ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali**, di cui **7** avverso i decreti in materia di estorsione, **13** avverso decreti in materia di usura, **2** avverso il silenzio; **17 ricorsi straordinari al Capo dello Stato**, talvolta con istanza di sospensiva, di cui **3** avverso decreti in materia di estorsione e **14** avverso decreti in materia di usura.

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.

In relazione, poi, agli esiti dei ricorsi è da rilevare che, nell'anno 2016, sono stati definiti **13** ricorsi straordinari al Capo dello Stato, alcuni dei quali presentati negli anni precedenti: **8** sono stati respinti, **3** dichiarati inammissibili, **1** annulla il decreto e chiede il riesame per la restante parte respinge, **1** accolto.

Nello stesso arco temporale in esame, il numero dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato (**17**) è lievemente diminuito

rispetto all'anno precedente (**18**), soprattutto per gli effetti introdotti dall'obbligatorietà del contributo unificato, ai sensi dell'art. 37, comma 6 del d.l. 6.7.2011, n. 98, convertito con legge n. 111 del 15.7.2011 e successive modificazioni che hanno innalzato l'importo a € 650,00.

Per n. 5 ricorsi al Presidente della Repubblica sono stati richiesti gli scritti difensivi della Pubblica Amministrazione per il diritto di replica.

I ricorsi proposti contro i decreti commissariali innanzi ai *Tribunali Amministrativi Regionali* sono pari a **22** (nel 2015 erano **52**).

Per quanto riguarda il loro esito, **15** sono state le sentenze complessivamente notificate, anche per ricorsi presentati negli anni precedenti: **4** di rigetto, **4** di accoglimento, **4** di inammissibilità e **1** in parte improcedibile nel ricorso principale e in parte accoglie, inammissibile il ricorso per motivi aggiunti, **2** non definitive.

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

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

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 2016 risultano, inoltre, proposte **12** istanze cautelari per alcune delle quali si è in attesa di decisione; risultano,

inoltre, notificate **5** ordinanze cautelari, tutte favorevoli all'Amministrazione, **1** ordinanza respinta in appello, **1** domanda incidentale di sospensione respinta, **1** ordinanza di rigetto di richiesta di nomina commissario ad acta, **1** ordinanza respinta in appello, **1** ordinanza in via accidentale accolta.

Sono stati notificati, infine, all'Ufficio **5** decreti di perenzione.

PROPOSTE DI MODIFICA NORMATIVA IN MATERIA DI ESTORSIONE E DI USURA E NELL'AMBITO DELLA CONCESSIONE CONSAP

Nel 2016 con la costituzione – da parte del Commissario di un *Gruppo di lavoro*, composto da esperti in materia, sono state formulate concrete proposte modificative della legislazione vigente, che riguardano, in particolare, i seguenti profili di interesse:

- *ampliamento dei termini per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo;*
- *riapertura dei termini di presentazione delle istanze di concessione dell'elargizione e del mutuo;*
- *possibilità di concessione dell'intero importo dell'elargizione prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del procedimento penale;*
- *sospensione dei termini, di cui all'art. 20 della legge n. 44/99.*

Il termine dei *trecento giorni*, previsto dal vigente art. 20, comma 1, della citata *legge n. 44/1999*, è, in realtà, un termine assai ridotto e, peraltro, non sempre fruibile nella sua interezza. Dalla concreta esperienza, emerge infatti come, di frequente, i provvedimenti di sospensione, emanati dai Procuratori della Repubblica, intervengano a sensibile distanza temporale rispetto al *dies a quo* del menzionato termine, coincidente per legge con ogni singola scadenza, e ciò a cagione dei tempi, ben più estesi, destinati alla verifica della bontà delle dichiarazioni delle parti offese.

Si è, pertanto, ritenuto ragionevole proporre l'estensione della durata dell'inibizione all'ordinario termine massimo di legge per le indagini preliminari, che, per i reati di cui all'art. 407, comma 2, lett. a) c.p.p. selezionabili quale ambito di maggiore estensione temporale, è di *due anni*.

Inoltre, la decorrenza della sospensione potrebbe essere fissata dalla data di adozione del provvedimento concessivo da parte del Procuratore della Repubblica; tale decorrenza avrebbe così carattere unitario per ogni tipo di posizione debitoria e in grado di coprire per intero il termine di sospensione previsto dalla legge e concesso dal Procuratore della Repubblica. Verrebbero, pertanto, sostituite le parole "*trecento giorni*" con quelle di "*due anni a decorrere dal provvedimento di sospensione*".

Per garantire sani processi di sviluppo imprenditoriale, occorre, quindi, concepire e porre in essere ogni utile intervento di contrasto e di prevenzione, che deve "mirare" a una sempre più concreta azione solidale - da perseguire sempre più con modalità attive, dinamiche ed evolutive - nei confronti delle vittime dei reati estorsivi ed usurari, improntati ai principi di *sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*.

Un punto delicato, al quale sarà dedicato particolare attenzione nel corso del 2017, sarà quello relativo al rapporto concessorio con CONSAP, che ha presentato alcune significative criticità.

In particolare, si evidenzia che, nel corso del 2016, alcune *Avvocature Distrettuali dello Stato* hanno rappresentato l'impossibilità di assumere la difesa in giudizio contro gli atti di opposizione alle cartelle esattoriali, notificati direttamente alla *CONSAP S.p.a.* e connessi ai contenziosi, in particolare, con i mutuatari morosi, i destinatari di revoche di benefici nonché con i rei di usura e di estorsione (per l'estorsione la somma

complessivamente *sub judice* risulta essere pari a € 2.420.651,31 e per usura è pari a € 653.885,23).

Sulla questione è stata interessata l'Avvocatura Generale dello Stato, che, con apposito parere dato il 21 novembre 2016, ha chiarito che la *Concessione* in essere tra il Ministero dell'Interno e la CONSAP S.p.a. non ha la forza di assimilare quest'ultima al Fondo o ad un'Amministrazione dello Stato.

L'Avvocatura Erariale ha osservato che l'art. 2 co. 6-*sexies*, del D.L. n.225/2010, come convertito dalla L. n. 10/2011, stabilisce che il Fondo "è surrogato nei diritti delle vittime negli stessi termini e alle stesse condizioni già previsti per i predetti fondi unificati"; tali termini e condizioni paiono presentare una significativa differenza, a seconda del Fondo considerato; per ciò che concerne l'esercizio del diritto di surroga non è dato rinvenire, infatti, nella normativa relativa al "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso" (segnatamente, la legge n. 512/1999), una previsione analoga a quella di cui all'art. 18-*bis*, co. 1, della legge 44/1999, relativo al "Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura", a mente del quale "il diritto di surroga (...) è esercitato dal concessionario di cui all'articolo 19, comma 4".

La rilevata differenza determina, quindi, l'impossibilità per il Fondo di esercitare il diritto di surroga, anche in sede processuale, nei confronti dei responsabili di danni nascenti da richieste estorsive ed usurarie. Tale esercizio è, infatti, riservato *ex lege* a CONSAP.

La Concessionaria non gode del patrocinio *ope legis* dell'Avvocatura dello Stato riservato alle pubbliche amministrazioni; essa non rientra, ad oggi, tra i soggetti dei quali l'Avvocatura dello Stato è autorizzata ad assumere il patrocinio;

né si evince che una simile autorizzazione possa conseguire dalla concessione in atto stipulata con il *Ministero dell'Interno*.

Allo stato attuale, pertanto, ed in assenza di una norma di legge che ne autorizzi espressamente il patrocinio, *l'Avvocatura dello Stato* non può legittimamente rappresentare in giudizio *CONSAP*, né svolgere attività di consulenza in favore della stessa.

Si rende, quindi, necessario prevedere una più che opportuna modifica normativa al fine di ricomprendere anche la Concessionaria *CONSAP S.P.A.* nel novero dei soggetti per i quali *l'Avvocatura dello Stato* può assumere il patrocinio in giudizio. Ciò garantirà più efficacemente la necessaria integrità del *Fondo di rotazione*.

Anche altri “*punti nodali*” del rapporto concessorio saranno attentamente valutati ai fini delle modifiche ritenute più utili con la sottoscrizione di appositi atti aggiuntivi alla stessa Concessione, approvata con decreto del Ministro dell'Interno, in data 3 aprile 2015, sempre al fine di garantire al meglio la necessaria integrità del *Fondo di rotazione*.

In proposito, - a partire dalle verifiche connesse dalla recente istituzione del capitolo di entrata 2439 art. 28, prevista ai fini del recupero da parte di Equitalia, e della sostituzione del numero del capitolo di entrata sui nuovi contratti di mutuo con le vittime di usura, - occorrerà verificare se il fenomeno, rilevato dalla Corte dei Conti, nel Rendiconto Generale dello Stato nel 2013, e opportunamente “*attenzionato*” nelle precedenti relazioni commissariali del 2014 e 2015, concernente l'alta percentuale del fenomeno della morosità delle vittime di usura mutuatarie, sia più contenuto rispetto agli anni decorsi.

Al riguardo, resta tuttora impellente l'esigenza di prevedere strumenti normativi più idonei a rendere tempestivo ed efficace

l'intervento di sostegno economico, nel pieno rispetto dei rigorosi principi posti a salvaguardia dell'Erario.

Pertanto, con l'ausilio dei competenti Uffici Legislativi del Ministero dell'Interno e del Ministero dell'Economia e Finanze, dovranno essere approfonditi questi "punti nodali" al fine di incrementare le azioni più opportune in favore dell'affermazione - concreta, puntuale ed efficace - della necessaria integrità del *Fondo*.

CONCLUSIONI

Nell'esercizio della funzione di Commissario Straordinario del Governo, su proposta del Signor Ministro dell'Interno, assunta il *30 dicembre 2016*, della quale sono particolarmente onorato, mi impegno a spendere ogni energia, con trasparenza e lealtà, per favorire e consolidare l'obiettivo di rafforzare la comprovata "rete" di solidarietà tra Istituzioni, società civile, Associazioni di categoria e di quanti lottano contro l'estorsione e l'usura.

Sarà mio impegno porre ogni doverosa attenzione nei confronti delle persone più vulnerabili, che, vivendo in condizioni di bisogno, possono essere esposti a reati particolarmente odiosi, che mettono in serio pericolo progetti di vita di tanti lavoratori, artigiani, commercianti e imprenditori.

È mio intendimento avviare i più opportuni contatti con giuristi e Istituti universitari per creare dei veri e propri "massimari" nella materia, da utilizzare sia ai fini di ulteriori e percorribili modifiche normative e/o amministrative che per rendere sempre più efficace anche la "difesa" del Comitato in occasione dei contenziosi avverso le decisioni assunte, spesso improntati alla mera strumentalità defatigante ad opera di alcuni ricorrenti.

Inoltre, si potrebbe ipotizzare una *rassegna periodica on line* di alcuni specifici contributi teorici, ad opera dei professionisti che siedono in Comitato, che approfondiscano argomenti di utilità nei profili di interesse istituzionale, fatte salve le necessarie esigenze legate alla *privacy* se connesse a questioni e a casi pratici esaminati.

Al momento, sono già nella disponibilità dell'Ufficio le trascrizioni degli interventi del citato Convegno del 20 ottobre

2015, che potrebbero essere utili per gli studi di giuristi o giovani impegnati nella redazione di tesi di laurea o saggi.

Al riguardo, si allegano, a parte, alcuni rilevanti contributi relativi alle principali questioni di carattere interpretativo ed applicativo inerenti al procedimento di concessione dei benefici del Fondo emerse nel corso del 2016.

Dopo essermi insediato, ho ritenuto di dover convocare in tempi brevissimi il Comitato, la cui prima riunione del 2017 si è tenuta il 3 gennaio u.s.

Desidero rivolgere il mio più cordiale saluto ai componenti del Comitato, ringraziandoli per la grande passione civile e l'elevata competenza professionale che ne anima l'attività.

Ho già avviato contatti e incontri con esponenti degli ambienti professionali e produttivi e delle Associazioni in difesa delle vittime, nonché con i rappresentanti della magistratura e delle Forze dell'Ordine, nella precisa consapevolezza che la costante, fattiva e leale cooperazione costituisca il modo migliore di fare sistema e rafforzare una rete, già solida, attraverso la quale raggiungere importanti risultati in favore di un'economia sana, a tutela dei principi di legalità, responsabilità e solidarietà.

Mi sento, infine, di rivolgere al mio predecessore, il collega Santi Giuffrè, il mio più vivo ringraziamento, per aver presieduto, con equilibrio e buon senso, fino al mese di luglio del 2016, il *Comitato di Solidarietà*, dal quale sono scaturiti indirizzi chiari ed autorevoli e per aver diretto con sapienza e costante impegno la struttura amministrativa dell'Ufficio del Commissario la cui efficienza ho potuto da subito affermare.

Prefetto
Domenico Cuttaia

Allegato 1**BILANCIO DI ATTIVITÀ***gennaio 2016 – luglio 2016*

| | |
|---------------------|------------------|
| Sedute | 30 |
| Posizioni esaminate | 2122 |
| Estorsione | 537 |
| Usura | 1585 |
| Votazione | UNANIMITÀ |

TOTALE NAZIONALE DELIBERATO: € 9.646.840,54

| ESTORSIONE | | PROVVISORIALE | SALDO | TOTALE |
|---|-----|----------------------|----------------|----------------|
| Accoglimenti | 91 | € 556.233,62 | € 5.917.595,90 | € 6.473.829,52 |
| Non accoglimenti | 98 | | | |
| Integrazioni, Istruttorie richieste alle Prefetture | 72 | | | |
| Preavvisi diniego | 106 | | | |
| Rinvii | 40 | | | |
| Prese d'atto | 49 | | | |
| Pareri | 0 | | | |
| Annullamenti | 7 | | | |
| Revoche | 16 | | | |
| Riesami | 2 | | | |
| Avvio procedure di revoca | 53 | | | |
| Sospensioni | 3 | | | |

Allegato 1

| USURA | | UNICA SOLUZIONE | SALDO | TOTALE |
|--|-----|-----------------|--------------|----------------|
| Accoglimenti | 47 | € 3.050.536,81 | € 122.474,21 | € 3.173.011,02 |
| Non accoglimenti | 526 | | | |
| Integrazioni Istruttorie richieste alle Prefetture | 65 | | | |
| Preavvisi diniego | 752 | | | |
| Rinvii | 49 | | | |
| Prese d'atto | 27 | | | |
| Pareri | 100 | | | |
| Annullamenti | 2 | | | |
| Revoche | 8 | | | |
| Riesami | 3 | | | |
| Avvio procedure di revoca | 5 | | | |
| Sospensioni | 1 | | | |