

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. È particolarmente avvilente, infatti, dover disporre il diniego della concessione di una elargizione o di un mutuo a fronte della sola riscontrata decorrenza dei termini, che impone al Commissario di dover adottare un provvedimento negativo, recepito dal destinatario e dal contesto ambientale che conosce la sua situazione, come un atto eminentemente burocratico.

Il Comitato di solidarietà, animato, e non potrebbe essere altrimenti, da uno spirito di *favor* verso la vittima, cerca sempre di interpretare nella maniera più estensiva possibile la norma sui termini, ma è indispensabile intervenire sollecitamente in sede legislativa per ampliare i termini attualmente previsti e dar modo alla stessa vittima di predisporre l'istanza e presentarla dopo aver superato quanto meno il primo momento di smarrimento, angoscia e paura che un'azione esterna delittuosa particolarmente invasiva gli può aver causato.

2. 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 il parere reso dall'**Avvocatura Generale dello Stato** 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."

3. Sempre in tema di termini e con riferimento alla possibilità di accedere ai benefici richiesti dall'*art. 20, comma 1*, della citata *legge n. 44/1999*, il termine ivi previsto dei trecento giorni è, in realtà, un termine assai ridotto e, peraltro, non sempre fruibile nella sua interezza. Dalla concreta esperienza è emerso 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*.

Riguardo agli emendamenti proposti nel corso dei lavori della Commissione, sono state formulate le opportune valutazioni; in particolare con riferimento alla modifica **all'art. 13, comma 2, secondo periodo della legge n. 44/1999**, concernente l'istituzione **dell'elenco delle Associazioni antiracket e antiusura "unico nazionale tenuto presso il Ministero dell'Interno"**, si è osservato che la tenuta dell'elenco presso le Prefetture consente l'attenta attività di monitoraggio e revisione a cura dei Prefetti, anche sulla base delle informative delle Forze di Polizia, circa le attività svolte sul territorio dagli Organismi associativi. La modifica, pertanto, se da un lato tendeva a garantire uniformità di azione, dall'altro, avrebbe potuto comportare una minore aderenza alla realtà locale.

Per quanto attiene all'emendamento che introduceva l'art. 7 *bis* (elargizione a soggetti vittime di **sfruttamento**), lo scrivente ha osservato che l'introduzione della norma avrebbe l'effetto di estendere l'ambito dei soggetti beneficiari, ricomprendendovi coloro che sono vittime di odiosi reati, quale il caporalato in ambito agricolo, che suscitano vivo allarme sociale presso l'opinione pubblica. D'altra parte, per quanto attiene alle modifiche che riguardavano i requisiti e la durata in carica, nell'ambito del **Comitato di solidarietà**, di cui all'art.19 della legge n. 44/1999, dei rappresentanti delle Associazioni, sono state espresse perplessità da questo Ufficio circa l'*eliminazione* del requisito della *maggiore rappresentatività* introdotto dalla legge n. 3/2012, requisito che garantisce una qualificata rappresentanza del mondo associazionistico nell'ambito del Comitato e, al momento, è l'unico criterio oggettivo, per come viene nella prassi applicato. L'emendamento che prevedeva l'introduzione di tale disposizione non è stato approvato.

Si è espresso **contrario** avviso in ordine all'emendamento che prevedeva la **pubblicazione dei verbali** del Comitato di solidarietà, in quanto l'ostensione di tali atti sarebbe stata in contrasto con l'*art. 19, comma 5, della legge n. 44/1999* e con l'*art. 28 del D.P.R. n. 60/2014, comma 2*, che vietano la comunicazione a terzi del contenuto degli atti del procedimento di accesso al Fondo. L'emendamento che prevedeva l'introduzione anche di tale disposizione non è stato approvato.

V – I RAPPORTI CON LE REGIONI

Una sempre più attenta attività legislativa in materia di solidarietà in favore delle vittime viene svolta dalle Regioni.

In particolare, nel 2017 è stata emanata dalla Regione Piemonte la *Legge regionale n. 8 del 19 giugno 2017*, vigente dal 07/07/2017, recante *"Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto ai fenomeni di usura, estorsione e sovraindebitamento"*.

La legge regionale prevede la realizzazione di interventi volti a favorire uno sviluppo economico e sociale libero da condizionamenti illegali, anche da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso presente sul territorio nonché interventi di solidarietà nei confronti delle vittime dell'usura e dell'estorsione.

È prevista l'istituzione di un *"Fondo regionale per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni dell'usura, dell'estorsione e del sovraindebitamento e per la solidarietà alle vittime"*.

Sono stati intrapresi opportuni contatti con referenti della Regione, allo scopo di garantire il migliore coordinamento, nell'ottica di cooperazione tra Stato e Regione.

Nell'occasione, è stato evidenziato che sarebbe oltremodo auspicabile una programmazione che consenta l'immediata realizzazione di taluni degli interventi stabiliti, quali:

- l'assistenza e consulenza professionale in materia di accesso al credito, usura ed estorsione;
- il sostegno psicologico a favore delle vittime dell'usura, dell'estorsione e del sovraindebitamento;
- attività di comunicazione e di sensibilizzazione sugli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento;

- organizzazione di eventi informativi e iniziative culturali rivolte agli istituti scolastici di ogni ordine e grado e alla cittadinanza;
- campagne di informazione e sensibilizzazione sull'uso responsabile del denaro e sull'accesso consapevole al credito;
- corsi di formazione sull'uso responsabile del denaro e sull'accesso consapevole al credito.

Si è, altresì, rappresentato che occorrerebbe che ogni iniziativa di collaborazione con Associazioni antiracket e antiusura fosse subordinata alla verifica dell'iscrizione negli appositi elenchi tenuti presso le Prefetture ai sensi del *D.M. n. 220/2007*, come modificato dal *D.M. n. 223/2015*, che ha riguardo soprattutto all'azione svolta in materia di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di estorsione e di usura, nell'ottica della più rigorosa affermazione del principio di sussidiarietà e per una sempre maggiore efficacia delle complessive attività di assistenza e di solidarietà nei confronti delle vittime.

Per quanto attiene alle misure di *integrazione* ai benefici economici concessi ai sensi delle *leggi n. 44/1999 e n. 108/1996*, è stata sottolineata l'esigenza di una espressa disposizione integrativa di raccordo tra i summenzionati benefici previsti dalle norme regionali e quelli erogati in ragione dello stesso titolo in attuazione della normativa statale, in considerazione del primario interesse generale di evitare la duplicazioni di benefici a ristoro del medesimo evento dannoso.

Negli stessi termini e per la medesima finalità, è stata prospettata la necessità di individuare precisi strumenti di raccordo con i competenti Uffici del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in tutte le ipotesi di interventi a favore dei Confidi.

È stata, inoltre, rappresentata l'esigenza di una ben netta differenziazione della disciplina concernente la tutela dei casi di sovraindebitamento e gli interventi mirati alla prevenzione dell'usura.

È poi proseguito il proficuo confronto con i referenti della Regione Lazio, da cui è emerso che è all'esame dei competenti Organi della Regione una

ipotesi di modifica della *legge regionale n. 14 del 3 novembre 2015* che prevede, tra l'altro, *l'estensione degli interventi alle vittime di estorsione*, attesa la gravità del fenomeno anche in tale ambito territoriale, nonché con gli Uffici Legislativi della Regione Campania e Piemonte per approfondire alcuni punti, al fine di *"armonizzare"* le normative regionali e statali, evitando duplicazioni e farraginosità interpretative ed attuative.

La citata Legge regionale Lazio ha recepito le indicazioni fornite nel corso degli incontri a suo tempo svoltisi, presso il Consiglio Regionale del Lazio, in merito alla necessità di una disposizione integrativa di raccordo — basata su un espresso obbligo di comunicazione — tra i benefici erogati dalla Regione Lazio e quelli concessi in ragione dello stesso titolo ex art. 14 della legge n. 108/1996. Infatti, la Legge regionale, all'art.6, comma 7, stabilisce espressamente che la struttura regionale provvede a comunicare all'Ufficio del Commissario gli indennizzi concessi ai sensi della medesima norma. E ciò in quanto è necessario che l'attività del legislatore regionale, che mostra oggi una sensibilità sempre maggiore — prevedendo interventi di natura solidaristica — vada sempre più ad *"armonizzarsi"* con quella demandata al Commissario.

La finalità perseguita dalla legge regionale Lazio si identifica nel reinserimento delle vittime del reato di usura nell'economia legale e nel sostegno dei soggetti che, a causa delle difficoltà di accesso al credito, sono potenziali vittime del reato di usura. A tale scopo, detta norme per la realizzazione di interventi volti a prevenire e contrastare il fenomeno del sovraindebitamento e dell'usura.

Il Fondo regionale è, infatti, destinato a finanziare, tra l'altro, interventi per la costituzione di parte civile, misure di sostegno nei casi di sovraindebitamento e per la prevenzione dell'usura, indennizzi per il sostegno alle vittime dell'usura, misure per favorire la competitività e l'inclusione finanziaria, sostegno psicologico, interventi di assistenza e tutela alle vittime dell'usura, contributi agli enti impegnati nella lotta all'usura.

Si è incentivato il confronto con il Commissario Regionale antiracket e antiusura della Campania, per una migliore sinergia negli interventi in materia. Infatti, la *Legge Regionale 9 dicembre 2004, n. 11*, recante *“Misure di solidarietà in favore delle vittime della criminalità”* prevede interventi di solidarietà in favore delle vittime della criminalità. Pertanto, la Giunta Regionale eroga contributi a:

- Enti Locali che sostengono con proprie risorse i fondi di garanzia antiusura esistenti nella Regione, al fine di prevenire i fenomeni del racket e dell'usura e promuovere una rete di supporto a favore delle imprese con difficoltà di accesso al credito;
- Confidi regionali, per promuovere la costituzione e l'integrazione dei fondi speciali antiusura, di cui all'*art. 15, comma 1*, della *legge n. 108/1996*;
- Fondazioni ed Associazioni antiusura, al fine di favorire le prestazioni da parte loro di garanzie alle banche ed agli intermediari finanziari nell'erogazione di finanziamenti ai soggetti con difficoltà di accesso al credito.

Il *Coordinamento Regionale* delle iniziative antiracket e antiusura, presieduto dal Commissario Regionale, realizza campagne di sensibilizzazione ed informazione su tali fenomeni e coordina l'attività di prevenzione e contrasto, relazionando periodicamente alla Commissione speciale che svolge compiti di osservatorio.

Inoltre, la *Consulta delle Organizzazione antiestorsione e antiusura*, presieduta dal Presidente della Giunta regionale o dall'Assessore delegato, redige annualmente un rapporto delle attività realizzate per il contrasto a tali fenomeni criminosi, finalizzato a fornire un quadro complessivo delle azioni poste in essere nell'annualità precedente e a segnalare nuovi ambiti ed aree tematiche da inserire in sede di definizione delle linee di intervento.

In tale contesto, anche in occasione dell'incontro svoltosi il 26 ottobre 2017 presso la sede regionale, con il coinvolgimento del mondo associazionistico, sono stati svolti utili approfondimenti sulla base delle

esperienze maturate sul campo ed individuate concrete modalità di intervento, nell'ottica del migliore coordinamento.

CONCLUSIONI

Le leggi n. 108/1996 e n. 44/1999 costituiscono una normativa moderna ed efficace, espressiva della felice intuizione del legislatore di assicurare alle vittime del racket e dell'usura, attraverso l'istituzione del Fondo di solidarietà, un sostegno concreto che risponde, da un lato, al principio solidaristico e, dall'altro, alla esigenza di incrementare il numero delle denunce agli organi di polizia favorendo in tal modo l'attività di indagine e repressiva della Magistratura.

Ma l'intervento del Fondo di solidarietà si inquadra anche in una logica di buon investimento di denaro pubblico per rilanciare imprese sane la cui operatività è stata pesantemente intaccata dalle vessazioni e dal condizionamento criminali, liberando così sane ed efficienti energie produttive.

Si tratta, quindi, di un sostegno concreto dato all'operatore economico vittima di tali odiosi reati ma che esplica i suoi effetti positivi, sia pur indirettamente, anche nei confronti di altri soggetti interessati, a partire dai lavoratori dipendenti.

In tale contesto occorre moltiplicare gli sforzi per ampliare la platea dei potenziali beneficiari e rendere gli strumenti ancor più incisivi.

Sotto il primo profilo non si può fare a meno di rilevare come negli ultimi 20 anni si siano trasformati i comportamenti e le strategie delle organizzazioni criminali.

Alle forme crude e plateali di condizionamento violento (comunemente ricomprese nel termine gergale "pizzo") si sono aggiunte forme molto più subdole e meno evidenti ma non meno invasive, con l'operatività di gruppi la cui forza economica è fondata sul malaffare i quali creano veri e propri circuiti entro cui alcuni soggetti economici, consapevolmente o meno, vengono fatti entrare senza poterne poi uscire, pena la loro rovina economica.

In tali circuiti vengono imposti l'acquisto di materie prime o di altri prodotti da determinati fornitori, l'assunzione di custodi o addetti alla sicurezza, la stipulazione di contratti capestro, ecc... che costituiscono il prezzo corrisposto a fronte di un'autentica attività estorsiva consumata senza l'uso di modalità appariscenti, rivelandosi sufficiente far valere una vera e propria posizione di dominio che pone in una situazione di soggezione totale l'imprenditore o l'operatore commerciale.

Uno strumento efficace per liberare tali soggetti può essere proprio quello di utilizzare al meglio gli strumenti offerti dalle leggi *n. 108/1996* e *n. 44/1999*.

In generale, poi, e si viene al secondo profilo, i benefici accordati, siano essi elargizioni o mutui, debbono assicurare l'effettivo rilancio delle attività imprenditoriali, commerciali, libero professionali, garantendo ai destinatari anche un supporto qualificato e terzo.

È un tema, questo, particolarmente all'attenzione del Commissario, anche perché quando si utilizza denaro pubblico esso deve essere speso bene.

Su questo terreno si stanno acquisendo sinergie significative con gli Ordini degli Avvocati, dei Commercialisti e dei Notai oltre che con le Associazioni di categoria e le Associazioni antiracket e antiusura, avviando una sperimentazione che preveda accanto alla concessione del beneficio anche un accompagnamento sotto forma di tutoraggio che agevoli l'interessato nella migliore utilizzazione della risorsa economica assegnatagli.

L'esito della sperimentazione potrà costituire un'utile indicazione anche ai fini degli adeguamenti normativi ritenuti opportuni.

La praticabilità delle strategie ipotizzate postula un'analisi comune da parte dei diversi attori istituzionali sulla base delle esperienze maturate e un confronto di ampio respiro con Università, Istituti di ricerca e le espressioni del mondo economico e della sensibilità sociale.

La ferma convinzione di percorrere questi itinerari deriva non solo dall'adempimento dell'obbligo istituzionale di estendere quanto più possibile l'ambito di applicazione di una normativa che, attraverso il sostegno solidaristico alle vittime, intende contrastare i fenomeni del racket e dell'usura, ma anche dall'approccio a ogni singola istanza che perviene, la quale viene esaminata come pratica da trattare sollecitamente secondo le regole che disciplinano il procedimento amministrativo e, allo stesso tempo, *"letta"* come una storia personale, familiare di ribellione alla prepotenza della delinquenza e che richiede la vicinanza costante e attiva dello Stato.

ALLEGATO 1

**COMITATO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME
DELL'ESTORSIONE E DELL'USURA**
Bilancio di attività 2017

Sedute	50
Posizioni esaminate	2426
Estorsione	816
Usura	1610

TOTALE NAZIONALE DELIBERATO: € 17.905.972,11

ESTORSIONE		PROVVISIONALE	SALDO	TOTALE
Accoglimenti	161	€ 945.051,62	€ 10.433.203,04	€ 11.378.254,66
Non accoglimenti	101			
Integrazioni, Istruttorie richieste alle Prefetture	95			
Preavvisi diniego	156			
Rinvii	116			
Prese d'atto	74			
Pareri	0			
Annullamenti	0			
Revoche	28			
Riesami	7			
Avvio procedure di revoca	74			
Sospensioni	4			

USURA		UNICA SOLUZIONE	SALDO	TOTALE
Accoglimenti	79	€ 6.524.951,79	€ 2.765,66	€ 6.527.717,45
Non accoglimenti	534	di cui 459 c.d. usura bancaria		
Integrazioni Istruttorie richieste alle Prefetture	97			
Preavvisi diniego	634	di cui 522 cd. usura bancaria		
Rinvii	105			
Prese d'atto	37			
Pareri	103			
Annullamenti	0			
Revoche	6			
Riesami	0			
Avvio procedure di revoca	8			
Sospensioni	7			

Somme deliberate nel corso dell'anno 2017 suddivise per Regione

REGIONE	ESTORSIONE	USURA	TOTALE
Abruzzo	€ -	€ 192.794,84	€ 192.794,84
Basilicata	€ -	€ -	€ -
Calabria	€ 3.258.590,18	€ 172.055,47	€ 3.430.645,65
Campania	€ 1.714.848,78	€ 3.678.669,43	€ 5.393.518,21
Emilia Romagna	€ -	€ 87.292,89	€ 87.292,89
Friuli Venezia Giulia	€ -	€ -	€ -
Lazio	€ 801.322,67	€ 472.146,63	€ 1.273.469,30
Liguria	€ -	€ -	€ -
Lombardia	€ -	€ 177.555,97	€ 177.555,97
Marche	€ 17.180,14	€ -	€ 17.180,14
Molise	€ -	€ 10.986,32	€ 10.986,32
Piemonte	€ 192.502,00	€ 40.000,00	€ 232.502,00
Puglia	€ 1.248.520,04	€ 403.154,73	€ 1.651.674,77
Sardegna	€ -	€ 148.003,52	€ 148.003,52
Sicilia	€ 3.902.146,60	€ 1.126.107,65	€ 5.028.254,25
Toscana	€ -	€ 18.950,00	€ 18.950,00
Trentino Alto Adige	€ -	€ -	€ -
Umbria	€ 55.144,25	€ -	€ 55.144,25
Valle D'Aosta	€ 38.000,00	€ -	€ 38.000,00
Veneto	€ 150.000,00	€ -	€ 150.000,00
TOTALE	€ 11.378.254,66	€ 6.527.717,45	€ 17.905.972,11

ALLEGATO 2**QUESTIONI INTERPRETATIVE E APPLICATIVE****Condizioni ostative**

(Rilevanza dell'interdittiva antimafia ai fini della valutazione della capacità di reinserimento)

Le favorevoli ordinanze n. 2269/2017 e n. 2270/2017 del TAR Lazio (Sezione Prima Ter) che hanno respinto l'istanza cautelare, proposta dai ricorrenti avverso i provvedimenti di revoca delle elargizioni concesse, ai sensi della legge n. 44/1999, hanno consentito di svolgere un'ulteriore riflessione sulla tematica relativa all'esame della posizione soggettiva dei richiedenti l'accesso al Fondo.

La verifica istruttoria espletata nell'ambito del procedimento amministrativo è, infatti, diretta ad accertare gli elementi di pregiudizio che emergano nei confronti degli istanti.

Alla luce dell'orientamento espresso con le menzionate pronunce, occorre prendere in considerazione non solo le eventuali condanne riportate (per i reati cui consegue *ipso jure* la sussistenza di condizioni ostative), ma anche ulteriori elementi che emergono nei casi specifici dalle **interdittive antimafia**, che assumono significativa rilevanza ai fini della valutazione della capacità di reinserimento nell'economia legale.

In particolare, erano emerse contiguità economiche fra taluni imprenditori ed una organizzazione mafiosa, oltreché una notevole capacità di penetrazione del sodalizio criminale nei contesti più elevati della politica e delle istituzioni locali, asservite alle logiche affaristiche della malavita locale in cambio di consistenti dazioni corruttive.

Gli scenari ricostruiti all'esito dell'attività investigativa avevano evidenziato come alcuni imprenditori erano risultati non certo vittime del *clan*, quanto piuttosto, in un rapporto di reciproca convenienza, avendo assicurato un contributo rilevante al perseguimento dei fini associativi.