

pertanto, il caso dell'usura eventualmente praticata col mezzo di aziende di credito" (parere n.3109/08 reso nell'adunanza del 21 gennaio 2009).

Pur con tale impostazione, il Comitato, tenuto conto dell'incidenza del fenomeno, intende avviare opportune intese con la *Banca d'Italia*, per la sensibilizzazione del sistema creditizio in vista di concrete iniziative utili sul piano dell'agevolazione dell'accesso al credito da parte degli operatori economici vittime di usura.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO IV

| LE PROPOSTE DI MODIFICHE

LE ASSOCIAZIONI

E' stata predisposta una bozza di *Decreto Ministeriale*, con l'individuazione di più stringenti condizioni ostative all'iscrizione/mantenimento dell'iscrizione, con riferimento alla dimostrazione, da parte degli Enti, della specifica capacità di operare nel settore attraverso:

- a. *la collaborazione costante e continuativa con le Forze dell'ordine, ferme le specifiche competenze di queste ultime, nell'attività di prevenzione e/o contrasto al racket e all'usura;*
- b. *la costituzione di parte civile in almeno un procedimento riguardante un proprio assistito;*
- c. *l'attività di sensibilizzazione delle vittime al ricorso alla denuncia degli autori dei reati e la promozione di campagne educative e di diffusione della cultura della legalità.*

La collaborazione con le Forze dell'ordine deve, quindi, essere **contrassegnata** dai caratteri di *costanza* e *continuità*. **Viene fatta venir meno l'alternatività** tra i requisiti della costituzione di parte civile in almeno un procedimento e l'attività di sensibilizzazione alla denuncia e la promozione di campagne educative e di diffusione della cultura della legalità; tali condizioni vengono ritenute di rilevanza tale da dover sussistere entrambe, in quanto idonee a comprovare la capacità di operare nel delicato settore di riferimento.

Viene, poi, introdotta la disposizione di cui all'art. 4, che consente ai Prefetti di mantenere negli elenchi, d'intesa con il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, le Associazioni, che, pur non integrando tutti i

requisiti di cui all'*art. 3*, hanno nel passato significativamente inciso nel contrasto e nella prevenzione dei fenomeni di estorsione e di usura, nel territorio di riferimento e svolgono comunque attività di prevenzione.

E' inoltre prevista, con un'integrazione all'*allegato 1*, un'ulteriore condizione soggettiva per il diniego, la revoca o la sospensione dell'iscrizione nell'elenco prefettizio, nell'ipotesi in cui il soggetto abbia riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto previsto dall'*art. 346-bis (traffico di influenze illecite)* del *codice penale*, introdotto recentemente dall'*art. 1* della *legge 6 novembre 2012, n.190 (legge anticorruzione)*.

LA QUESTIONE DELLE LUDOPATIE

Anche i problemi connessi alle ludopatie e, quindi, alla lotta al gioco d'azzardo, assumono significativa rilevanza sul fronte del contrasto alle dipendenze patologiche, che determinano il diffuso ricorso ai prestiti usurari: appare, pertanto, stretta la connessione "*gioco d'azzardo – usura*".

La questione è stata posta, su iniziativa parlamentare, sia a tutela, soprattutto, dei minori e delle altre persone vulnerabili, che per il rafforzamento degli strumenti che consentono la tracciabilità del denaro.

Su questo argomento è particolarmente utile la consultazione dei dati elaborati dalla *Consulta Nazionale delle Fondazioni e Associazioni Antiusura*, secondo i quali, la dedizione ossessiva a *slot machine, videopoker e Gratta e vinci* sottrae ogni anno 70 milioni di ore lavorative, dirottando, almeno, 20 miliardi di € dall'economia reale e cancellando così 115.000 posti di lavoro. Nell'ambito di tale studio, è stata quantificata l'emorragia economica provocata dall'azzardo e il tempo usato dai giocatori per le diverse tipologie di azzardo, specificando che *l'azzardo "drena risorse ai consumi, già in forte contrazione"*. Se nel 2012

sono stati 90 i miliardi giocati, tenendo conto del pay out, cioè le vincite, sono almeno 20 i miliardi di euro sottratti al commercio e ai servizi destinati alla vendita. E' stato anche calcolato il "potenziale di occupazione dissipato dalla spesa per giochi, valutabile in circa 90.000 addetti nel commercio e servizi e circa 25.000 addetti nell'industria".

In sede di richiesta di parere in merito a una proposta di legge, attualmente all'esame del *Parlamento*, lo scrivente non ha mancato di evidenziare al competente *Ufficio legislativo* del *Ministero dell'Interno* che potrebbe essere risolutiva l'ipotesi della istituzione di un apposito *Fondo*, pur previsto da uno specifico emendamento, in cui possa confluire una quota parte dell'incremento del prelievo erariale unico sugli apparecchi da intrattenimento, di cui *all'art. 17*, comma 6, del testo unificato o dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie. Questo Ufficio, altresì, ha precisato che l'accesso al "*Fondo di rotazione*", benché "*con le medesime modalità e limiti di cui al comma 2, anche in favore delle persone fisiche o nuclei familiari vittime del delitto di usura, per dipendenza da gioco d'azzardo patologico e parti offese nel relativo procedimento penale*", non appare in linea con la finalità normativa del reinserimento nell'economia legale delle persone vittime di reati estorsivi e usurari.

UNA POSSIBILE MAGGIORE TUTELA DELLE VITTIME DI USURA

In varie occasioni, oltreché nell'ambito dell'attività istituzionale del Comitato di solidarietà – composto anche dagli esponenti degli organismi nazionali associativi maggiormente rappresentativi – si è avuto modo di recepire doglianze in merito alla stretta connessione del procedimento concessorio, soprattutto nei profili riguardanti il mutuo a favore della vittima di usura, con il relativo procedimento penale, e gli effetti pregiudizievoli derivanti dalla lentezza dei tempi della giustizia.

Da ciò l'esigenza - sempre più impellente - di apportare modifiche alla normativa *de qua*, mediante la previsione di strumenti idonei a rendere tempestivo l'intervento di sostegno economico, pur nel pieno rispetto dei principi posti a salvaguardia dell'Erario.

In proposito, è oggetto di costante attenzione la questione, relativa alla perseguibilità dei mutuatari morosi, attesa la diffusione e l'alta percentuale del fenomeno della morosità. Essa riguarda l'83% del numero dei beneficiari, nonostante che siano state, da tempo, individuate - al fine di affrontare la problematica -, specifiche modalità di regolamentazione del rapporto concessorio con *CONSAP*. Si fa riferimento, in particolare, alla clausola risolutiva espressa del contratto stipulato, quando risulta maturata una morosità delle rate di ammortamento pari alla metà dell'importo erogato, come anche nel caso della sospensione dei pagamenti non ancora eseguiti a favore dei creditori del mutuatario e dell'attivazione delle procedure di recupero del residuo importo mutuato.

Permane, in ogni caso, l'esigenza di superare le criticità connesse all'alta morosità, rilevate dalla *Corte dei Conti*, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato del 2013. Nel sottolineare la portata del fenomeno delle sofferenze, sono state evidenziate dalla stessa Corte le *"pesanti ripercussioni sia in termini di danno diretto (considerato anche che in genere si tratta di debitori non abbienti, ciò rende vani i tentativi di recupero) che di oneri accessori, che sino ad ora ha consentito il rientro di appena 20.000,00 euro su di un ammontare complessivo di crediti concessi di circa 10 milioni....Ma l'aspetto fondamentale è che la scelta di concedere un mutuo alle vittime dell'usura (al di là dei rimborsi concernenti i danneggiamenti), a differenza del contributo a fondo perduto riconosciuto alle 'vittime di mafia', in considerazione del citato alto livello di morosità nella restituzione delle rate del medesimo, si è rivelata*

critica... Appare pertanto opportuna una modifica legislativa che consenta il superamento delle criticità evidenziate."

Si rende pertanto necessaria una rivisitazione dell'art. 14 della legge 108/1996, che potrebbe essere realizzata sulla base di due opzioni.

La somma da erogare, in un importo massimo adeguato, potrebbe essere mantenuta nella attuale tipologia di mutuo, ovvero concessa quale contributo senza obbligo di restituzione.

Nel primo caso l'imprenditore beneficiario dovrebbe tuttavia essere supportato, nella gestione economica, da soggetto qualificato.

Il relativo piano di reinserimento dovrebbe inoltre essere sottoposto a forme di tutoraggio cui subordinare le successive, frazionate, erogazioni.

Nel secondo caso il beneficio da erogare potrebbe essere trasformato in una elargizione senza obbligo di restituzione, modificandosene la natura, ma sottoponendolo alle medesime forme di garanzie e tutoraggio di cui alla precedente ipotesi.

In considerazione, inoltre, dell'accertata difficoltà di ottenere il parere favorevole del pubblico ministero competente, entro breve termine ed attesa l'urgenza per la vittima di ottenere il contributo, si potrebbe prevedere che, decorso infruttuosamente il termine di *sessanta giorni* dalla richiesta al P.M., il Prefetto possa dare comunque corso al procedimento amministrativo in assenza di tale parere, e in analogia a quanto previsto per la concessione della provvisoria dell'elargizione alla vittima di estorsione.

In tale ipotesi, l'accertamento dei presupposti e delle condizioni per l'accesso al Fondo, - demandato alla Prefettura - verrebbe effettuato sulla base di quanto emerge dai rapporti delle Forze di polizia, nonché da eventuali atti e/o relazioni di *Consulenze*

Tecniche d'Ufficio, elaborate nell'ambito del procedimento penale, da cui trarre utili elementi di valutazione.

Il procedimento amministrativo - preordinato all'adozione di un decreto commissariale concessivo a tutela della vittima - non sarebbe, pertanto, ulteriormente condizionato dagli sviluppi del procedimento penale, che persegue, com'è noto, una finalità repressiva nei confronti dell'autore del reato. Peraltro, resta ferma la possibilità di revocare la concessione all'esito del giudizio (laddove il procedimento penale posto a base dell'istanza si concluda con archiviazione, sentenza di non luogo a procedere o assoluzione).

L'istruttoria potrebbe essere, così, definita in tempi ragionevolmente brevi, grazie ad un meccanismo acceleratorio dell'attività deliberativa più efficace rispetto a quello già introdotto dal legislatore nel 2012, e potenzialmente più idoneo a realizzare un tempestivo intervento di sostegno dell'operatore economico.

Nel prendere atto della oggettiva vulnerabilità e debolezza della vittima, la cui situazione di disagio spesso è tale da non consentirle di dimostrare adeguata capacità imprenditoriale, tanto meno nella fase di recupero, si ritiene necessario affiancare l'attività imprenditoriale con una nuova figura - dotata di specifica professionalità e affidabilità - alla quale il Prefetto conferisca la responsabilità dell'attuazione del piano di investimento e utilizzo delle somme erogate, con compiti di assistenza, vigilanza e rendicontazione delle stesse.

E' proprio, con particolare attenzione a questi profili, che l'interessato deve essere supportato con un ausilio, che, pur tecnico, produca positivi effetti, anche di natura psicologica, e comunque, sia coerente con la finalità - prioritariamente perseguita dal legislatore -, del reinserimento delle imprese nell'economia legale.

| CONCLUSIONI

In definitiva, nell'anno decorso, sulla scorta degli incontri con il mondo istituzionale, e ancor più con tutto il settore associazionistico, nonché con l'ascolto delle vittime, si è percepita l'esigenza di un vero e proprio *ammodernamento*, e, per quanto concerne la legge n.108/1996 e per la legge n. 44/1999. A parere dello scrivente, nel primo caso, esso è praticabile con l'adozione di atti interni; ciò non è invece possibile, se non con accurate iniziative legislative, per quanto riguarda la *legge n.108/1996* e la *legge n. 44/1999*.

A dettare questo "*ammodernamento*" è l'evoluzione della criminalità. Accanto alla pratica del "*pizzo*", che non è però scomparsa, si assiste sempre più insistentemente al verificarsi di atti intimidatori, che hanno lo scopo di convincere l'imprenditore a cedere l'azienda. L'usura è sempre più praticata non solo dal "*cravattaro*" ma anche dal crimine organizzato, fortemente e motivatamente interessato a mettere "*in ginocchio*" gli imprenditori per rilevarne successivamente le aziende.

Appare, ormai, infatti di vitale importanza per le organizzazioni criminali non solo controllare il territorio, ma, soprattutto, riuscire ad investire gli ingenti capitali di cui dispongono.

Occorre, pertanto guardare a queste nuove dimensioni evolutive del fenomeno usurario, predisponendo più che necessari "*adeguamenti*".

In tale contesto non si può non prestare attenzione anche a quelle situazioni di forte disagio di quanti, in stato di profonda necessità, pur se non ancora raggiunti dalla criminalità, appaiono fortemente esposti alla stessa.

Intervenire prontamente nei loro confronti può servire a “disboscare” il mondo dell’illegalità, infiltratasi pesantemente nell’economia e nella finanza, sottraendo “potenziali clienti”. Gli interventi di contrasto e di prevenzione devono mirare a un’assistenza e a una solidarietà - sempre più contigue e attive -, nei confronti delle vittime, per garantire sani processi di sviluppo imprenditoriale.

In conclusione, desidero ringraziare, per l’impegno profuso, il *Comitato*, che, con la partecipazione competente e attiva dei suoi membri ai lavori, ha sempre fornito spunti interessanti, utili per configurare più efficaci modelli organizzativi, suggerendo soluzioni dettate dal buonsenso, dalla ragionevolezza e dal rigore giuridico, oltre al prezioso e “tradizionale” compito di concludere il procedimento amministrativo.

Un sentito ringraziamento va anche al *Consiglio di Stato*, all’*Avvocatura Generale* e alla *Corte dei Conti*, nostri interlocutori “naturali”.

Analogo ringraziamento va rivolto alle *Prefetture*, che svolgono sul territorio le prime fasi delle delicate istruttorie, da sottoporre al Comitato. Le occasioni di confronto nelle “giornate” promosse dallo scrivente presso le Prefetture capoluogo di regione, con la partecipazione delle *Forze dell’ordine*, della *Magistratura*, delle *forze sociali* e di *categoria*, si sono finora rivelate passaggi fondamentali per il conseguimento di un indirizzo condiviso in materia di solidarietà, di sicurezza e di legalità.

L’esperienza, che sarà continuata anche nel corso del 2015, garantirà una sempre più elevata professionalità sia del Personale delle Prefetture che dei componenti dei Nuclei di valutazione. A tutti loro va rivolto un vivo ringraziamento.

Per i suggerimenti, le proposte e le iniziative da loro promosse, sentimenti di gratitudine vanno significativamente espressi anche alle Associazioni professionali di categoria e agli organismi antiracket e antiusura.

Tutti questi saranno una preziosa base per quel "Cantiere" proposto al fine di difendere con maggiore efficacia sia chi produce ricchezza e occupazione sia chi vive in condizioni di disagio economico.

Prefetto
Santi Giuffrè




Ministero dell'Interno
UFFICIO PER LE ATTIVITA' DEL COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO
DELLE INIZIATIVE DI SOLIDARIETA' PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO

Relazione al parlamento

Edizione 2014

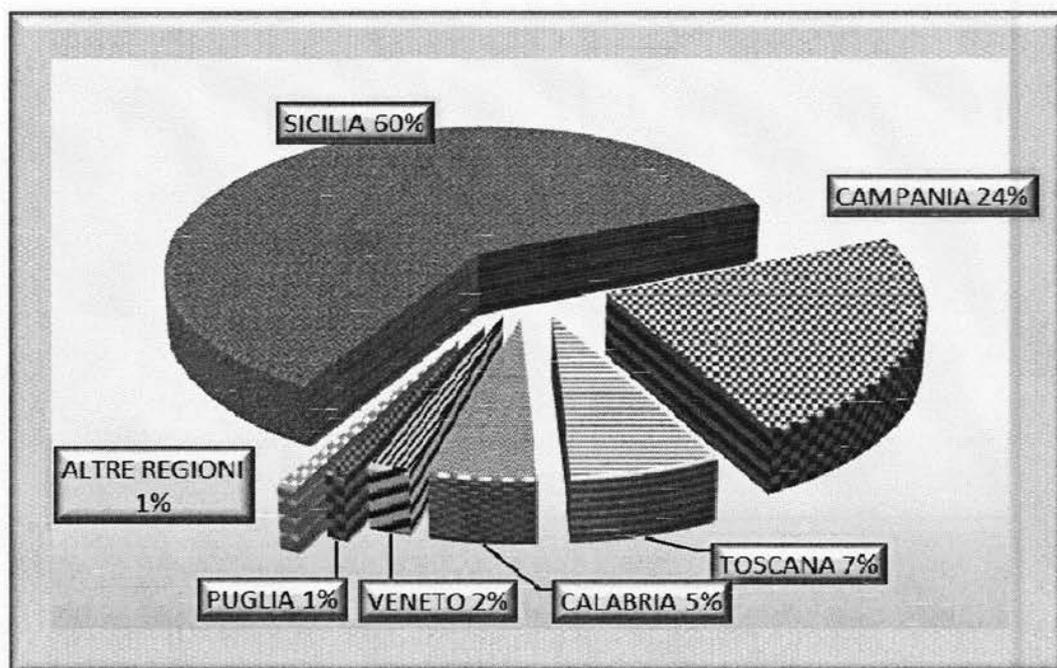
I - Domande di accesso al Fondo di rotazione

Nel 2014 sono pervenute, tramite le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo, complessivamente **978 istanze** di accesso al Fondo di rotazione (+ 7% rispetto al 2013), per un importo totale di € **38.850.620,35**.

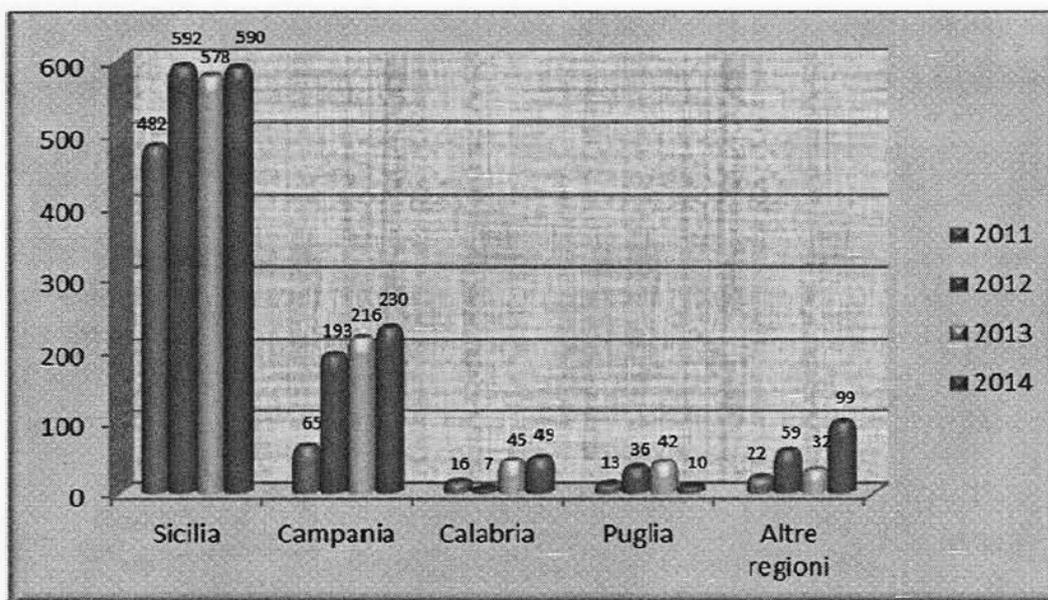
Il 90% delle istanze provengono dalle regioni meridionali tradizionalmente più esposte ai fenomeni mafiosi:

- n. **590** dalla **Sicilia**, da cui provengono il **60%** delle istanze;
- n. **230** dalla **Campania** (**24%** delle istanze), dove si registra un incremento del 6% rispetto all'anno precedente;
- n. **69** dalla **Toscana** (**7%** delle istanze) prodotte dalle vittime della strage di via dei Georgofili;
- n. **49** dalla **Calabria** (**5%** delle istanze) con un incremento del 9% rispetto al 2013;
- n. **20** dal **Veneto** (**2%** delle istanze) mentre nell'anno precedente non si è registrata alcuna domanda;
- n. **10** dalla **Puglia** (**1%** delle istanze) con un decremento del 76% rispetto al 2013);
- n. **10** dalle **altre regioni** (**1%** delle istanze), tra cui la **Lombardia** con 6 istanze, la **Basilicata** con 3 e la **Sardegna** con 1 istanza.

DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA DELLE DOMANDE DI ACCESSO AL FONDO DI ROTAZIONE – ANNO 2014

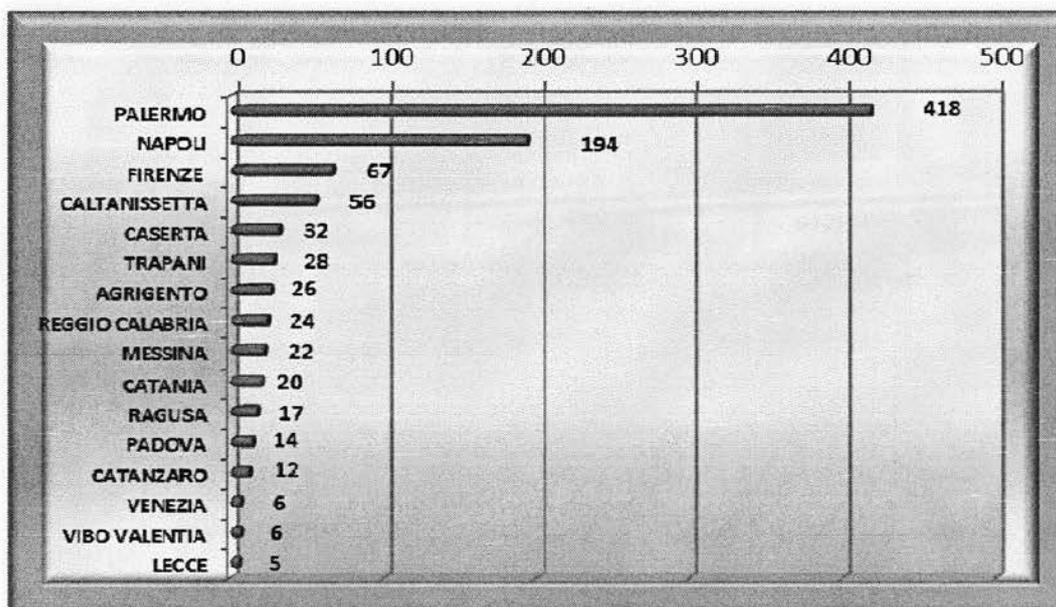


**DOMANDE DI ACCESSO AL FONDO DI ROTAZIONE
RAFFRONTO ANNI 2011-2012-2013-2014**

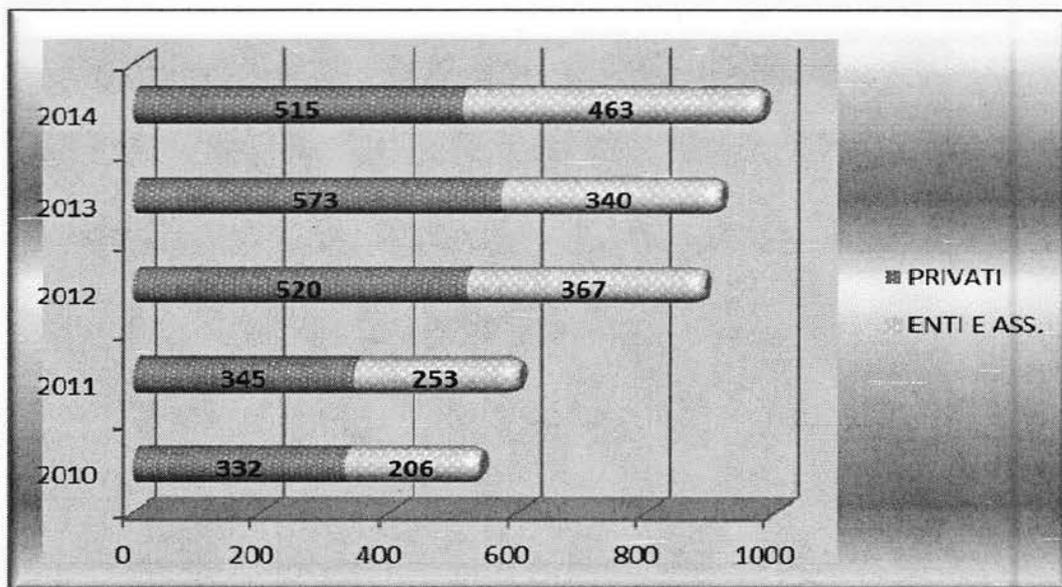


Analizzando il dato a livello provinciale, anche per l'anno in esame risulta che la provincia da cui proviene il maggior numero di domande è **Palermo**(418), seguita da Napoli (194), Firenze (67), Caltanissetta (56), Caserta (32), Trapani (28), Agrigento (26) e Reggio Calabria (24).

PROVINCE MAGGIORMENTE INTERESSATE



Per quanto riguarda la tipologia delle istanze, quelle presentate da **privati** rappresentano il 53% del totale (**515**), mentre il 47% è costituito dalle istanze prodotte dagli Enti e dalle Associazioni (**463**), limitatamente al rimborso delle spese processuali.



**TIPOLOGIA ISTANTI
RAFFRONTO ANNI 2011-2012-2013-2014**

