



*Il Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative
antiracket ed antiusura*

Nr. 3023 RE

Roma 20.11.2002

Ai Signori Prefetti

Loro Sedi

Ai Signori Commissari del Governo di

Bolzano e Trento

*Al Signor Presidente della
Regione Valle d'Aosta*

Aosta

Oggetto: Principi interpretativi nella applicazione della legge 44/99. -

Nel corso delle attività del rinnovato Comitato di Solidarietà presieduto dallo scrivente, di cui al Decreto del Signor Ministro dell'Interno del 29 gennaio 2002, sono stati assunti criteri interpretativi della legge 44/99 e del relativo regolamento di attuazione (D.P.R. 455/99) diretti ad assicurare alle vittime del racket e dell'usura una più efficace azione dello Stato per realizzare al meglio le finalità della stessa normativa. -

Sulla scorta di tale proposizione, si è proceduto a dare il massimo impulso allo smaltimento istanze arretrate, con una progressione attuale del 71,1%, e contestualmente, grazie anche al lavoro di codesti Uffici Territoriali del Governo, è stato significativamente ridotto l'arco di tempo necessario alla conclusione delle istruttorie. -

Le somme complessivamente erogate dal 2 novembre 2001 ad oggi, hanno registrato un aumento del 115,91% rispetto a quelle concesse nell'analogo periodo precedente, per un totale di 19.414.461,68 euro (lire 37.591.639.717).-

Purtuttavia appare necessario esplicitare alle SS.LL. alcuni principi frutto di orientamenti interpretativi, dei quali alcuni supportati da analoghe pronunce dei Tribunali Amministrativi Regionali e del Consiglio di Stato. -

Estorsione Strumentale all'usura: risarcibilità

Un fondamentale criterio interpretativo assunto dal Comitato di Solidarietà presieduto dallo scrivente, è quello della risarcibilità dell'estorsione anche qualora questa si configura come strumentale al reato di usura che ha trovato, poi, conferma in varie pronunce degli organi giurisdizionali amministrativi.

Il Consiglio di Stato ha sancito in un parere, il principio secondo cui ".... la tesi che dove sussiste il delitto di usura, questo assorbe o incorpora il reato di estorsione, in quanto strumentale all'usura, non trova riscontro nella legge n. 44/99, anzi ne rinviene uno di segno contrario nella previsione dell'art. 17, comma 4, del d.P.R. n. 455/99. Pertanto, un reato estorsivo o ad esso assimilabile, tenuto conto che un reato estorsivo resta anche se strumentale al fine usurario che costituisce anzi un'aggravante".

Questa tesi è stata sostenuta da vari Tribunali Amministrativi Regionali. Da ultimo, il T.A.R. del Lazio si è pronunciato per la seconda volta, in una sentenza, su una vicenda di "estorsione strumentale all'usura" sancendo testualmente che "... appare difficile comprendere la ragione per la quale la vittima dell'estorsione può beneficiare delle agevolazioni previste dalla legge, mentre ne dovrebbe rimanere esclusa la vittima dell'estorsione finalizzata all'usura, posto che quest'ultima fattispecie complessa comprende tanto la condotta usuraria quanto quella estorsiva ...".

Alla luce, quindi, di un ormai consolidato orientamento giurisdizionale in tal senso, il Comitato di solidarietà si è orientato nel senso di concedere l'elargizione, ex lege n. 44/99, anche in favore delle vittime dell'usura, commisurata alle perdite ed al mancato guadagno, quando l'azione criminosa è stata posta in essere avvalendosi di modalità di riscossione che hanno comportato il ricorso a minacce gravi esercitate in forma singola o associata, ovvero quando le stesse modalità si sono manifestate con atti di violenza sulla persona o sui beni dell'usurato o dei propri familiari.

E' ovvio che, in tali casi, vige il principio di cui all'art. 17, comma 4, del d.P.R. n. 455/99 (di seguito specificato) che impedisce, per lo stesso danno, il cumulo tra il maggior importo del mutuo e l'elargizione.

Chiaramente non verrà quantificato il maggior danno da estorsione nei casi in cui l'istante abbia chiesto solo il maggior danno da usura.

Pertanto, alla luce dei summenzionati principi, vorranno le SS.LL. orientare le istruttorie di rispettiva competenza relative alle istanze di elargizione al fine di quantificare gli eventuali danni anche nei casi in cui la condotta estorsiva si configuri come attività meramente strumentale e, per ciò stesso, occasionale rispetto al risultato finale, che è quello dell'usura (allegata circolare 1677BE).

Il mancato guadagno: aspetti normativi e criteri applicativi.

L'esperienza maturata dal Comitato di Solidarietà ha, nel tempo, evidenziato come uno degli aspetti più delicati nella valutazione delle istanze, sia quello della quantificazione del mancato guadagno sofferto dalle vittime dell'estorsione e dell'usura.

Proprio in relazione a tale quantificazione si è quindi ritenuto opportuno definire alcuni criteri in base ai quali uniformare sul territorio il computo in argomento.

Gli articoli 3 e 10 della legge 44/99 e l'articolo 14 della legge 108/96 prevedono i casi in cui è possibile concedere il mancato guadagno alle vittime dell'estorsione e dell'usura.

In materia di quantificazione del danno l'art.17 comma 3 del D.P.R. 455/99 prevede che il mancato guadagno è determinato sulla base della documentazione allegata alla domanda ai sensi degli art. 9, comma 1, lettera f) per le vittime di estorsione, e 10, comma 1, lettera d), per le vittime dell'usura.

Nei casi in cui la vittima del delitto di usura abbia subito un maggior danno per le modalità estorsive con le quali è stato posto in essere il delitto, riferibili

ad una delle circostanze di cui all'art. 10, comma 1, lettera d), non è consentito, per lo stesso danno, il cumulo tra il maggior importo del mutuo e l'elargizione.

In particolare, per i casi di estorsione, l'art. 9, comma 1, lett. f) prevede che, qualora nella quantificazione del danno siano dichiarati mancati guadagni, la domanda deve contenere l'indicazione della situazione reddituale e fiscale dell'interessato relativa ai due anni precedenti l'evento lesivo ovvero, se si tratta di danno conseguente a intimidazione ambientale, precedenti le richieste estorsive; tale indicazione, se l'attività è più recente, è riferita alla data d'inizio dell'attività.

Per i casi di usura, l'art. 10 comma 1 lett. d) del D.P.R. 455/99, prevede che la domanda per la concessione del mutuo deve contenere "l'indicazione dell'ammontare del danno subito per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti e dell'eventuale maggior danno consistente in perdite o mancati guadagni derivanti dalle caratteristiche del prestito usurario, dalle sue modalità di riscossione ovvero dalla sua riferibilità ad organizzazioni criminali.

Premesso quanto sopra, in assenza di ulteriori parametri normativi per la determinazione del mancato guadagno da valutare anche in via equitativa, così come espressamente previsto dall'art. 17 c. 3 del citato D.P.R., è possibile far riferimento anche ai seguenti criteri :

- quantificazione del reddito medio prodotto dalla vittima negli ultimi 2 anni antecedenti l'evento delittuoso;*
- valutazione dell'incidenza dei beni strumentali danneggiati nella formazione del reddito d'esercizio dell'azienda in esame, comprendendo anche le relative quote d'ammortamento, nonché il valore attuale con il quale gli stessi beni sono stati inseriti nel bilancio;*
- ristoro del margine netto realizzabile dalla vendita della merce di magazzino se non fosse stata distrutta, danneggiata o sottratta a causa degli eventi delittuosi in esame.*

Nel caso in cui l'attività delittuosa avesse determinato la cessazione dell'attività economica della vittima, oltre al danno emergente è ristorabile anche il valore di avviamento dell'azienda che esprime, quindi, il mancato guadagno subito dall'interessato ed è determinato dalla relazione tra i seguenti fattori:

- o volume delle vendite dell'azienda (ricavi dichiarati ai fini delle imposte sui redditi);
- o utile realizzato (reddito d'impresa);
- o rapporto tra utile e volume delle vendite;
- o la media di tale rapporto per un triennio.

Il risultato di tale operazione va moltiplicato per tre ovvero capitalizzato con la formula R/I , dove "R" è la redditività media ed "I" il tasso di capitalizzazione.

Inoltre, sulla base di quanto previsto dall'articolo 2, comma 4, del D.P.R. n. 460/96, il valore di avviamento può essere determinato sulla base degli elementi emersi dagli "studi di settore" o, in difetto, sulla base della percentuale di redditività (rapporto tra reddito d'impresa e ricavi) applicata alla media dei ricavi dichiarati ai fini delle imposte sui redditi negli ultimi tre periodi d'imposta anteriori a quello in cui è avvenuto l'evento delittuoso, moltiplicata per tre.

Nell'ipotesi in cui, invece, non si verifichi la cessazione dell'attività economica, il mancato guadagno si determina confrontando il reddito medio ricavato dalla "situazione reddituale e fiscale dell'istante, relativa ai due anni precedenti l'evento lesivo ovvero, se si tratta di danno conseguente ad intimidazione ambientale, precedenti le richieste estorsive" con il reddito prodotto dall'interessato negli anni successivi al predetto biennio.

Il mancato guadagno così determinato, sulla base dei parametri normativi nonché dei criteri suesposti, va esteso fino alla data della definizione dell'istruttoria relativa all'istanza.

Per quanto concerne le ipotesi di danno derivanti da lesioni personali, si rimanda ai parametri di valutazione indicati nella circolare prot. n. 1677 BE, del 28.6.2002, attraverso i quali determinare l'incidenza dell'invalidità fisica dell'istante sulla propria capacità lavorativa.

Nell'ipotesi di morte della vittima in conseguenza di lesioni personali il reddito medio prodotto dal "de cuius" nel biennio precedente la sua morte va moltiplicato, ai fini della sua capitalizzazione in relazione all'età della vittima, per il

numero degli anni mancanti al raggiungimento dell'età media determinata secondo l'aspettativa di vita nella regione di appartenenza, così come rilevate dalle relative tabelle di "speranza di vita" pubblicate dall'ISTAT.

L'importo così determinato sarà rivalutato fino alla data della concessione del beneficio in base agli indici ISTAT dei prezzi al consumo.

Per le lesioni personali o per i decessi valgono le "riduzioni" previste dall'art. 17, comma 5 e 6, del D.P.R. 455/99.

Si rappresenta, infine, che per i casi particolarmente complessi, sulla base delle indicazioni sopra esposte, l'organo istruttore, anche per la quantificazione del mancato guadagno, acquisito il parere dello scrivente, "può avvalersi della collaborazione e del supporto di funzionari tecnici di amministrazioni ed enti pubblici ovvero di un consulente scelto tra gli iscritti nell'albo di cui all'art. 13 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile", come previsto dall'art. 11, comma 2, del D.P.R. 455/99.

Imprenditore fallito

La dichiarazione di fallimento ha da sempre costituito un limite invalicabile per l'erogazione dei benefici previsti dalle leggi 108/96 e 44/99, in quanto sembrava privare l'imprenditore della capacità di esercitare una attività economica e poiché consente ai creditori di aggredire le somme eventualmente erogate a fondo perduto.

Nel corso dell'attività del Comitato di Solidarietà, però, si è riscontrato che non raramente il fallimento dell'imprenditore che aveva chiesto di accedere al Fondo era stato conseguenza diretta dell'estorsione o dell'usura di cui lo stesso era stato vittima.

Sì è quindi avvertita una distonia nello spirito del sistema normativo di settore che è stata in parte superata da alcune autorevoli pronunce giurisdizionali.

In particolare la sentenza n. 549/2000 della Corte Costituzionale ha sancito il principio in base al quale "... è erroneo l'assunto ... secondo cui la

condizione di fallito precluderebbe lo svolgimento di attività di impresa. Stante la mancanza di una norma di carattere generale che privi il fallito della capacità di agire, la possibilità, per quest'ultima, di esercitare una nuova impresa, anche nel corso della stessa procedura concorsuale, con beni non aggredibili o comunque non aggrediti dal fallimento, è infatti pacificamente riconosciuta dalla giurisprudenza".

Tale linea interpretativa è stata specificamente applicata al caso di un imprenditore, che aveva fatto richiesta di accesso al Fondo, da parte del Tribunale Fallimentare di Milano, il quale, in base al principio sancito nella summenzionata sentenza, ha riconosciuto che la condizione di fallito non è, di per sé, preclusiva all'esercizio di una nuova attività economica, stabilendo anche che la somma concessa a mutuo, considerato come debito che grava su colui che lo riceve, non è acquisita alla massa fallimentare.

Il Tribunale in argomento ha perciò sancito un innovativo principio in materia, autorizzando il fallito, con uno specifico provvedimento del Giudice delegato al Fallimento, a intraprendere con la somma concessa una impresa i cui utili saranno in parte destinati al soddisfacimento dei diritti dei creditori.

Nel caso di analoghi istanze, quindi, il fallito vittima di usura si ritiene che possa cercare di ottenere un provvedimento "ad hoc" del giudice delegato al fallimento (si allega, in proposito, un provvedimento del giudice delegato della sezione fallimentare del Tribunale di Milano).

Si pregano, pertanto, le SS.LL. di acquisire, preventivamente, al fine di valutare le istanze avanzate da soggetti dichiarati falliti, l'autorizzazione della citata autorità giudiziaria all'esercizio di una nuova attività economica e alla non acquisizione delle somme concesse a titolo di mutuo alla massa fallimentare.

Definizione del procedimento amministrativo per inerzia dell'istante

In considerazione del fatto che in alcuni casi le istanze di accesso al Fondo erano rimaste bloccate per molto tempo in attesa di documenti che dovevano essere prodotti dall'interessato, il Comitato, nella seduta del 10/06/02, per evitare difformità nell'esame di istruttorie non accolte per inerzia delle vittime, ha deliberato che gli organi istruttori degli Uffici Territoriali del Governo debbano "invitare gli

istanti a presentare la documentazione prevista dagli artt. 9 e 10 del D.P.R. 455/99 entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta, rappresentando che l'inadempimento sarà inteso come rinuncia e comporterà quindi il non accoglimento dell'istanza da parte del Comitato, ai sensi dei medesimi articoli di legge citati".

Tale criterio, per la definizione del procedimento amministrativo, sarà valutato di volta in volta per i casi ricorrenti dalle SS.LL.

Sospensione del procedimento amministrativo

È stato inoltre richiesto da taluni Uffici Territoriali del Governo di chiarire quali sono in casi in cui sia possibile sospendere il procedimento amministrativo di accesso ai benefici delle leggi 108/96 e 44/99.

A tal proposito il Comitato di Solidarietà ha ritenuto che sia opportuno sospendere il procedimento amministrativo nei casi sotto indicati:

- *Assenza di notizie sul procedimento penale ;*
- *Opposizione al fallimento;*
- *Verifica di eventuali elementi di pregiudizio nei confronti dell'istante;*

Si ringrazia per l'attenzione e per l'efficace collaborazione.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO

(Monaco)

