



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

Roma, data del protocollo

Ai Signori Prefetti
Loro Sedi

Al Signor Commissario del Governo per la
Provincia Autonoma di Trento

Al Signor Commissario del Governo per la
Provincia Autonoma di Bolzano

Al Signor Presidente della Regione
Autonoma della Valle d'Aosta

OGGETTO: Valutazione e quantificazione del danno subito dalle vittime di estorsione e usura.

Si fa seguito alle circolari prot. n. 3023-BE del 20.11.2002 e prot. n. BE-2610 del 26.09.2007, con le quali sono stati diramati i principi interpretativi per la valutazione e la quantificazione dei danni subiti dalle vittime delle richieste estorsive e usuraie, al fine di determinare la corretta entità del mutuo e dell'elargizione da corrispondere ai sensi delle leggi n. 108/1996 e n. 44/1999.

Ciò si è reso necessario in quanto, la corretta quantificazione del danno subito dalle vittime è uno degli aspetti più problematici dell'istruttoria sulle istanze, attesa la difficoltà di applicare principi econometrici uniformi a fattispecie aziendali non standardizzabili.

Con la presente circolare si intende quindi, da un lato, tracciare un quadro riepilogativo delle indicazioni esistenti al fine di superare dubbi interpretativi riscontrati nella prassi del Comitato e, dall'altro, fornire ulteriori criteri applicativi, anche alla luce della giurisprudenza di merito pervenuta in materia, che siano d'aiuto alle Prefetture, per una corretta quantificazione del danno derivante da tali fenomeni criminali, che sia uniforme su tutto il territorio nazionale.

Innanzitutto, si ricorda che le tipologie di danno ristorabile in base alla normativa vigente sono, per l'estorsione, **il danno a beni mobili o immobili, sotto forma di danno emergente e mancato guadagno, il danno da perdita di avviamento commerciale**, nonché il danno da **lesioni personali**, mentre, con riferimento all'usura, **il danno da interessi usurari** e quello **da altri vantaggi usurari**, l'eventuale **maggior danno per perdite o mancati guadagni, il danno da perdita di avviamento commerciale**, nonché il danno da **lesioni personali** riferibile ai fatti riconducibili al reato di usura, come da parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato in data 05.11.2014.

Partendo con la disamina relativa alla quantificazione del danno a beni



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

mobili e immobili, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 44/99, dovrà considerarsi tanto la perdita subita quanto il mancato guadagno.

In particolare, per ciò che concerne la quantificazione del **danno emergente**, da intendersi quale valore economico del bene mobile o immobile danneggiato, occorre prendere in considerazione i seguenti documenti ed elementi valutativi, che variano in base al caso concreto:

Danno	Documenti	Elementi valutativi
Danno a bene mobile strumentale all'azienda	Libro dei beni ammortizzabili Ultimo inventario Listino dei prezzi	Valore di riacquisto (al netto dell'IVA), con la presentazione di un preventivo di spesa in linea con il prezzo di mercato attuale e conforme alle caratteristiche del bene.
Danno alle merci da rivendere	Ultimo inventario Denuncia con il relativo elenco di merci	Valore attualizzato della merce rispetto al prezzo in cui è stata precedentemente acquistata (al netto dell'IVA).
Danno a bene immobile strumentale all'azienda	Libro dei beni ammortizzabili Ultimo bilancio Perizia tecnica	Oneri per il ripristino del danno subito (al netto dell'IVA).
Perdita di bene immobile strumentale all'azienda	Libro dei beni ammortizzabili Ultimo bilancio Perizia tecnica	Valore di ricostruzione dello stesso, se oggetto di perimento totale (al netto dell'IVA).

Relativamente alla quantificazione del danno da **mancato guadagno**, ovvero di ciò che, in termini civilistici è definito come lucro cessante, si riporta il relativo quadro sinottico:

Danno	Documenti	Elementi valutativi
Mancato guadagno su beni commerciali	Bilanci Inventario	Bisogna prendere come riferimento il valore del bene + il mancato realizzo del ricarico medio netto.
Mancato guadagno per riduzione di attività	Modello UNICO, IVA	<u>Occorre, in primo luogo, analizzare la documentazione</u>



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

aziendale direttamente connessa all'evento lesivo		<u>amministrativo/contabile a decorrere dai due anni precedenti all'evento lesivo.</u> Successivamente, è necessario procedere al confronto tra il <i>reddito medio prodotto dall'azienda in periodo normale</i> (due o, se più vantaggioso, tre anni precedenti all'evento delittuoso) e il <i>reddito medio prodotto negli anni successivi</i> fino alla definizione dell'istruttoria relativa all'istanza. Al fine di favorire il maggior ristoro legittimo ed utile alle vittime, nel caso in cui i fatti delittuosi oggetto della denuncia e per i quali l'istante è riconosciuto meritevole del ristoro siano avvenuti nel primo o nel secondo anno di attività, è possibile, qualora non si possa disporre di un valore medio di redditività soggettivo, ricorrere ai redditi medi per categoria e territorio che la CCIAA o l'Agenzia delle Entrate potranno fornire nell'ambito del Nucleo di Valutazione. <u>A quel punto, ai fini di una corretta quantificazione del danno da mancato guadagno, bisogna considerare il dato che risulta essere più vantaggioso per la vittima in ossequio allo spirito solidaristico della normativa di riferimento.</u>
Mancato guadagno per cessazione totale dell'azienda	Modello UNICO, IVA	Valutazione del reddito medio prodotto dall'azienda nei tre anni precedenti per eventuale



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

		capitalizzazione, nonché valutazione della perdita del patrimonio aziendale rimasto inutilizzato e invendibile.
--	--	---

Si specifica inoltre che la richiesta di acquisizione della documentazione contabile necessaria, in particolare le dichiarazioni dei redditi delle imprese, deve essere inoltrata dalle Prefetture direttamente all'Agenzia delle Entrate, secondo quanto disciplinato dall'articolo 15, comma 1, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 che ha modificato il *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"* di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Infatti, com'è noto, le amministrazioni pubbliche e i gestori di pubblici servizi non possono richiedere o accettare atti o certificati dai privati se contengono informazioni e documenti già in possesso dell'amministrazione procedente o di altra amministrazione.

Sempre in questo ambito, merita di essere approfondito inoltre il discorso sulla quantificazione del ristoro del danno da mancato guadagno per le **aziende agricole che adottano il regime fiscale forfettario**. Per tale tipologia di imprese, infatti, il Comitato di Solidarietà ha osservato che la comparazione del reddito *pre* e *post* evento lesivo, secondo il modello di calcolo utilizzato tradizionalmente, non consente di pervenire ad una corretta stima del mancato guadagno. In tali casi, occorre invece fare riferimento esclusivamente a quanto riportato nel modello IVA compilato dall'impresa, confrontando il differenziale tra il volume di affari prodotto (quadro VE modello IVA) ed il totale dei costi comprensivo di acquisti e importazioni (quadro VF modello IVA), al fine di estrapolare un dato in grado di mettere in luce la capacità reddituale dell'impresa nel tempo.

Gli imprenditori agricoli individuali e le società semplici, infatti, non sono obbligati alla tenuta delle scritture contabili, ai sensi dell'art. 13 del DPR n. 600/73 ma solo alla registrazione degli incassi e dei pagamenti su moduli preformati, denominati registri IVA semplificati. Per tale motivo il ricorso al modello IVA come documentazione di riferimento per l'analisi sul reddito delle imprese agricole che adottano il regime fiscale agevolato, risulta essere più opportuno.

Esaurita l'indagine sulle modalità di calcolo del danno patito in conseguenza dell'estorsione, di seguito si elencano le modalità di calcolo del danno derivante dal delitto di usura.

Distinguiamo innanzitutto, il **danno da interessi usurari** e quello **da altri vantaggi usurari** la cui quantificazione avviene sulla base dei seguenti documenti ed elementi valutativi concreti.

Nello specifico:

Danno	Documenti	Elementi valutativi
Interessi usurari	Cambiali, assegni, estratti conto bancari ed atti giudiziari	Valutazione del danno subito dalla vittima commisurato ai tassi d'interesse effettivamente



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

		corrisposti all'autore del reato. Nell'ipotesi di usura con approfittamento delle condizioni della vittima, occorre valutare la differenza tra il tasso di interesse usurario effettivamente praticato e il tasso effettivo globale medio, in conformità al parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato in data 10.07.2013. Il danno subito dalla vittima (ai fini della quantificazione del mutuo) va, infatti, rapportato alle somme corrisposte in eccedenza rispetto al limite individuato nel "tasso soglia" nei casi di interessi usurari ex lege, mentre nelle ipotesi di usura commisurata alle condizioni di bisogno della vittima, ai sensi dell'art.644, comma 3 c.p., il danno va rapportato agli interessi corrisposti in eccedenza rispetto al tasso medio praticato per operazioni similari. La stessa Avvocatura Generale dello Stato ha, inoltre, richiamato l'orientamento espresso dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui <i>"il parametro cui commisurare il danno sofferto dalla vittima è dato, oltre che dall'ammontare di quanto corrisposto a titolo di interessi usurari all'autore del reato, anche da tutte le spese sopportate dalla vittima per oneri bancari o fiscali, inscindibilmente connessi alle provviste da reperire per fronteggiare i prestiti a tasso</i>
--	--	---



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

		<i>usurario praticato"</i> (TAR Lazio Sez. Prima Ter n. 5984/2013).
Altri vantaggi usurari relativi a beni mobili, immobili e quant'altro sia rimasto nella disponibilità dell'usuraio	Documenti contabili, atti di comodato, cessioni di beni	Valutazione del valore di mercato o di ripristino del bene nella disponibilità della vittima, ovvero differenza tra valore di cessione e valore reale

Si ricorda, che ai sensi dell'art. 14, comma 4, della Legge n. 108/1996, il Fondo può erogare un **importo maggiore** di mutuo quando, per le caratteristiche del prestito usurario, le sue modalità di riscossione o la sua riferibilità a organizzazioni criminali, sono derivati alla vittima del delitto di usura ulteriori e rilevanti danni per perdite o mancati guadagni. Ai fini di una corretta quantificazione di tale danno occorre fare riferimento ai precedenti quadri sinottici. Tale maggior danno per perdite o mancati guadagni, ai sensi dell'art. 27, comma. 4, del d.P.R. n. 60/2014, non è tuttavia cumulabile, per lo stesso danno, con l'elargizione ex legge n. 44/1999, come esplicitato anche nella circolare commissariale n. 3023-BE del 20 novembre 2002.

Per quanto concerne, invece, la disciplina del danno derivante da **lesioni personali**, già oggetto delle circolari prot. n. 1677BE del 28.06.2002 e prot. n. 1011/BE del 07.07.2009, si ribadisce che, ai sensi della legge n. 302/1990, il ristoro minimo da concedere alla vittima di estorsione è pari ad € 2.000,00 per ogni punto percentuale di invalidità riconosciuto, salvo i casi in cui, dall'analisi dei redditi personali di riferimento, si arrivi a un importo più vantaggioso per la vittima. In tale ultimo caso, lo schema di calcolo genericamente utilizzato è il seguente:

1. *determinazione della media dei **redditi personali** dei due anni antecedenti il verificarsi dei fatti delittuosi, sulla base del modello UNICO PF del soggetto istante (valore A);*
2. *moltiplicazione della media (valore A) per la percentuale di invalidità riconosciuta (valore B). In tal modo si otterrà l'importo relativo al danno per singolo anno (valore C);*
3. *computo dell'arco di tempo intercorrente tra l'inizio dei fatti delittuosi e l'età pensionabile (attualmente 67 anni) (valore D);*
4. *moltiplicazione del valore C per il valore D = danno da lesioni ristorabile (valore E). Questo valore (E) deve poi essere rivalutato secondo gli indici ISTAT vigenti.*

Diversamente dalle altre tipologie di danno, inoltre, la somma concessa a titolo di ristoro da lesioni personali può essere oggetto di rivalutazione monetaria secondo gli indici ISTAT vigenti, sulla scorta di quanto stabilito dalla circolare prot. n. 1441BE del 16.11.2009.

L'elargizione per le lesioni personali subite può essere, altresì, concessa ai soggetti di cui all'art. 7 della legge n. 44/1999 ovvero ai terzi danneggiati dal reato di estorsione, nelle modalità indicate nella circolare prot. n. 534BE del 23.02.2005, sulla base



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

dei criteri indicati dalla legge n. 302/1990, poiché per i soggetti terzi non può concettualmente porsi la nozione di mancato guadagno come riferibile, invece, all'imprenditore vittima del reato di estorsione. Si ricorda, altresì, che ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 7 della legge n. 44/1999, per la quantificazione dell'elargizione dei terzi danneggiati si tiene conto del solo danno emergente e del danno da lesioni personali.

Inoltre, si rammenta che, con riferimento all'elargizione per lesioni personali derivate dal reato di usura, il relativo beneficio può essere concesso solo alla vittima e non ad eventuali terzi danneggiati come per l'estorsione.

Si richiama, infine, la già citata circolare prot. n.1441/BE del 16.11.2009, nella quale sono state fornite specifiche indicazioni secondo cui il calcolo relativo alla determinazione del "quantum" spettante a titolo di **rivalutazione monetaria** deve essere effettuato considerando quale "dies a quo" il momento in cui si è consumato l'**evento dannoso** e non la data di presentazione dell'istanza.

Con riferimento al danno relativo alla perdita dell'**avviamento commerciale**, si ribadisce che con tale concetto si intende comunemente la proiezione nel tempo del sovrareddito di cui è capace l'azienda per le sue specifiche caratteristiche e che, talora, esprime il valore di cessione dell'azienda, comprendendo anche la valutazione dei beni mobili e immobili, i quali, ove già valutati autonomamente, non possono essere oggetto di raddoppio della valutazione. Nel precisare, quindi, che l'avviamento commerciale comprende sia il danno emergente sia il lucro cessante e che tale valore può essere assunto solo se non costituisce un duplicato del danno da mancato guadagno, si riporta il seguente quadro sinottico illustrativo delle sue modalità di quantificazione:

Danno	Documenti	Elementi valutativi
Avviamento commerciale, previsto per legge sia per l'usura che per l'estorsione, in caso di quantificazione con criterio equitativo quando il mancato guadagno non può essere provato nel suo preciso ammontare	Modello UNICO, IVA	Occorre fare riferimento al reddito medio prodotto dall'azienda nei tre anni precedenti la chiusura dell'attività e moltiplicarlo per tre. Il dato finale che risulta da tale operazione corrisponde al danno da perdita di avviamento commerciale.

Nel caso in cui non sia possibile produrre la documentazione indicata nei rispettivi quadri sinottici relativi a entrambe le fattispecie di estorsione e usura, si potrà fare riferimento, in via residuale, ai dati relativi ad aziende similari.

In linea con la finalità perseguita dalla presente circolare, che - come sopra detto - intende fornire un quadro riepilogativo della disciplina vigente, si rappresenta che a seguito della modifica normativa intervenuta ad opera della legge 10 agosto 2023 n. 112



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

(conversione del Decreto Legge 22 giugno 2023, n. 75), ai fini della concessione **dell'elargizione ex art. 13, commi 3 e 4 della legge n. 44/1999**, la domanda deve essere presentata dalla vittima entro il termine di **cinque anni** dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato ha conoscenza che dalle indagini preliminari sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a un delitto commesso per finalità estorsive.

Per i danni, invece, conseguenti ad **intimidazione ambientale** la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di **un anno** dalla data in cui hanno avuto inizio le condotte delittuose.

Per quanto concerne la richiesta di concessione del **mutuo ex art. 14, comma 5 della legge n. 108/1996**, la domanda deve essere presentata entro il termine di **ventiquattro mesi** a decorrere dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato, in qualità di persona offesa dal reato, ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini.

Inoltre, si precisa che qualora più soggetti siano coinvolti nel medesimo evento lesivo, ciascuno di essi è tenuto a caricare singolarmente la propria istanza sulla piattaforma informatica S.T.E.P. Ulteriormente, al fine della corresponsione dell'elargizione e del mutuo, ciascun istante è tenuto a presentare due distinte domande di accesso al Fondo.

Si specifica, altresì, che, ai fini di una più compiuta definizione istruttoria del Comitato, al dettagliato rapporto deve essere allegata una visura camerale aggiornata dell'azienda.

Infine, con riferimento all'operatività delle **condizioni c.d. ostative**, si ricorda che per quanto riguarda l'**estorsione**, secondo quanto disciplinato dall'art. 3 comma 1 – bis, della legge n. 44 del 1999, l'elargizione, fermo quanto previsto dall'art. 4, è consentita anche in favore del soggetto dichiarato fallito, previo parere favorevole del giudice delegato al fallimento, a condizione che il medesimo non abbia riportato condanne per i reati di cui agli articoli 216 e 217 del r.d. n. 267/1942, ovvero condanne per i delitti contro il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli articoli 178 e seguenti del c.p., né che il soggetto sia indagato o imputato per tali reati. E', altresì, ammessa la possibilità di accedere all'elargizione all'imprenditore di fatto e al collaboratore nell'impresa familiare, con eventuale cointestazione.

Per quanto riguarda, invece, l'**usura**, secondo quanto disciplinato dall'art. 14, comma 7, della legge n. 108 del 1996, i mutui non possono essere concessi a favore di soggetti condannati per il reato di usura, anche tentato, o condannati per taluno dei reati consumati o tentati di cui agli articoli 380 e 407, comma 2, lettera a), del c.p.p., ovvero a soggetti sottoposti a misure di prevenzione personali o patrimoniali o alla speciale misura di cui all'articolo 34 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 e che nei confronti dei soggetti indagati o imputati per taluno di detti reati ovvero proposti per le suddette misure, la concessione del mutuo non può essere consentita e, ove sia stata disposta, deve essere sospesa fino all'esito



Al Commissario straordinario del Governo

per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura

dei relativi procedimenti. Sempre riguardo al reato di usura, con riferimento all'impresa dichiarata fallita, si ricorda che, anche in questo caso, è ammessa la possibilità di presentare domanda di mutuo per tale categoria di soggetti, previo parere favorevole del giudice delegato al fallimento, a condizione che il medesimo non abbia riportato condanne definitive per i reati di cui al titolo IV del r.d. n. 267/1942, ovvero condanne per i delitti contro la p.a., la fede pubblica, l'amministrazione della giustizia, il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli articoli 178 e seguenti del c.p.

Sul punto, questo Ufficio, alla luce di alcune sentenze di merito di condanna dell'Amministrazione nell'aver ritenuto ostativa alla concessione del beneficio una sentenza di non doversi procedere per maturata prescrizione nei successivi gradi di giudizio, ha formulato un apposito parere all'Avvocatura Generale dello Stato. L'organo di difesa erariale, con parere reso in data 22.01.2025, ha rilevato che la posizione assunta dal Comitato di Solidarietà è la più coerente con la *ratio* sottostante alla normativa, attesa anche la primaria esigenza di tutela delle risorse pubbliche del Fondo di Rotazione e, conseguentemente, la necessità di evitare che le stesse possano essere, anche solo indirettamente, reimmesse in circuiti illeciti. Circostanza dalla quale deriverebbe, tra l'altro, una distorsione della *ratio* di cui alla disciplina dettata dalle leggi n. 108/1996 e n. 44/1999.

Tuttavia, nel medesimo parere, la stessa Avvocatura Generale dello Stato ha ritenuto che: *"il tenore letterale della norma di legge non possa essere superato in via interpretativa, facendo, le norme soprariportate, espresso riferimento alla condanna del soggetto istante. Pertanto, in assenza di una modifica della normativa sul punto, si rileva come non possano essere assimilate a sentenze di condanna pronunce, le quali, ancorché contengano un sostanziale accertamento di responsabilità dell'istante, abbiano prosciolto quest'ultimo per prescrizione. Pertanto, occorre rilevare come, alla luce del chiaro disposto di cui alla l. 44/99, il termine "condanna" si riferisca alla forma della pronuncia del giudice, non essendo possibile ritenere - rebus sic stantibus - che questo possa riferirsi anche alla sostanza che si accompagna alla pronuncia - in rito - conclusiva del procedimento penale"*.

Tanto premesso, si richiama l'attenzione delle SS.LL. sulla necessità della costante applicazione dei criteri sopra enunciati, al fine di consentire ai competenti "Nuclei di Valutazione" e al Comitato di Solidarietà di operare concretamente e con successo per la tutela delle vittime delle richieste estorsive e usuarie.

Si ringrazia.

Il Commissario Straordinario

Nicolò