



MINISTERO
DELL'INTERNO

**COMMISSARIO PER IL COORDINAMENTO
DELLE INIZIATIVE ANTIRACKET E ANTIUSURA
E PRESIDENTE DEL COMITATO DI SOLIDARIETÀ**

RELAZIONE ANNUALE

ATTIVITÀ

(AGGIORNATA AL 31 DICEMBRE 2020)

Gennaio 2021

RELAZIONE ANNUALE

art.2, comma 10, del D.P.R 19 febbraio 2014, n.60

TESTI A CURA DI

Ufficio del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative
Antiracket e Antiusura.

Ministero dell'Interno
GENNAIO 2021
Interno.gov.it

INDICE

- PREMESSA	pag. 1
- LE ATTIVITA' DEL COMITATO DI SOLIDARIETA'	pag. 3
- IL CONTENZIOSO	pag. 12
- L'ASSOCIAZIONISMO SUL TERRITORIO.....	pag. 14
- IL PROGETTO INFORMATICO "STEP"	pag. 18
- LO STUDIO DELL'UNIVERSITA' "BOCCONI"	pag. 20
- CONCLUSIONI.....	pag.24
Appendice:	pag. 26
- RELAZIONE ANNUALE SULLE ATTIVITA' "ANTIRACKET E ANTIUSURA" ANNO 2020 – CONSAP	

PREMESSA

La presente relazione annuale, predisposta dopo soli due mesi dall'assunzione dell'incarico di Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, integra ed aggiorna la precedente, pubblicata il 29 settembre u.s..

I dati in essa contenuti sono pertanto consolidati e riferiti al periodo 1 gennaio-31 dicembre 2020 (con un'estrapolazione dei macro-dati riferibili all'ultimo trimestre dell'anno) e confermano pienamente le tendenze già emerse nel corso del monitoraggio svolto periodicamente dall'Ufficio. Assistiamo, da un lato, alla diminuzione delle istanze al Fondo di Solidarietà, sia per mutuo da parte di soggetti usurati che per elargizione da parte di vittime di estorsione, e, dall'altro, nonostante le difficoltà operative riconducibili all'emergenza pandemica, ad un significativo incremento dell'ammontare delle somme concesse dal Comitato, che non ha mai interrotto la propria attività riunendosi in videoconferenza. Il dato dello scarso numero di istanze è ricollegabile a fattori noti, che vanno dalla ritrosia a denunciare (ricorrente sia nelle vittime di usura sia in quelle di estorsioni ricollegabili alla criminalità organizzata di tipo mafioso) alla scarsa conoscenza o fiducia nella possibilità di ricevere dal Fondo di solidarietà un ristoro adeguato e, soprattutto, tempestivo.

Anche nell'ultimo trimestre del 2020, inoltre, le limitazioni connesse alle misure di contenimento della pandemia hanno inevitabilmente condizionato la ripresa delle iniziative sul territorio tese a promuovere l'azione di prevenzione dei fenomeni del racket e dell'usura condotta da una molteplicità di attori, pubblici e privati, e a manifestare la vicinanza della squadra-Stato alle vittime. Ciò non ha, tuttavia, impedito forme di costruttivo confronto realizzate, attraverso lo strumento delle videoconferenze, con l'organizzazione di un seminario nell'ambito del progetto di ricerca commissionato

all'Università Bocconi e con la partecipazione alla giornata che ha celebrato i 30 anni dalla fondazione dell'ACIO di Capo d'Orlando, eventi entrambi oggetto di approfondimento nella presente relazione. Contemporaneamente è stata avviata un'azione di quotidiano colloquio con le Prefetture, che costituiscono un perno fondamentale per il buon funzionamento delle attività del Comitato di solidarietà, e non solo.

La consapevolezza, condivisa dal Comitato, della rinnovata centralità del Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e di usura, e della necessità di dare, su più fronti, impulso alle attività antiracket e antiusura, in un'ottica di prevenzione e solidarietà ma riconoscendo al contempo il valore dell'azione repressiva condotta dalla magistratura e dalle Forze di Polizia, costituiscono la chiave di lettura dei dati pubblicati e, ancor di più, degli obiettivi, individuati nella presente relazione, che informeranno l'attività del Comitato e della struttura commissariale nei prossimi mesi.

*Il Commissario straordinario del Governo
Giovanna Cagliostro*

LE ATTIVITA' DEL COMITATO DI SOLIDARIETA'

LE ISTANZE

Nel periodo 1 gennaio – 31 dicembre 2020 sono pervenute e sono state inserite sul portale SANA **539** istanze, **284** al fine dell'elargizione (estorsione) e **255** al fine dell'erogazione del mutuo (usura).

Dal raffronto con gli anni precedenti (fig. 1) risulta confermata la generale diminuzione delle richieste da parte di entrambe le tipologie di vittime. Tuttavia, degno di nota appare l'aumento delle istanze di elargizione connesse a fattispecie di estorsione nelle regioni Campania e Puglia, riconducibile in parte all'efficacia di una serie di iniziative non solo giudiziarie ma anche comunicative, poste in essere dalle istituzioni congiuntamente alle Associazioni antiracket e di categoria.

Con riguardo, poi, al diminuito numero di istanze per usura, la riflessione è oltremodo meritevole di approfondimento ove si consideri che tale dato comprende anche le istanze presentate a seguito di denunce nei confronti di istituti di credito (cd "usura bancaria"). Tali istanze finiscono con l'incidere anche sul numero delle delibere di non accoglimento/preavvisi di diniego, in quanto i relativi procedimenti penali vengono, nella maggior parte, archiviati.

LE DELIBERE

Nel corso del 2020 il Comitato (fig. 2 e 3) si è riunito **38** volte (**5 riunioni si sono tenute nell'ultimo trimestre dell'anno**), ha esaminato **2032** posizioni e deliberato la concessione di € **23.210.013,54** (di cui **3.747.854,2 nell'ultimo trimestre**) tra elargizioni (€ **19.689.555,17**) e mutui (€ **3.520.458,37**):

Le deliberazioni del Comitato hanno avuto il seguente esito:

- **304** di accoglimento
- **677** di non accoglimento
- **572** di predisposizione del preavviso di diniego
- **160** di integrazioni delle istruttorie

- **90** di rinvio per approfondimenti su situazioni particolarmente complesse
- **2** di sospensione del procedimento amministrativo
- **75** di approvazione dei piani di investimento e di restituzione delle somme concesse a titolo di mutuo decennale senza interessi
- **40** di avvio di procedimenti di revoca dei mutui o delle elargizioni precedentemente concessi
- **25** di revoca dei benefici economici già concessi.

Nelle fig. 4 e 5 i dati sopra riportati sono suddivisi per tipologia di fattispecie. Inoltre, dalle tabelle riportate in coda al presente capitolo sono ricavabili alcune informazioni più analitiche sugli esiti delle attività del Comitato.

Vi sono, tuttavia, profili sui quali merita soffermarsi, proprio per sottolineare sia le potenzialità del Fondo sia alcune criticità, queste ultime in via di risoluzione auspicabilmente nel breve e medio periodo.

Per quanto riguarda le decisioni favorevoli all'istante (i cui importi su base regionale sono riportati in fig. 6), si evidenzia, in particolare che, nell'anno di riferimento, sono state accolte, per un totale di € 1.907.787,88, **42** istanze presentate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 44/1999, da cd "*terzi danneggiati*", ossia da quelle persone che, pur non rivestendo la qualità di vittima delle richieste estorsive, hanno subito danni a beni mobili o immobili di loro proprietà per effetto delle attività malavitose connesse a richieste estorsive o ad intimidazione ambientale dirette verso altri.

Non solo, ma l'accesso al Fondo consente anche, a seguito degli accertamenti sanitari disposti ai sensi dell'art. 22 del D.P.R. n. 60/2014, di concedere il ristoro "*nei casi di lesioni personali o di decesso, ai fini dell'accertamento del nesso di causalità tra il fatto delittuoso e l'evento lesivo*": in applicazione di tale normativa sono state accolte, nell'anno 2020, n. **67** istanze per un totale di € **4.598.263,20**.

Infine, in applicazione di quanto previsto dall'art. 6 della legge n. 44/1999 (Elargizione agli appartenenti ad associazioni di solidarietà) il Comitato ha deliberato la concessione di € **100.000,00** a favore del

rappresentante di un'associazione antiracket che aveva subito ritorsioni legate al suo impegno.

Le istanze respinte sono state **142** per elargizioni e **535** per mutui, con le seguenti motivazioni:

- **384** mancanza dei requisiti soggettivi
- **94** fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative
- **131** parere negativo dell'Autorità Giudiziaria
- **28** inerzia dell'istante
- **20** mancanza di un danno ristorabile ai sensi delle vigenti normative
- **2** presentazione oltre i termini di legge
- **18** improcedibilità

Inoltre il Comitato, al fine di disporre di un completo quadro di valutazione, ha richiesto alle Prefetture l'acquisizione di ulteriori elementi istruttori per **94** posizioni relative ad elargizioni e per **66** posizioni relative a istanze di mutuo.

Tali richieste, peraltro, evidenziano la complessità della procedura e spiegano, almeno in parte, la lunghezza dei procedimenti istruttori che, inevitabilmente, è destinata a deludere le aspettative degli istanti circa un esito non solo favorevole, ma anche rapido. Sforzi sono stati compiuti nella direzione di accelerare i tempi delle istruttorie delle Prefetture e delle conseguenti deliberazioni del Comitato, ma appare chiara, nel contempo, la necessità di un intervento organizzativo e infrastrutturale più ampio.

Infine, il Comitato ha espresso:

75 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. Tale attività riguarda il controllo preventivo sulla effettiva destinazione delle somme concesse con il 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.

12 pareri resi in merito alla necessità di approfondimenti sul corretto reimpiego

Allo scopo di tutelare l'integrità del Fondo, in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa in materia, il Comitato ha:

- avviato **40** procedimenti di revoca di benefici già concessi di cui **39** 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, e **1** per usura;
- adottato **25** provvedimenti di revoca di cui: **21** relativi a elargizioni per le quali i beneficiari non hanno dimostrato il corretto reimpiego (art. 15 della legge n. 44/1999); **4** relativi a mutui, poiché i procedimenti penali nei confronti dei possibili usurai si sono conclusi con provvedimento di archiviazione ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione.

REGIONI	ESTORSIONE			USURA		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Abruzzo	5	9	13	34	27	19
Basilicata	2	2	4	4	7	1
Calabria	52	40	22	18	18	9
Campania	80	63	81	50	39	36
Emilia Romagna	4	6	8	12	28	10
Friuli Venezia Giulia	2	0	-	12	5	5
Lazio	21	34	14	25	42	21
Liguria	1	2	1	4	14	3
Lombardia	16	16	15	24	47	26
Marche	3	0	4	9	4	6
Molise	2	3	0	10	5	2
Piemonte	7	3	0	8	16	7
Puglia	48	43	67	51	40	28
Sardegna	3	8	3	9	10	2
Sicilia	75	55	28	26	17	15
Toscana	12	15	10	33	37	20
Trentino Alto Adige	3	1	2	6	9	12
Umbria	0	1	3	2	6	3

Figura 1

Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0
Veneto	4	13	9	16	47	30
TOTALE	340	314	284	353	418	255

COMITATO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME DELL'ESTORSIONE E DELL'USURA

Bilancio complessivo attività 2020

Figura 2

SEDUTE	38
POSIZIONI ESAMINATE	2032
ESTORSIONE	837
USURA	1195

TOTALE DELIBERATO: € 23.210.013,54

Bilancio attività 4^ trimestre 2020

Figura 3

SEDUTE	5
POSIZIONI ESAMINATE	335
ESTORSIONE	152
USURA	183

TOTALE DELIBERATO: € 3.747.854,42

Figura 4

ESTORSIONE		PROVVISIONALE	SALDO	TOTALE
Accoglimenti	253	€ 711.005,66	€ 18.978.549,51	€ 19.689.555,17
Non accoglimenti	142			
Integrazioni Istruttorie richieste alle Prefetture	94			
Preavvisi diniego	161			
Rinvii	53			
Prese d'atto	60			
Pareri	12			
Annullamenti	0			
Revoche	21			
Riesami	\			
Avvio procedure di revoca	39			
Sospensioni	2			

Figura 5

USURA		UNICA SOLUZIONE	SALDO	TOTALE
<i>Accoglimenti</i>	51	€ 2.660.581,14	€ 859.877,23	€ 3.520.458,37
<i>Non accoglimenti</i>	5352			
<i>Integrazioni istruttorie richieste alle Prefetture</i>	66			
<i>Preavvisi diniego</i>	411			
<i>Rinvii</i>	37			
<i>Prese d'atto</i>	15			
<i>Pareri</i>	75			
<i>Annullamenti</i>	0			
<i>Revoche</i>	4			
<i>Riesami</i>	0			
<i>Avvio procedure di revoca</i>	1			
<i>Sospensioni</i>	0			

Figura 6

REGIONE	ESTORSIONE	USURA	TOTALE
ABRUZZO	€ 20.000,00	€ 21.276,40	€ 41.276,40
BASILICATA	€ 36.606,00	€ -	€ 36.606,00
CALABRIA	€ 3.610.058,09	€ 37.473,00	€ 3.647.531,09
CAMPANIA	€ 6.392.422,03	€ 1.365.946,51	€ 7.758.368,54
EMILIA ROMAGNA	€ -	€ -	€ -
FRIULI VENEZIA GIULIA	€ -	€ -	€ -
LAZIO	€ 593.250,27	€ 356.890,28	€ 950.140,55
LIGURIA	€ -	€ -	€ -
LOMBARDIA	€ 100.000,00	€ 7.308,83	€ 107.308,83
MARCHE	€ -	€ 47.946,00	€ 47.946,00
MOLISE	€ -	€ -	€ -
PIEMONTE	€ 54.857,50	€ 53.545,06	€ 108.402,56
PUGLIA	€ 1.985.400,72	€ 684.560,50	€ 2.669.961,22
SARDEGNA	€ 250.000,00	€ -	€ 250.000,00
SICILIA	€ 5.330.536,59	€ 424.572,79	€ 5.755.109,38
TOSCANA	€ -	€ 252.534,00	€ 252.534,00
TRENTINO ALTO ADIGE	€ -	€ -	€ -
UMBRIA	€ -	€ -	€ -
VALLE D'AOSTA	€ -	€ -	€ -
VENETO	€ 1.316.423,97	€ 268.405,00	€ 1.584.828,97
TOTALE	€ 19.689.555,17	€ 3.520.458,37	€ 23.210.013,54

IL CONTENZIOSO

Nel corso dell'anno 2020 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, **11 ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali** (3 dei quali con istanza di sospensiva in corso di decisione), di cui **8** avverso i decreti in materia di estorsione, **3** avverso decreti in materia di usura; **3 ricorsi straordinari al Capo dello Stato**, di cui **2** avverso decreti in materia di estorsione e **1** di usura, **8 atti di citazione presso i Tribunali Civili** per estorsione ed usura.

Sono stati proposti, altresì, **3** ricorsi avverso sentenze favorevoli all'Amministrazione, rispettivamente indirizzati al Consiglio di Stato, al Consiglio di Giustizia Amministrativa e alla Corte di Appello.

Nei ricorsi promossi in materia di estorsione vengono contestate, soprattutto, le modalità di quantificazione del beneficio erogato, mentre solo poche censure si concentrano sull'applicazione della normativa posta a base dei provvedimenti con la quale il beneficio (di provvisoria o di elargizione a saldo) viene negato per mancanza di requisiti soggettivi.

Per quanto riguarda i provvedimenti adottati dal Comitato in materia di usura, i ricorsi sono stati per lo più proposti contestando le modalità di determinazione del "*quantum*", nonché per violazione di legge e/o eccesso di potere nel denegare il beneficio per mancanza dei requisiti soggettivi.

Con riguardo all'esito dei ricorsi proposti, nell'anno di riferimento sono state notificate **16** sentenze (riferibili a ricorsi presentati negli anni precedenti): **3** i ricorsi definiti per difetto di giurisdizione, **8** quelli respinti, **5** accolti in parte. In due casi l'Amministrazione ha proposto appello.

In ordine ai motivi di rigetto dei ricorsi proposti, risulta confermata la correttezza delle decisioni assunte dal Comitato di solidarietà fondate sulla mancanza dei prescritti requisiti soggettivi per l'accesso ai benefici, quali la condizione di parte offesa, di terzo danneggiato o la sussistenza di condizioni ostative nonché la quantificazione dei danni ristorabili.

Le motivazioni contenute nelle sentenze favorevoli ai ricorrenti si fondano, invece, su una diversa valutazione da parte dei Tribunali Amministrativi Regionali e Tribunali civili in merito alla sussistenza dei requisiti soggettivi ovvero alle modalità della quantificazione dei benefici.

L'ASSOCIAZIONISMO SUL TERRITORIO

L'Ufficio del Commissario ha sempre potuto contare sull'entusiasmo profuso sul territorio dalle Associazioni antiracket e antiusura, e sull'opera da queste svolta con impegno costantemente rinnovato ed ulteriormente incrementato, soprattutto, in questo difficile momento. Esse svolgono, accanto allo Stato e ai cittadini, un ruolo prezioso e costituiscono uno snodo importante nella rete solidale creata a partire dai primi anni '90.

Tale ruolo ha potuto essere rimarcato in occasione del Convegno promosso dalla Federazione delle Associazioni Antiracket e Antiusura Italiane (F.A.I.) svoltosi il 7 dicembre, dal titolo *“A trenta anni dalla nascita della prima Associazione Antiracket, l'ACIO di Capo d'Orlando”*.

E' stata una giornata particolarmente significativa, articolata in tre sessioni di lavoro trasmesse in diretta streaming, in cui sono stati celebrati i trenta anni dalla nascita del primo nucleo associativo, che ha avuto il merito indiscusso di aver dato impulso a tutto il Movimento Antiracket nel nostro Paese, in un momento storico particolarmente complesso, caratterizzato da episodi tragici, primo, tra tutti, l'omicidio di Libero Grassi avvenuto il 29 agosto 1991.

I lavori della prima sessione sono stati aperti dal Ministro dell'Interno, che ha voluto sottolineare il coraggio di quei pochi che hanno consentito di avviare, con l'aiuto delle Istituzioni, un'esperienza assolutamente innovativa e che continua a svolgere una funzione imprescindibile di supporto nell'azione di prevenzione e contrasto di fenomeni così odiosi.

Quel 7 dicembre 1990 ha infatti segnato il punto di partenza di un cammino coraggioso e lungimirante, che ha saputo creare le condizioni di affrancamento per gli imprenditori, consapevoli che solo uniti sarebbero stati più forti di fronte alle minacce della criminalità organizzata.

Il Commissario Straordinario Antiracket ha concluso i lavori, evidenziando il prezioso contributo fornito dalle Associazioni, quali componenti di diritto, all'interno del Comitato di solidarietà. L'operato dei nuclei associativi è un importante stimolo per migliorare la risposta ai bisogni degli imprenditori, dei commercianti e dei professionisti, e rende sempre più efficace il funzionamento di un sistema che -mediante il Fondo- prevede significativi ristori in favore degli operatori economici, vittime di intimidazioni e di ricatti.

L'evento in questione è stato l'occasione per ricordare anche l'impegno assicurato dal Viminale che, nel 2007, ha realizzato un "Accordo Quadro" con Banche, Associazioni imprenditoriali e di categoria, Confidi, Fondazioni e Associazioni antiracket per costruire patti fiduciari e stipulare protocolli collaborativi aventi la finalità di potenziare gli strumenti a sostegno dell'economia legale.

Da allora, le Prefetture hanno promosso e promuovono sul territorio numerosi accordi di collaborazione, strumenti operativi che salvaguardano l'accesso al credito legale da parte degli operatori economici e delle famiglie e sono in grado di prevenire, in particolare, l'usura e tutti i nuovi fattori di rischio connessi alla crisi economica generata dalla pandemia da Covid-19.

La stipula dei protocolli, l'istituzione di tavoli di confronto e di Osservatori provinciali con le Associazioni, al cui interno operano anche le Organizzazioni di categoria, gli Istituti di credito e gli altri Organi statali, sono la prova evidente della presenza attiva delle Istituzioni sul territorio. I citati strumenti, in sinergia con gli operatori economici, consentono, con il coordinamento prefettizio, di fare passi in avanti, sempre più puntuali, significativi ed efficaci in favore di quanti, operando scelte di legalità, rifiutano il credito illegale e il ricatto della criminalità organizzata. Solo con la fiducia e la collaborazione, infatti, si possono infrangere muri di omertà e di assuefazione, edificati sui quotidiani comportamenti di sopraffazione, corruzione e intimidazione.

E' utile in tale contesto segnalare le attività di venti Associazioni in cinque Regioni (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), risultate beneficiarie di risorse economiche del PON Legalità per un importo pari a tre milioni di euro, che consentiranno alle stesse di realizzare progetti di indirizzo e di consulenza per l'utilizzo delle garanzie previste dall'art.15 della Legge n. 108/1996, in modo da superare le esigenze finanziarie più immediate dei cittadini e consentire un accompagnamento delle vittime nel percorso che condurrà alla denuncia e proseguirà con le fasi successive.

Nel delicato processo di attivo ripristino della legalità sarà ancora più fondamentale il ruolo delle Associazioni che, in sinergia con gli altri attori istituzionali, continueranno la loro opera nel convincimento che, sotto le insegne della coesione e della legalità, "stare dalla parte dello Stato conviene".

Un altro significativo momento è rappresentato dal Convegno promosso dalla Consulta Nazionale delle Fondazioni e Associazioni "Giovanni Paolo II", svoltosi il 10 ottobre, a conclusione dell'assemblea ordinaria annuale ed al quale ha partecipato anche l'Ufficio del Commissario.

Gli interventi effettuati nell'occasione hanno fornito importanti spunti di riflessione e l'Assemblea si è favorevolmente pronunciata sul rafforzamento delle iniziative sinergiche con le "Caritas" diocesane, un orientamento che ha registrato interesse da più parti.

Commercianti, religiosi, giovani, intellettuali, semplici cittadini, con l'Associazionismo, hanno scritto, in questi trenta anni, una pagina completamente diversa da quella macchiata dal sangue di Libero Grassi, di Gaetano Giordano, di Giovanni Panunzio, di Domenico Noviello e di tanti altri, purtroppo, che non hanno potuto trovare – in anni difficili – quel supporto concreto, convincente e rigoroso in favore delle vittime; queste ultime, soprattutto ora, devono essere aiutate nella denuncia, con sicuri benefici così come previsto dalla vigente legislazione di solidarietà.

Proprio a partire da questi eventi, promossi dalla F.A.I. e dalla Consulta negli ultimi mesi del 2020, le iniziative dell'Ufficio saranno ulteriormente implementate anche nel 2021, valorizzando così ancor di più i compiti assolti sul territorio dalle formazioni associative con tenace entusiasmo.

IL PROGETTO INFORMATICO “STEP”

Con il progetto “S.T.E.P” (Sviluppo Tecnologico per l’accesso al Fondo e potenziamento organizzativo), si è inteso fornire una risposta alle diverse problematiche di tipo eminentemente procedurale che, appesantendo il procedimento, incidono non solo sulla sua durata, ma anche sulla effettiva accessibilità al Fondo di solidarietà da parte di vittime particolarmente vulnerabili, quali quelle di estorsione e usura, che hanno bisogno di una risposta tempestiva. Anche nell’ultimo trimestre dell’anno, pertanto, il progetto ha costituito una priorità per l’Ufficio, caratterizzando l’azione del Commissario straordinario.

“S.T.E.P.” si colloca nell’alveo del Programma Operativo Nazionale “Legalità” 2014-2020: l’Autorità di gestione, con provvedimento del gennaio 2020, lo ha, infatti, ritenuto ammissibile al finanziamento per il 75% del suo valore economico. La restante quota, il 25% dell’importo complessivo, è a valere sulle risorse del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell’usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici; questa opzione si è resa necessaria per garantire l’uniformità delle procedure su tutto il territorio nazionale e non limitatamente alle “Regioni obiettivo”, come previsto dalle regole che disciplinano il PON Legalità.

L’obiettivo di efficientamento perseguito con il progetto S.T.E.P. prevede:

- una serie di azioni integrate di revisione dei processi organizzativi e di miglioramento delle capacità;
- la costruzione di una piattaforma informatica per la gestione “dematerializzata” dell’intero processo amministrativo, in ogni sua fase e secondo le competenze di ciascuno degli attori.

Per valutare le esigenze, individuare gli ambiti di intervento e stabilire i requisiti del nuovo sistema sono stati coinvolti, con apposite interviste dalla società incaricata dell'esecuzione, tutti i soggetti che svolgono un ruolo nel procedimento: dai membri del Comitato ai collaboratori della struttura commissariale, dalle Prefetture alle Associazioni.

A tale riguardo, molto utile si rivelerà l'elaborazione e l'analisi delle indicazioni emerse dalle 18 Prefetture campione (Alessandria, Bari, Bologna, Caserta, Catanzaro, Crotone, Foggia, Latina, Messina, Milano, Modena, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Roma, Siracusa, Venezia) alle quali va un sentito ringraziamento per lo scrupolo e la dedizione dimostrati nel fare emergere ogni contributo utile, in termini di esperienze ed esigenze operative, considerato il ruolo fondamentale da esse rivestito nel procedimento.

In esito a tale fase sarà ridisegnata la complessiva funzionalità del software nello svolgimento degli interi processi, con funzioni di "alert" e di memoria di tutti gli adempimenti istruttori. L'intero processo di lavorazione è previsto "on line" fino all'apposizione delle firme, anch'esse in forma digitale.

Allo stato, il relativo cronoprogramma risulta sostanzialmente rispettato e, per il 2021, sono previste 3 sessioni di workshop ove potrà essere svolta un'utile azione di sintesi dei confronti e degli approfondimenti effettuati recependo le istanze ed i suggerimenti provenienti dagli interlocutori, delle strutture territoriali e di quelle centrali, interpellati.

In un'ottica di perseguimento di obiettivi di efficienza, il sistema potrà essere esteso anche per rispondere alle esigenze dell'Ufficio del Commissario delle vittime della mafia, anch'esso titolare del Fondo, semplificando sensibilmente le procedure per usufruire delle risorse economiche a disposizione.

LO STUDIO DELL'UNIVERSITA' "BOCCONI"

Il 30 novembre 2020 si è tenuto, in videoconferenza, un seminario durante il quale sono stati presentati i primi risultati della ricerca condotta dall'Università commerciale "Luigi Bocconi" sul ruolo svolto dal Fondo di solidarietà per le vittime del racket e usura. La ricerca è stata promossa dalla struttura commissariale in forza dell'Accordo di collaborazione siglato con quell'Università nel 2018, con l'intento di sviluppare una riflessione approfondita, fondata su evidenze scientifiche, sui margini di miglioramento del Fondo. E' appena il caso di sottolineare che i risultati di tale esercizio di approfondimento confluiscono anche nei contributi di pensiero forniti dall'Ufficio alla riorganizzazione affidata al progetto STEP.

Il seminario è stato seguito da 90 persone collegate, a dimostrazione di un'attenzione e di un interesse verso il tema del contrasto all'estorsione e all'usura, nella piena consapevolezza della centralità del tema. La situazione di prolungata crisi generata dalla pandemia rischia di lasciare numerose attività imprenditoriali e commerciali alla mercè della pronta liquidità del crimine organizzato, come in più occasioni ricordato da magistrati ed esponenti delle Forze dell'ordine impegnati quotidianamente nelle attività di contrasto a queste forme di criminalità.

L'incontro si è sviluppato, alla luce delle prime evidenze empiriche raccolte, sui due filoni della ricerca - quello microeconomico affidato al Prof. Michele Polo e quello criminologico-vittimologico alla Prof.ssa Eleonora Montani. Interessanti spunti sono emersi dal dialogo con il Prof. Rocco Sciarrone, sociologo dell'Università di Torino, il Prof. Antonio La Spina, sociologo dell'Università LUISS e l'Avv. Vicenza Rando dell'Associazione "Libera contro le mafie".

In particolare, sono stati illustrati gli aspetti maggiormente significativi riguardanti la costruzione di un "dataset" di informazioni al fine di verificare l'impatto del Fondo sulla redditività delle imprese

che ne hanno beneficiato. Sono state ricavate: una distribuzione percentuale delle tipologie di istanze divise per estorsione, per usura e per usura bancaria; una percentuale dei decreti emessi per settore di attività; una distribuzione territoriale dei decreti, il mutamento - nel corso degli anni- del numero delle istanze e dei decreti, il tipo di danno e di atto violento avvenuto, le caratteristiche del soggetto istante.

I dati confermano, tra l'altro, l'elevatissima percentuale di istanze aventi ad oggetto fatti di "usura bancaria", istituzionalmente estranee alla competenza del Fondo di solidarietà, e la riduzione nel tempo del numero complessivo delle domande presentate, nonostante non si sia riscontrata una corrispettiva diminuzione dei reati denunciati dalle Forze dell'ordine.

Il filone vittimologico della ricerca ha consentito di svolgere un'indagine mediante interviste a dodici vittime di estorsione e usura che hanno beneficiato di aiuti economici da parte del Fondo di solidarietà. Le domande cui questa parte della ricerca ha cercato di dare una prima risposta hanno riguardato la capacità del Fondo di essere un efficace strumento di emersione del fatto di reato, di supporto alle vittime, e, infine, di sostegno nel percorso di rilancio dell'attività economica interessata dalle vicende delittuose ovvero di reinserimento della vittima stessa all'interno del circuito produttivo legale.

Le interviste in argomento hanno posto l'attenzione su diversi aspetti della storia dei soggetti coinvolti, fra i quali le peculiarità dell'attività di impresa esercitata (sia *ante* che *post delictum*), lo svolgimento della vicenda delittuosa, il contesto sociale di appartenenza, l'iter amministrativo per l'accesso al Fondo e, da ultimo, i rapporti intercorsi tra la vittima e le Forze dell'ordine, le Istituzioni locali, la comunità di appartenenza e i mass media.

Dall'elaborazione delle risposte fornite è emersa, anzitutto, la necessità di tenere nettamente distinti i fatti di estorsione e usura,

connotati da profili significativamente differenti sia per quanto concerne l'interazione tra vittima e autore del reato, sia per le conseguenze che il delitto produce sull'attività imprenditoriale interessata. In secondo luogo, è stata segnalata una scarsissima conoscenza dell'esistenza del Fondo, spesso appresa dalle vittime solo in virtù di una esplicita segnalazione delle Forze di Polizia o dei componenti delle Associazioni antiracket e antiusura che hanno avuto modo di accompagnarle alla denuncia o di supportarle nella fase immediatamente successiva.

Dal dibattito sviluppatosi su tali esiti è emerso l'auspicio che il Fondo di solidarietà diventi uno strumento sempre più rilevante nell'ambito delle attività di contrasto alla criminalità organizzata, nelle vicende intimidatorie di estorsione e usura, incentivando gli operatori economici a dissociarsi attivamente da tali fenomeni e compiendo una netta scelta di legalità e di convenienza.

Occorre, pertanto, rendere sempre più "conoscibile" il Fondo stesso, sfruttando i canali delle Associazioni di categoria al fine di raggiungere in maniera capillare quanti più imprenditori e commercianti possibile, nonché rivedendo alcune disposizioni, normative e regolamentari, che disciplinano l'accesso al Fondo e promuovendo un'interpretazione maggiormente estensiva, per esempio ampliando la platea dei beneficiari da sottrarre ai gruppi delinquenti e mafiosi.

E' stata anche evidenziata l'esperienza di coloro che sono quotidianamente impegnati nel sostenere le vittime, attraverso un concreto e visibile supporto alle loro attività produttive e commerciali, ma anche nell'accompagnamento dell'imprenditore all'udienza dibattimentale fissata per il suo esame, così da ridurre al minimo il senso di isolamento o la possibile intimidazione ingenerata dalla presenza, accanto all'autore del fatto di reato, dei membri del medesimo consorzio criminale.

Le numerose indicazioni tratte dal seminario, insieme ai risultati completi della ricerca che saranno pubblicati nel mese di marzo, confluiranno nel programma delle attività previste per il 2021, fornendo la base scientifica per iniziative volte ad assolvere efficacemente il mandato del Commissario e del Comitato.

CONCLUSIONI

La pandemia da COVID-19 ha condizionato pesantemente, per tutto l'anno appena trascorso, la vita dei cittadini, che hanno dovuto fare i conti con un crescente senso di precarietà e di instabilità. Tra gli "effetti collaterali", il rischio di esclusione sociale e la marginalizzazione di tanti operatori economici in difficoltà costituiscono un pericoloso terreno fertile per la criminalità organizzata che con le quotidiane offerte di aiuto, ma anche con intimidazioni e minacce, tenta non solo di inquinare il tessuto economico ma di contendere allo Stato il controllo del territorio.

La gravità dell'emergenza, destinata a perdurare anche nei prossimi mesi, ha quindi orientato questa Struttura commissariale ad una più decisa azione in favore delle vittime dei reati estorsivi ed usurari, per arginare ogni pericoloso condizionamento della libertà economica.

Il distanziamento imposto dalle misure di contenimento della pandemia ha reso necessario adottare nuove modalità di lavoro e di incontro, che però non devono indebolire l'efficacia dell'azione del Comitato di Solidarietà e del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. Ciò nel solco di una ben delineata e condivisa strategia interistituzionale, che prevede tre linee di intervento, complementari tra loro: la prevenzione, il contrasto, la solidarietà.

Oltre al completamento dei progetti avviati (la ricerca accademica dell'Università Bocconi, che si concluderà nel mese marzo, e la nuova infrastruttura informatica ed organizzativa prevista dal progetto S.T.E.P., che sarà operativa per la fine del 2021) appare quindi necessario perseguire in maniera sinergica i tre obiettivi sopra indicati, attraverso interventi mirati a rafforzare la collaborazione interistituzionale, a migliorare l'efficienza del fondo, a dialogare con la società civile.

Con le modalità che saranno consentite in relazione alle misure di contenimento della pandemia, e nel rispetto del ruolo e delle competenze di tutti gli organismi e soggetti che saranno invitati a collaborare, sono stati programmati per il 2021:

- una campagna di comunicazione diretta agli operatori economici, alle associazioni di categoria, agli istituti scolastici ed universitari, attraverso la produzione di materiale audiovisivo da diffondere su canali on line;
- la predisposizione e somministrazione al personale appartenente alle Forze di Polizia di moduli didattici specifici incentrati sull'approccio alla vittima di estorsione ed usura e sulla funzione incentivante e solidaristica del Fondo;
- l'aggiornamento del Vademecum informativo, per coadiuvare l'attività delle Prefetture, uffici deputati a ricevere ed istruire le istanze, e delle Associazioni antiracket e antiusura, strutture di sostegno per le vittime che intendono denunciare e presentare istanza;
- la conclusione di accordi di collaborazione con enti ed associazioni di categoria, finalizzata ad un maggiore coinvolgimento nella prevenzione dei fenomeni di estorsione ed usura.

Il Commissario straordinario ed il Comitato di solidarietà sono consapevoli della dimensione delle sfide che ci aspettano nei prossimi mesi, dove sarà ancora più importante lavorare insieme per rafforzare la rete di protezione del tessuto sociale ed economico dalle infiltrazioni della criminalità, e ringraziano tutti coloro che hanno sempre lavorato e che lavoreranno in futuro affinché “nessuno rimanga solo”.

APPENDICE

CONSAP S.p.A.

Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici

– Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell’usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici –

RELAZIONE ANNUALE SULLE ATTIVITA’ “ANTIRACKET ED ANTIUSURA”

ANNO 2020

Per il periodo di riferimento, si riportano i dati concernenti le attività “antiracket e antiusura” svolte dalla Concessionaria integrati dai riepiloghi relativi all’operatività in parola **dall’inizio del rapporto concessorio ad oggi.**

USURA

1. CONTRATTI DI MUTUO E DISPOSIZIONI DI PAGAMENTO

Nel periodo di riferimento, Consap ha provveduto:

- in esecuzione di altrettanti decreti emessi dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, a stipulare **n.32** contratti di mutuo per complessivi **€ 2.316.195,80** con vittime del reato di usura;
- in esecuzione dei suddetti contratti, a disporre delegazioni di pagamento per complessivi **€ 862.605,90.**

Nel medesimo periodo di riferimento, Consap ha altresì provveduto – in esecuzione di contratti di mutuo stipulati precedentemente all’anno 2020 – a disporre ulteriori delegazioni di pagamento per complessivi **€ 1.918.823,99.**

Pertanto, nel corso del 2020, sono stati disposti **n. 361** mandati di pagamento per complessivi **€ 2.781.429,89**.

Dall'inizio del rapporto concessorio Consap ha provveduto a:

- stipulare **n. 1589 contratti di mutuo** per complessivi **€ 139.620.294,69**;
- disporre delegazioni di pagamento per un importo complessivo di **€ 138.174.306,74** relative anche a contratti stipulati antecedentemente alla sottoscrizione del rapporto concessorio.

Si riporta di seguito uno schema riepilogativo dei dati relativi all'attività svolta da Consap dall'inizio del rapporto concessorio.

PERIODO DI RIFERIMENTO	NUMERO DEI CONTRATTI STIPULATI	SOMME CONCESSE A TITOLO DI MUTUO
Totale anno 2000	28	€ 1.551.335,92
Totale anno 2001	47	€ 3.262.057,47
Totale anno 2002	81	€ 6.225.399,52
Totale anno 2003	84	€ 5.368.482,69
Totale anno 2004	57	€ 3.871.222,16
Totale anno 2005	64	€ 6.292.355,35
Totale anno 2006	37	€ 3.813.645,81
Totale anno 2007	103	€ 8.590.791,38
Totale anno 2008	102	€ 8.329.819,76
Totale anno 2009	111	€ 9.107.728,41
Totale anno 2010	124	€ 11.936.447,44
Totale anno 2011	110	€ 8.258.877,67
Totale anno 2012	100	€ 5.957.870,13
Totale anno 2013	118	€ 16.707.275,51
Totale anno 2014	100	€ 11.671.366,31
Totale anno 2015	88	€ 7.766.511,14
Totale anno 2016	65	€ 5.307.282,68
Totale anno 2017	49	€ 5.488.989,52
Totale anno 2018	45	€ 4.002.238,77
Totale anno 2019	44	€ 3.794.401,25
Totale anno 2020	32	€ 2.316.195,80
TOTALE GENERALE	1589	€

2. ATTI AGGIUNTIVI

In relazione alle modifiche degli originari piani di ammortamento e/o di investimento richieste dai mutuatari e debitamente approvate dal competente Comitato, Consap – sempre **nel corso del 2020** – ha provveduto a stipulare **n. 22** atti aggiuntivi ad altrettanti originari contratti di mutuo.

Dall’inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto a stipulare **n. 749** atti aggiuntivi.

3. ATTIVITA' DI RECUPERO

Il **rapporto tra l’importo delle rate inevase e le rate scadute** si assesta su circa **l’84%**. L’importo delle rate inevase si attesta a circa **€ 88,7 milioni**. La circostanza, oltre a comportare decremento alle disponibilità del Fondo, è indice del mancato “reinserimento nell’economia legale” delle vittime di usura, che rappresenta lo scopo primario della legge 108/96.

L’art. 54-quater del d.l. n. 18/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27/2020 (c.d. decreto “Cura Italia”) ha disposto, in favore delle vittime dell'usura, la sospensione delle rate dei mutui concessi ex art. 14 della l. n. 108/1996, con scadenza nei mesi da febbraio a dicembre 2020.

Come di consueto, prima di attivare le azioni per il recupero coattivo delle rate insolute, Consap ha provveduto, in via amministrativa, a sollecitare i mutuatari al relativo pagamento, consentendo – nel periodo di riferimento – la regolarizzazione delle stesse per il complessivo importo di **€ 7.447,89**.

Ulteriori **€ 121.517,79** per rate di ammortamento inevase sono stati recuperati detraendo il relativo importo in via di compensazione, dal pagamento rispettivamente di n.9 elargizioni a vittime dell’estorsione e n.1 beneficio a vittime della mafia.

Dall’inizio del rapporto concessorio risultano risolti, **n. 359** contratti per il raggiungimento di una morosità nel rimborso delle rate pari alla metà dell’importo mutuato. Per questi Consap procede all’iscrizione a ruolo laddove la preventiva diffida a dimostrare l’avvenuto pagamento sia rimasta infruttuosa.

A tutt'oggi Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per **n. 872** posizioni, di cui **n. 75** in relazione a decreti di revoca **n. 7** per recupero spese legali e **n. 790** per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento.

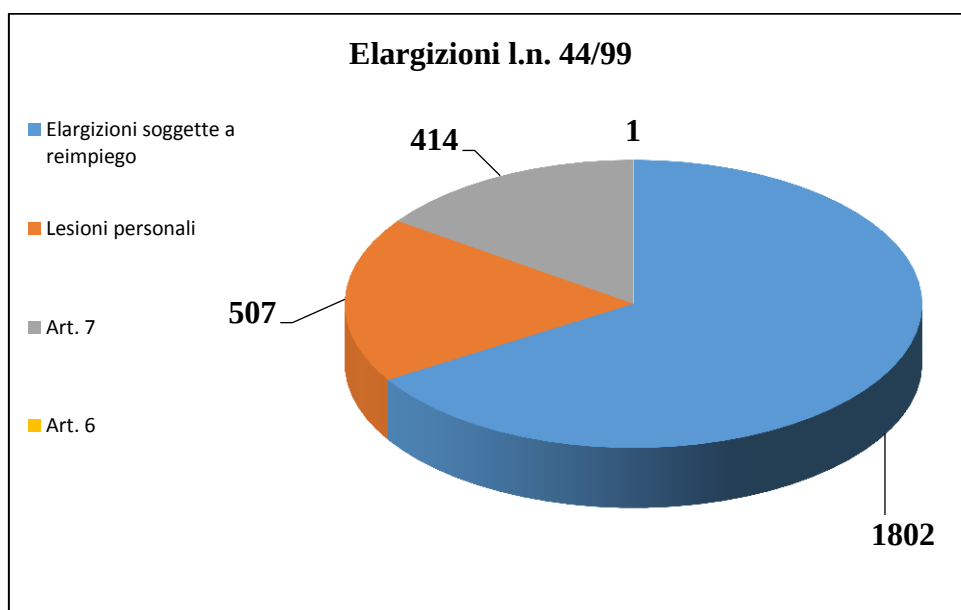
ESTORSIONE

4. EROGAZIONE DELLE ELARGIZIONI

Nel periodo di riferimento, Consap ha provveduto, in esecuzione di **222 decreti** del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, ad erogare complessivi **€ 20.038.326,39** a titolo di elargizione in favore delle vittime dei reati estorsivi.

Dall'inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto ad erogare **n. 2.724** elargizioni per complessivi **€ 237,7 milioni**.

A tutto il 31 dicembre 2020 le elargizioni sono ripartite secondo lo schema di seguito riportato:



Si riporta di seguito uno schema riepilogativo dei dati relativi all'attività svolta da Consap dall'inizio del rapporto concessorio.

PERIODO DI RIFERIMENTO	NUMERO ELARGIZIONI	SOMME EROGATE
Totale anno 2000	97	€ 8.783.958,14
Totale anno 2001	109	€ 6.046.786,18
Totale anno 2002	95	€ 10.322.381,39
Totale anno 2003	91	€ 9.674.675,41
Totale anno 2004	62	€ 4.482.865,66
Totale anno 2005	91	€ 9.936.589,81
Totale anno 2006	116	€ 10.304.017,22
Totale anno 2007	180	€ 15.593.303,11
Totale anno 2008	132	€ 15.675.605,65
Totale anno 2009	145	€ 16.590.963,89
Totale anno 2010	187	€ 12.960.608,21
Totale anno 2011	167	€ 13.394.524,94
Totale anno 2012	124	€ 8.250.290,24
Totale anno 2013	127	€ 11.134.973,30
Totale anno 2014	85	€ 9.362.534,15
Totale anno 2015	183	€ 18.565.439,44
Totale anno 2016	87	€ 6.496.302,90
Totale anno 2017	146	€ 10.326.446,62
Totale anno 2018	143	€ 8.671.662,04
Totale anno 2019	130	€ 10.537.263,11
Totale anno 2020	222	€ 20.038.326,39
TOTALE GENERALE	2724	€ 237.737.963,30

1. VERIFICA DELLA DOCUMENTAZIONE EX ART.15, 2° E 3° CO., LEGGE 44/99

Nel periodo di riferimento, Consap ha verificato l'avvenuto reimpiego in attività economiche di tipo imprenditoriale per **n. 29** posizioni e, per **n. 35** beneficiari che non hanno presentato in tutto o in parte la prescritta documentazione, ha avanzato la proposta di adozione del provvedimento di **revoca dell'elargizione** di cui all'art. 16 della Legge n. 44/99.

Al riguardo si rileva che, alla messa in mora da parte del Ministero - a seguito della proposta di revoca avanzata da Consap - consegue, per buona parte dei casi, la dimostrazione del corretto reimpiego da parte dei beneficiari. In tali casi il Comitato

- nel consueto spirito di solidarietà - si è sempre orientato nel considerare idonea la dimostrazione del corretto reimpiego dell'elargizione, ancorché tardiva, interrompendo il procedimento di revoca.

2. RECUPERI IN FORZA DI REVOCHE

Nello stesso periodo sono pervenuti **n. 18** decreti di revoca dell'elargizione.

Dall'inizio del rapporto concessorio sono stati emessi **n. 206** decreti di revoca per mancato reimpiego dell'elargizione, di cui **n.32** successivamente annullati per reimpiego tardivo.

Analogamente ai casi di revoca dei decreti di concessione di mutuo alle vittime di usura anche per il recupero delle somme oggetto dei decreti di revoca di elargizione Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo (per **n. 140** posizioni).

ESERCIZIO DEL DIRITTO DI SURROGA

Le iniziative nei confronti degli autori di reati sia di estorsione che di usura vengono attivate non appena Consap riceve dai competenti Uffici Ministeriali o dalle Prefetture le relative sentenze definitive di condanna.

Nel 2020 Consap - a seguito di iscrizione a ruolo - ha recuperato l'importo di **€ 6.611,11**.

Dall'inizio dell'attività ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per **n. 84** posizioni (**n. 66** relative all'usura e **n. 18** all'estorsione).

RIVERSAMENTI ALLE TESORERIE PROVINCIALI DELLO STATO

Nel 2020 risultano versamenti delle rate di mutuo effettuati dai mutuatari per complessivi **€ 132.040,71**.

Tale dato, peraltro, non può tener conto dei versamenti effettuati ma non comunicati alla Consap.

Per quanto concerne, altresì, i versamenti effettuati direttamente da Consap alle Tesorerie Provinciali dello Stato, gli stessi ammontano a complessivi **€ 919.780,60**, riferiti ad importi trattenuti da Consap per compensazioni effettuate ed

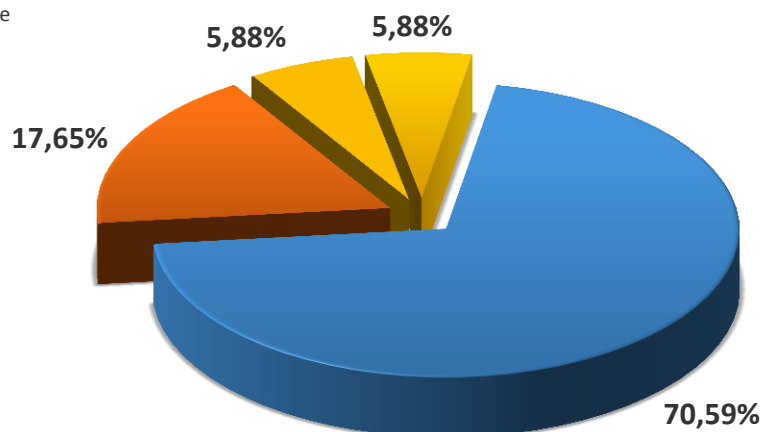
a riaccrediti di somme mutate ancora giacenti sui c/c intestati alle vittime dell'usura e vincolati all'ordine di Consap.

I riversamenti effettuati direttamente da Equitalia a seguito di recuperi nei confronti di vittime/rei riferiti ad estorsione ed usura ammontano a **€ 168.829,27**.

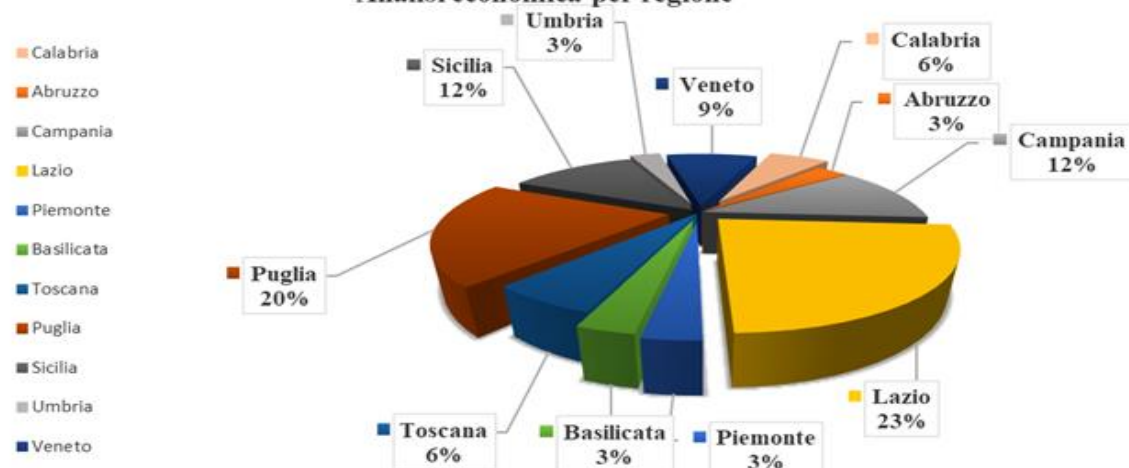
**ANALISI ECONOMICA DEI BENEFICIARI USURA DECRETATI DISTINTA PER SETTORI ECONOMICO-
PRODUTTIVI, PER REGIONE E PER SESSO/FASCIA DI ETÀ' DEI BENEFICIARI AL 31/12 2020**

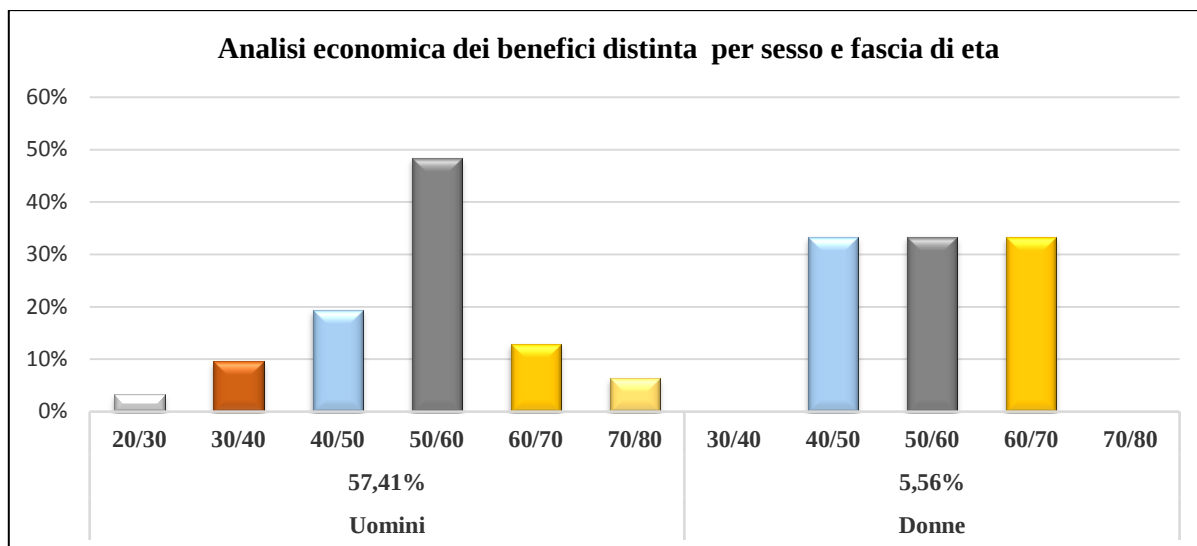
Analisi economica per settori

- Commercio all'ingrosso e al dettaglio, riparazione auto, moto e beni personali e per la casa
- Agricoltura caccia silvicoltura
- Alberghi e ristorazione
- Costruzioni



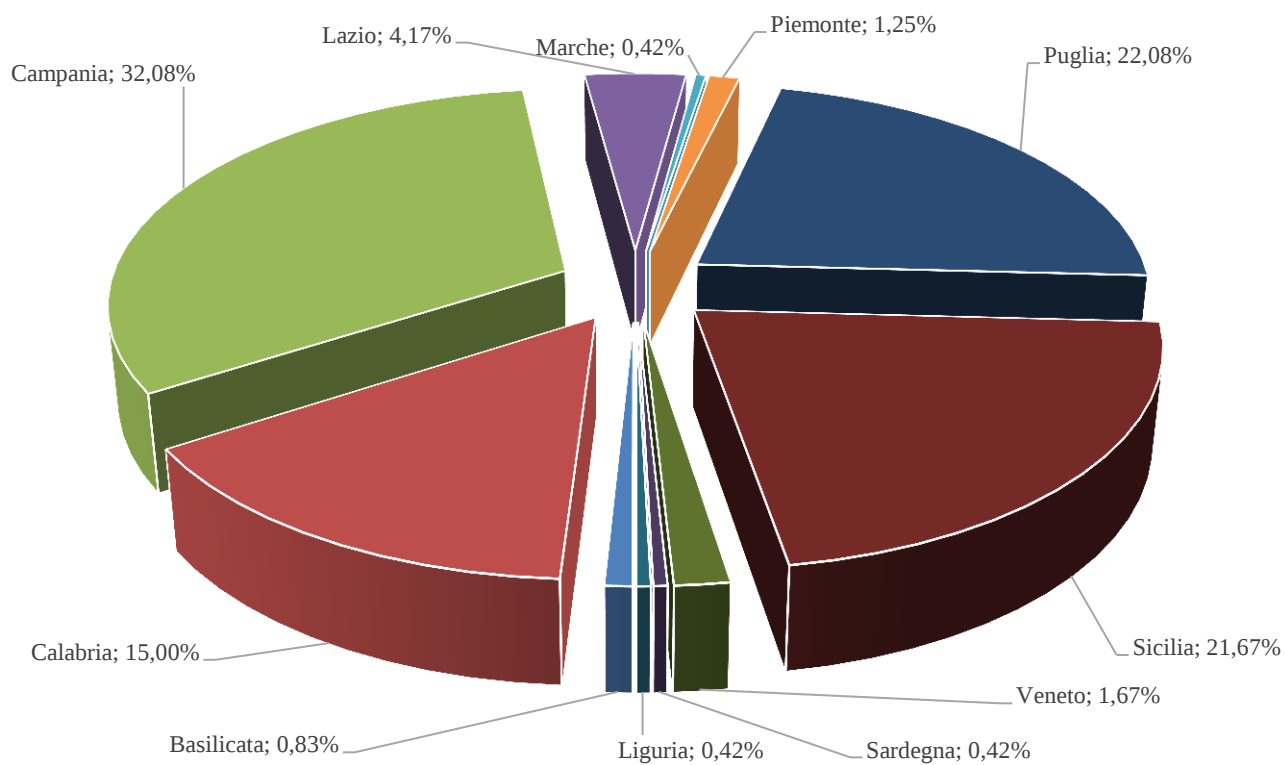
Analisi economica per regione



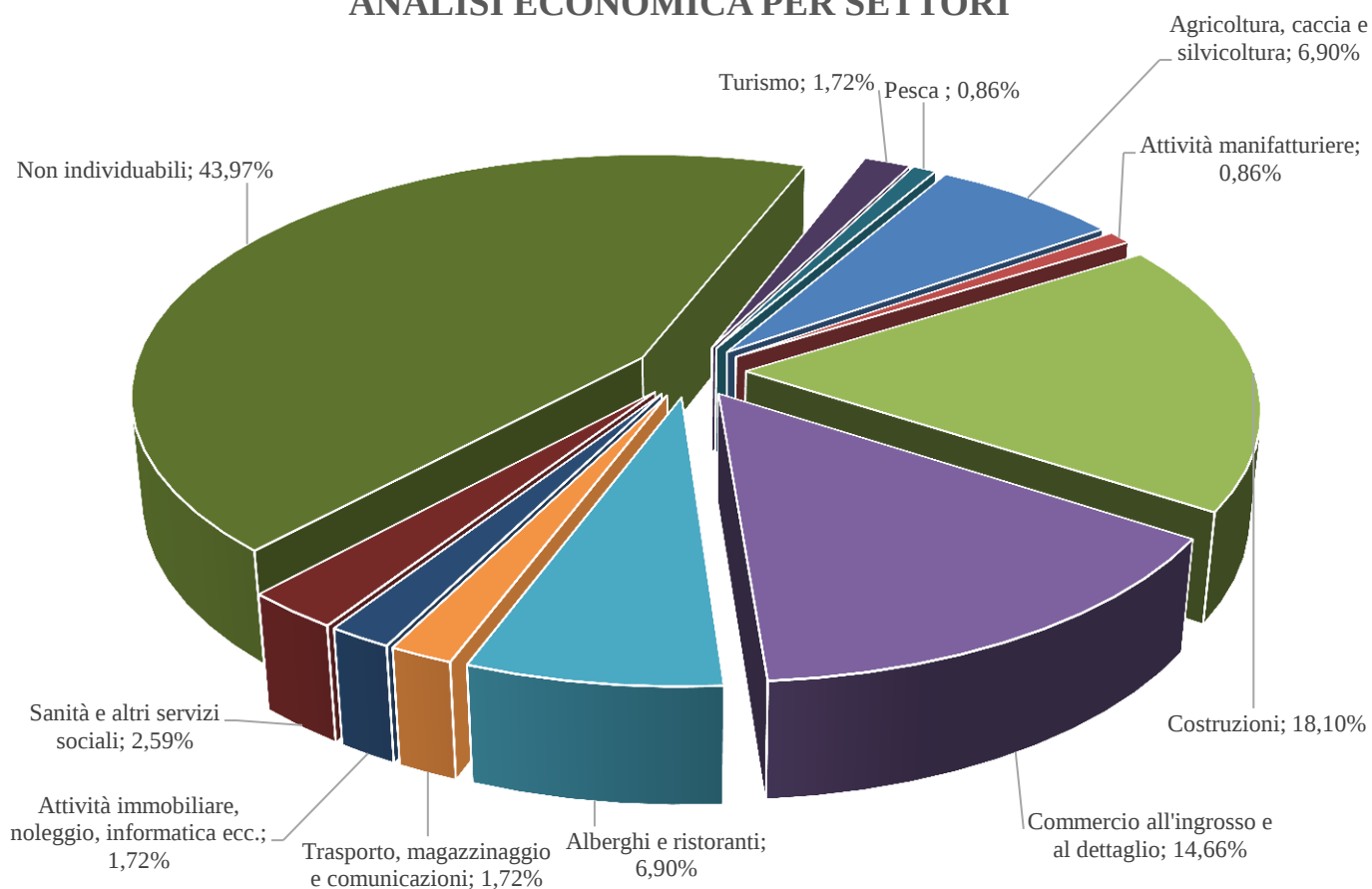


**ANALISI ECONOMICA DEI BENEFICIARI ESTORSIONE DECRETATI DISTINTA PER SETTORI ECONOMICO-
PRODUTTIVI, PER REGIONE E PER SESSO/FASCIA DI ETÀ' DEI BENEFICIARI AL 31/12/ 2020**

ANALISI ECONOMICA PER REGIONE



ANALISI ECONOMICA PER SETTORI



ANALISI ECONOMICA DEI BENEFICI DISTINTA PER SESSO E FASCIA DI ETÀ

