



MINISTERO
DELL'INTERNO

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

RELAZIONE ANNUALE ATTIVITÀ 2022



MINISTERO
DELL'INTERNO

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

RELAZIONE ANNUALE ATTIVITÀ 2022

Relazione Annuale
Attività 2022
(art.2, comma 10, del D.P.R 19 febbraio 2014, n.60)

Progetto grafico e testi
Ufficio del Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura

INDICE

1. INTRODUZIONE	pag. 5
2. LE ATTIVITA' DEL COMITATO DI SOLIDARIETA'	pag. 11
3. IL CONTENZIOSO – QUESTIONI INTERPRETATIVE	pag. 21
4. LE ATTIVITA' SUL TERRITORIO	pag. 33
5. I LAVORI DELL' "OSSERVATORIO NAZIONALE" IN ESECUZIONE DELL' "ACCORDO-QUADRO DEL 16 NOVEMBRE 2021	pag. 39
6. IL PROGETTO INFORMATICO "S.T.E.P."	pag. 47
7. CONCLUSIONI	pag. 51

Appendice:

• RELAZIONE ANNUALE 2022 - CONSAP	pag. 55
--	----------------

Le Circolari:

• Procedure istruttorie per la concessione dei benefici economici previsti. (17 ottobre 2022)	pag. 62
• Programma Operativo Nazionale "Legalità" 2014-2020 Progetto "STEP – Sviluppo tecnologico per l'accesso al Fondo di solidarietà e potenziamento organizzativo dell'Ufficio del Commissario antiracket e antiusura". Attività relative alla migrazione dei procedimenti dalla piattaforma SANA alla piattaforma S.T.E.P. (15 novembre 2022)	pag. 69
• Decreto del Ministro dell'Interno 30 novembre 2015, n.223. Disposizioni in materia di iscrizione negli elenchi provinciali delle associazioni antiracket e antiusura. Attività di revisione. (21 novembre 2022)	pag. 71
• "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura". Ripartizione dei contributi tra Confidi, Associazioni e Fondazioni – (6 dicembre 2022)	pag. 73

INTRODUZIONE

L'attività dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura è proseguita nel 2022 - sull'onda dei risultati già conseguiti nell'anno precedente - ponendo al centro degli obiettivi istituzionali azioni e progettualità, finalizzate a coinvolgere - in un "ideale" sistema integrato - le istituzioni, il mondo economico-produttivo e quello dell'associazionismo per soddisfare le aspettative delle vittime dei reati estorsivi ed usurari.

La difficile realtà socio-economica sviluppatasi dopo un biennio di sofferenza prodotta da un'epidemia da COVID-19, e non solo, con forti ricadute economiche nella collettività, ha imposto, anche nel periodo in esame e a tutti gli interlocutori istituzionali di consolidare iniziative sinergiche e interventi proiettati a fornire un "servizio di prossimità" per sostenere, realmente, le azioni di inclusione sociale, anche alla luce di quel principio "solidaristico", quale elemento essenziale della legislazione antiracket e antiusura.

L'obiettivo perseguito dal Commissario straordinario è stato realizzato, per l'intero anno 2022, sotto due filoni principali consistenti nella Presidenza del Comitato di solidarietà per le vittime dei reati estorsivi ed usurari, nonché nell'azione di impulso e raccordo di iniziative, di diversa natura, realizzatesi principalmente sul territorio con diversi attori istituzionali.

L'attività del Comitato, i cui risultati sono esposti in un capitolo che segue, è assicurata dalla Struttura Commissariale e da ogni singolo suo componente, che qui si ringrazia. Sono state, quindi, assicurate la massima attenzione e ogni utile sensibilità alle istanze e alle relative

istruttorie presentate, per il tramite delle Prefetture, dalle vittime dei reati di usura ed estorsione.

Nel corso del **2022** si sono tenute n. **28** sedute del Comitato di solidarietà; sono state esaminate n. **1.685** posizioni (essendosi reso necessario più volte, per supplemento di istruttoria, l'esame di alcune istanze prodotte), concedendo benefici economici complessivamente per **€ 14.143.773,56**, di cui **€ 11.879.366,68** in favore delle vittime di estorsione e **€ 2.264.406,88** per le vittime di usura.

È stato, quindi, rinnovato l'impegno e prestata la massima attenzione in favore degli operatori economici che hanno subito danni causati dai reati estorsivi ed usurari e che, in caso di esito positivo delle istruttorie prefettizie, ricevono contributi economici per un significativo rientro nell'economia legale; equilibrio ed esperienza nell'esame delle istanze e delle istruttorie sono stati confermati dallo stesso Comitato di solidarietà.

È utile precisare che le procedure in argomento sono state completamente digitalizzate fin dal 2016. Tuttavia, si è ritenuto di potenziare tale facoltà grazie alle più innovative tecnologie, realizzando una nuova piattaforma informatica (c.d. **STEP**). Questa implementazione consentirà di rendere ancora più spedite le procedure istruttorie e deliberative previste dalla legislazione, coerentemente proprio con le politiche europee in materia di trasformazione digitale e di informatizzazione previste dal P.N.R.R.

La Struttura Commissariale, che pone al centro delle proprie attività amministrative i principi solidaristici previsti, in particolare dall'art.2 della Costituzione, oltre all'esame delle istanze prodotte, ha avviato nuove iniziative programmatiche, come l'istituzione dell' *"Osservatorio*

Nazionale”, di cui all’art. 1 dell’ *“Accordo Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell’usura”*, più dettagliatamente descritte in un’apposita sezione della Relazione, con la creazione di ulteriori ambiti da “esplorare”, quali, ad esempio, la “manutenzione evolutiva” della vigente legislazione, il monitoraggio statistico dei fenomeni usurari. In tale direzione, è fondamentale l’attività di coordinamento delle Prefetture che stanno promuovendo sui rispettivi territori l’integrazione dei “Protocolli”, già sottoscritti, al fine di armonizzarli ai contenuti dell’ *“Accordo-Quadro”*.

L’ *“Osservatorio Nazionale”*, composto da docenti universitari, da rappresentanti della Banca d’Italia, dell’Avvocatura Generale dello Stato, del M.E.F., della D.N.A., dai rappresentanti delle Associazioni e Fondazioni antiracket ed antiusura, con la collaborazione dell’ISTAT, sta attualmente operando per elaborare anche approfonditi studi statistici sulle denunce e sui relativi procedimenti giudiziari avviati. Ciò al fine di analizzare meglio il fenomeno usurario, ed individuare ulteriori iniziative per incentivare, in tal modo, le denunce contro la criminalità organizzata; le condotte usuarie offrono illusorie vie di uscita ai cittadini e agli operatori economici in difficoltà, causando evidenti riflessi negativi sull’economia legale e alimentando, in tal modo, le attività delinquenziali sul territorio, che utilizzano dette pratiche anche al fine di riciclaggio.

Tutti i lavori posti in essere dal citato Organo Collegiale, che si ringrazia per il proficuo impegno assicurato nelle sedute tenutesi nell’anno di riferimento, sono diffusamente illustrati, nelle pagine seguenti della presente relazione.

Nel corso delle riunioni, sia del Comitato che dell’Osservatorio, è emersa anche l’opportunità di riformulare – in modo più efficace - sia la

fattispecie di “intimidazione ambientale”, prevista, in particolare, dall’art. 3, comma 1, della Legge n. 44/1999, che quella concernente le condizioni ostative per l’accesso al Fondo di solidarietà mediante più adeguate ed attuali proposte legislative. Ciò si potrà realizzare anche con i necessari ed ulteriori apporti del Ministero della Giustizia e gli utili elementi giurisprudenziali forniti dall’Avvocatura Generale dello Stato.

È, altresì, intendimento della Struttura ripresentare, di concerto con il competente Ufficio Legislativo e Relazioni Parlamentari, una proposta emendativa alla Legge n. 108/1996, con l’introduzione di un art. 14 bis e la previsione di un esperto, con funzioni di consulenza e di assistenza che possa affiancare la vittima di usura. Detta misura normativa si rende necessaria e urgente, attesa l’elevata morosità (almeno l’85%) dei beneficiari, come peraltro riscontrato anche dalla Corte dei Conti in sede di controllo di gestione.

La Struttura Commissariale, inoltre, è annualmente impegnata nella pianificazione di nuovi cicli di moduli formativi riservati ai Funzionari dell’Amministrazione Civile dell’Interno, agli Ufficiali e Sottoufficiali dell’Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, nonché agli Operatori della Polizia di Stato.

È di imminente pubblicazione, anche, un “Vademecum - Procedure di accesso ai benefici di legge per le vittime dell’estorsione e dell’usura”, con il quale si intende fornire un’efficace diffusione della conoscenza degli strumenti previsti dalle vigenti norme a beneficio di chi denuncia, quale momento di rottura nel perverso circuito di un subdolo sistema criminale, che si insinua nelle difficoltà e nelle vulnerabilità, anche personali degli operatori economici.

Sono allo studio, infine, collaborazioni con alcuni Atenei, sulla scia di quello già realizzato con l'Università Commerciale "L.Bocconi" di Milano, per l'approfondimento delle tematiche connesse al contrasto dei fenomeni estorsivi ed usurari mediante l'elaborazione di *"format"* utili ai fini di una campagna di comunicazione da realizzare con il supporto del Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Concessionaria CONSAP S.p.A.

LE ATTIVITA' DEL COMITATO DI SOLIDARIETA'

LE ISTANZE

Nel periodo **1° gennaio – 31 dicembre 2022** risultano inserite nella piattaforma SANA n. **329** istanze, n. **195**, relative a richieste di elargizione a seguito di denunce di fatti estorsivi e n. **134**, concernenti richieste di mutuo da parte di vittime di reati usurari.

Dal raffronto con gli anni precedenti (*Tab. 1*) risulta confermata la generale diminuzione delle richieste da parte di entrambe le tipologie di vittime. Relativamente all'anno 2022, nel numero delle istanze per usura, sono comprese anche quelle presentate a seguito di denunce nei riguardi di istituti di credito (c.d. "usura bancaria").

Tali ultime istanze incidono anche sul numero delle delibere di "non accoglimento" e di "preavvisi di diniego", in quanto i relativi procedimenti penali vengono, nella maggior parte dei casi, archiviati.

LE DELIBERE

Nel corso del **2022** il Comitato (*Tab. 2 e 3*) si è riunito **28** volte ed ha esaminato n. **1685** posizioni (essendosi reso necessario per alcune istanze un supplemento di istruttoria finalizzato alla scrupolosa valutazione della sussistenza dei requisiti soggettivi e alla determinazione delle somme a sostegno delle vittime), deliberando la concessione di **€ 14.143.773,56** tra elargizioni per fatti estorsivi (**€ 11.879.366,68**) e mutui per reati usurari (**€ 2.264.406,88**). Giova evidenziare che tali somme deliberate derivano, anche, dalla definizione di istanze presentate negli anni precedenti.

Le deliberazioni del Comitato, relative alle istanze prodotte nell'anno **2022** e quelle degli anni precedenti, hanno avuto il seguente esito:

- n. **157** di accoglimento;
- n. **519** inaccoglibili;
- n. **516** di predisposizione del preavviso diniego;
- n. **119** di integrazioni delle istruttorie;
- n. **118** di rinvio per approfondimenti su situazioni particolarmente complesse;
- n. **1** di sospensione del procedimento amministrativo;
- n. **46** di approvazione dei piani di investimento e di restituzione delle somme concesse a titolo di mutuo decennale senza interesse;
- n. **64** di avvio di procedimenti di revoca dei mutui o delle elargizioni precedentemente concessi;
- n. **38** di revoca dei benefici economici già concessi.

I relativi dati agli esiti istruttori e alle fattispecie esaminate sono riportati di seguito nelle *Tabelle 4 e 5* e ulteriori elementi conoscitivi, di natura più analitica, anche nei profili territoriali, sulle complessive attività deliberative, sono anch'essi riassunti nelle *Tabelle 1, 2 e 3*. La *Tabella 6* riporta le somme deliberate riferite alle regioni.

Come emerge dalla *tabella 6*, la **Sicilia** risulta la regione nella quale sono state deliberate le maggiori somme per elargizioni alle vittime di estorsione **€ 4.433.373,64**, seguita dalla **Campania € 3.610.604,22** e dalla **Puglia € 1.715.591,83**. Per quanto riguarda, invece, le vittime di usura, la regione che ha fatto registrare il maggior importo per mutui è sempre la **Sicilia € 651.701,31**, seguita dal **Lazio € 566.728,09**, e dalla **Campania € 353.986,32**.

Significativo, a tale riguardo, il dato relativo alla regione **Lombardia** ove sono state deliberate, nel **2022**, concessioni ai sensi della legge 108/96 per **€ 308.269,54**, a fronte di **€ 6.194,38** deliberato l'anno precedente.

Sono state accolte, per un totale di **€ 1.376.590,00**, n. **25** istanze presentate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 44/1999, dai "terzi danneggiati", ossia da quelle persone che, pur non rivestendo la qualità di vittima 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.

Il 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 tal caso sono state, quindi, accolte, nell'anno **2022**, n. **37** istanze per un totale di **€ 3.454.333,13**.

Non sono state accolte n. **140** istanze a seguito di dichiarate richieste estorsive e n. **379** di istanze di accesso al mutuo, con le seguenti motivazioni:

- n. **284** "mancanza dei requisiti soggettivi";
- n. **79** "fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative";
- n. **107** "parere negativo dell'Autorità Giudiziaria";
- n. **21** "inerzia dell'istante";
- n. **14** "mancanza di un danno ristorabile ai sensi delle vigenti normative";
- n. **8** "presentazione oltre i termini di legge";
- n. **6** "improcedibilità".

Il Comitato, al fine di disporre di un più analitico e dettagliato quadro istruttorio, ha chiesto alle Prefetture, nel **2022**, l'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi e valutativi relativi a n. **86** posizioni riferite alle istanze prodotte dalle vittime di richieste estorsive e a n. **33** posizioni relative a quelle inoltrate dalle vittime di usura.

Dette richieste di ulteriori elementi istruttori sottolineano la complessità della procedura in argomento e motivano il lasso di tempo intercorso dal momento dell'istanza a quello dell'esame definitivo da parte del Comitato.

Lo stesso Consesso, infine, ha emesso:

- n. **46** pareri relativi ai piani di ammortamento e di restituzione presentati dalle vittime di usura e da allegare ai relativi contratti di mutuo. Tale attività concerne il controllo preventivo sulla effettiva destinazione delle somme concesse a titolo di mutuo al fine di evitare indebite infiltrazioni di soggetti che potrebbero essere collegati, a vario titolo, al contesto criminale in cui si è consumato il reato di usura.
- n. **6** 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, inoltre, ha:

- avviato n. **64** procedimenti di revoca di benefici già concessi di cui n. **61** per reati estorsivi, 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 n. **3** per reati usurari;
- adottato n. **38** provvedimenti di revoca di cui: n. **34** relativi a elargizioni per le quali i beneficiari non hanno dimostrato il corretto reimpiego (art. 15 della legge n. 44/1999); n. **4** relativi a mutui, in favore di vittime di usura nel caso in cui i procedimenti penali sono stati definiti con provvedimento di archiviazione ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione.

REGIONI	ESTORSIONE			USURA		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Abruzzo	13	7	5	19	13	12
Basilicata	4	3	0	1	0	0
Calabria	22	31	17	9	19	7
Campania	81	71	34	36	27	9
Emilia Romagna	8	14	10	10	15	7
Friuli Venezia Giulia	0	3	0	5	2	0
Lazio	14	12	25	21	15	18
Liguria	1	0	0	3	5	0
Lombardia	15	12	8	26	23	9
Marche	4	3	0	6	2	1
Molise	0	0	1	2	0	0
Piemonte	0	1	2	7	6	6
Puglia	67	62	26	28	27	16
Sardegna	3	1	1	2	3	3
Sicilia	28	40	44	15	18	16
Toscana	10	5	13	20	11	17
Trentino Alto Adige	2	2	3	12	4	4
Umbria	3	0	1	3	1	1
Valle D'Aosta	0	0	0	0	0	0
Veneto	9	17	5	30	26	8
TOTALE	284	284	195	255	217	134

Tabella 1

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

Bilancio complessivo di attività 2022

SEDUTE	28
POSIZIONI ESAMINATE	1685
ESTORSIONE	773
USURA	912

Tabella 2

TOTALE NAZIONALE DELIBERATO: € 14.143.773,56

Posizioni esaminate nel corso dell'anno 2022

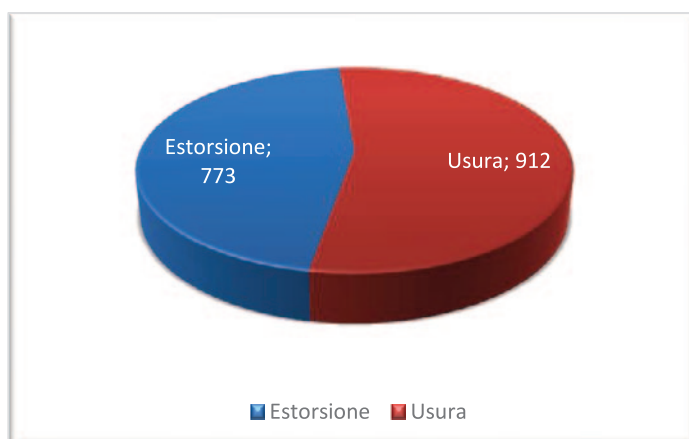


Tabella 3

USURA		UNICA SOLUZIO NE	SALDO	TOTALE
<i>Accoglimenti</i>	31	€ 1.685.843,99	€ 578.562,89	€ 2.264.406,88
<i>Non accoglimenti</i>	379			
<i>Integrazioni istruttorie richieste alle Prefetture</i>	33			
<i>Preavvisi diniego</i>	354			
<i>Rinvii</i>	35			
<i>Prese d'atto</i>	26			
<i>Pareri</i>	46			
<i>Annullamenti</i>	0			
<i>Revoche</i>	4			
<i>Riesami</i>	1			
<i>Avvio procedure di revoca</i>	3			
<i>Sospensioni</i>	0			

Tabella 4

ESTORSIONE		PROVVISIONALE	SALDO	TOTALE
Accoglimenti	126		€ 11.879.366,68	€ 11.879.366,68
Non accoglimenti	140			
Integrazioni Istruttorie richieste alle Prefetture	86			
Preavvisi diniego	162			
Rinvii	83			
Prese d'atto	72			
Pareri	6			
Annullamenti	1			
Revoche	34			
Riesami	1			
Avvio procedure di revoca	61			
Sospensioni	1			

Tabella 5

REGIONE	ESTORSIONE	USURA	TOTALE
ABRUZZO	€ 31.110,00	€ 2.084,71	€ 33.194,71
BASILICATA	€ -	€ -	€ -
CALABRIA	€ 1.253.611,00	€ 57.522,00	€ 1.311.133,00
CAMPANIA	€ 3.610.604,22	€ 353.986,32	€ 3.964.590,54
EMILIA ROMAGNA	€ -	€ -	€ -
FRIULI VENEZIA GIULIA	€ -	€ -	€ -
LAZIO	€ 499.766,11	€ 566.728,09	€ 1.066.494,20
LIGURIA	€ -	€ -	€ -
LOMBARDIA	€ -	€ 308.269,54	€ 308.269,54
MARCHE	€ -	€ -	€ -
MOLISE	€ -	€ -	€ -
PIEMONTE	€ 167.712,38	€ 100.000,00	€ 267.712,38
PUGLIA	€ 1.715.591,83	€ 224.114,91	€ 1.939.706,74
SARDEGNA	€ -	€ -	€ -
SICILIA	€ 4.433.373,64	€ 651.701,31	€ 5.085.074,95
TOSCANA	€ -	€ -	€ -
TRENTINO ALTO ADIGE	€ -	€ -	€ -
UMBRIA	€ -	€ -	€ -
VALLE D'AOSTA	€ -	€ -	€ -
VENETO	€ 167.597,50	€ -	€ 167.597,50
TOTALE	€ 11.879.366,68	€ 2.264.406,88	€ 14.143.773,56

Tabella 6

IL CONTENZIOSO

Nel corso dell'anno **2022** 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, n. **35 ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali**, talvolta con istanza di sospensiva, di cui **28** avverso i decreti in materia di estorsione, **7** avverso decreti in materia di usura; n. **4** ricorsi *straordinario al Capo dello Stato*, di cui **1** avverso decreti in materia di estorsione e **3** di usura; n. **28 atti di citazione presso i Tribunali Civili** per estorsione e usura. È stato proposto, altresì, n. **1** ricorso alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ai sensi dell'art.6 CEDU.

Infine, sono stati proposti n. **2** ricorsi al Consiglio di Stato avverso sentenze dei Tribunali Amministrativi Regionali favorevoli all'Amministrazione.

Dall'analisi dei casi di estorsione emerge, in generale, la contestazione delle modalità di quantificazione del beneficio erogato. Risultano, infatti, in numero minore le censure che si concentrano sull'applicazione della normativa posta a base dei provvedimenti denegatori di provvisoria o elargizione per mancanza di requisiti soggettivi.

Per quanto riguarda, invece, i provvedimenti adottati in materia di usura, i ricorsi sono stati per lo più proposti in merito alle 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, n. **32** sono state le sentenze complessivamente notificate, anche per ricorsi presentati negli anni

precedenti: n. **20** i ricorsi definiti per difetto di giurisdizione, n. **5** quelli respinti, n. **2** sentenze del CGA inammissibili in materia di estorsione, n. **5** sentenze sfavorevoli per l'Amministrazione.

In ordine ai motivi di rigetto, risultano confermate le decisioni assunte per quanto attiene alla 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.

La correttezza delle decisioni assunte dal Comitato di solidarietà in merito alla quantificazione dei danni ristorabili è confermata come negli anni precedenti.

Le motivazioni contenute nelle sentenze favorevoli ai ricorrenti si fondano prevalentemente, come sopra esplicitato, sulle modalità di calcolo e conseguente quantificazione dei benefici concessi.

Nell'anno **2022**, sono state proposte **5** istanze cautelari, sulle quali si è in attesa della decisione.

QUESTIONI INTERPRETATIVE

Si delineano di seguito alcune decisioni:

a) NATURA DELLA REVOCA DELL'ELARGIZIONE, QUALE ATTO DOVUTO E VINCOLATO, ANCHE NELL' IPOTESI DI ESTINZIONE DELLA SOCIETÀ BENEFICIARIA (ART. 16, COMMA 1, LETT. B), L. 44/1999).

La revoca dei benefici economici concessi alle vittime di estorsione e di usura costituisce un importante strumento a salvaguardia dell'integrità del Fondo, laddove si accerti il venir meno dei presupposti che ne legittimano l'erogazione.

In tal senso, assume significativo rilievo la favorevole sentenza emessa il 30 marzo 2022, nella causa civile iscritta al n. 879/2018 R.G., con la quale il Tribunale di Caltanissetta- Sezione Civile Unica- ha respinto il ricorso avverso il decreto commissariale di revoca dell'elargizione.

Il provvedimento impugnato era stato adottato a seguito della sopravvenuta archiviazione del procedimento penale posto a base dell'istanza di accesso al Fondo.

Nella citata sentenza, l'adito Giudice Ordinario ha premesso che *«l'indennità di cui alla citata legge n. 44/1999, istitutiva del fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, è oggetto di un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai soggetti danneggiati da attività estorsive, non residuando alcun margine di discrezionalità amministrativa in ordine alla sua corresponsione una volta che i competenti organi abbiano compiuto, con esito favorevole per il richiedente, l'istruttoria prevista dalla legge.*

In tal senso si sono pronunciate, da ultimo, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, richiamando la giurisprudenza già formatasi sulle disposizioni in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, hanno riconosciuto, appunto, in presenza delle condizioni di legge, la titolarità di un vero e proprio diritto soggettivo all'erogazione della speciale elargizione prevista dalla normativa in materia, "essendo la P.A. priva di ogni potestà discrezionale, sia con riguardo all'entità della somma da erogare, prefissata dalla legge, sia con riguardo ai presupposti dell'erogabilità, rispetto ai quali l'Amministrazione svolge un accertamento che, ove dovesse avere carattere non semplicemente ricognitivo, ma valutativo, resta comunque estraneo al concetto di discrezionalità amministrativa" (così, Cass. S.U., 31.07.2017, n. 18983).

All'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge deve necessariamente seguire, pertanto, la concessione del beneficio, essendo già stata eseguita dal legislatore la valutazione dell'interesse pubblico che giustifica l'elargizione in favore di tutti i soggetti colpiti da attività estorsiva».

Il Giudice ha sottolineato come, ai sensi della normativa vigente, la revoca del beneficio economico, così come disciplinata dall'art. 16, comma 1, lett. b) della citata legge n. 44/1999, non consegue ad un riesame in autotutela dell'Amministrazione, effettuato sulla scorta di sopravvenuti motivi di pubblico interesse, per il mutamento della situazione di fatto o a seguito di una nuova valutazione dell'interesse pubblico originario, bensì, unicamente, all'esito negativo della verifica circa la permanenza dei presupposti legittimanti l'accesso al beneficio, effettuata successivamente alla sua concessione.

Il provvedimento di revoca impugnato trova, pertanto, secondo il Giudice, idonea legittimazione nella sopravvenuta archiviazione del procedimento penale iscritto nei confronti dei soggetti denunciati dall'attore, costituendo, anzi, atto dovuto e vincolato, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. b), legge n. 44/1999.

Con la sentenza si rileva, inoltre, che, in caso di riscontrata carenza dei presupposti dell'elargizione, viene meno il titolo costitutivo dell'assunzione dell'obbligazione indennitaria in capo all'Amministrazione, senza che, per quanto sopra esposto, possano rilevare la mancata esplicitazione dell'interesse pubblico sotteso al provvedimento di revoca o il lasso di tempo trascorso dall'erogazione del contributo o, per di più, l'esigenza di tutela dell'affidamento del beneficiario. Il recupero delle somme indebitamente corrisposte

rappresenta meramente il risultato di un'attività amministrativa priva di valenza provvedimentale.

La ripetibilità delle somme elargite era, del resto, contemplata già dal decreto attributivo del beneficio, nella parte in cui si fa *“salva la possibilità dell'Amministrazione di procedere alla revoca dell'elargizione nei casi previsti dall'art. 16 della legge 44/99”*.

Non assume, quindi, rilievo il profilo della buona fede, essendo insita nella natura provvisoria dell'elargizione la possibilità che l'amministrazione accerti, nel prosieguo, la permanenza o meno delle condizioni legittimanti l'accesso al beneficio, al fine di verificare la sussistenza dei presupposti per la revoca previsti dall'art. 16, senza che incida su tale aspetto l'avvenuto impiego delle somme secondo quanto previsto dall'art. 15.

Al riguardo, il Giudice rileva che, a dispetto di quanto sostenuto da parte attrice, i criteri di decisione degli Organi amministrativi applicati sulle istanze di accesso al Fondo sono disciplinati dallo stesso legislatore, con la previsione della possibilità di decidere sul conferimento dei benefici o all'esito di una sentenza giurisdizionale o, in via meramente provvisoria, sulla base delle relazioni investigative, ferma la necessaria e doverosa rivalutazione della correttezza del provvedimento (positivo o negativo) adottato sulla scorta delle risultanze giudiziarie ancorché non definitive. (cfr. art. 7 legge 20 ottobre 1990, n. 302, il cui disposto è espressamente richiamato dall'art. 16 della legge n. 44/1999).

Nel caso di specie, è pacifico che tale accertamento giudiziario non sia avvenuto, essendo stata piuttosto disposta l'archiviazione del procedimento instaurato a seguito della denuncia sporta dall'istante e non risultando, peraltro, opposizione avverso il relativo decreto.

Né, infine, potrebbe fondatamente sostenersi l'intervenuta prescrizione del diritto dell'amministrazione alla ripetizione delle somme indebitamente erogate per decorso del termine decennale, sia dal momento dell'emanazione del decreto di concessione del beneficio, sia dalla corresponsione delle somme, sia dall'invio da parte dell'interessato della relazione circa l'utilizzo delle somme ricevute, dovendosi, piuttosto, correttamente ancorare il "*dies a quo*" dell'invocata prescrizione alla data della medesima revoca, allorché, a seguito dell'accertamento dell'illegittimità dell'erogazione, l'indebito si è concretizzato ed è sorto, quindi, il diritto alla restituzione (cfr. *ex multis*, Cass., sez. VI, 09/10/2017, n. 23603).

Nel caso di specie, infine, la Prefettura aveva comunicato al Comitato l'intervenuta archiviazione del procedimento penale avviato a seguito della denuncia per estorsione; conseguentemente, il Comitato aveva deliberato, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lett. b), della legge n. 44/1999, l'avvio del procedimento di revoca. Conseguentemente è stato emanato il decreto commissariale di revoca della precedente elargizione, con la relativa richiesta di restituzione dell'importo erogato da parte della Consap S.p.A.

Al riguardo, i legali di parte avevano eccepito che il ricorrente non potesse adempiere alla suddetta richiesta di restituzione non potendo essere considerato debitore nei confronti del Commissario antiracket.

Il ricorrente, secondo la difesa, infatti, aveva agito solo quale amministratore *pro tempore* della società, la quale aveva poi cessato ogni attività, venendo cancellata dal Registro delle imprese.

Il Giudice ha ritenuto infondato l'assunto difensivo, sottolineando come, dopo la riforma del diritto societario, attuata dal D.lgs. n. 6 del 2003,

“qualora all’estinzione della società, conseguente alla sua cancellazione dal registro delle imprese, non corrisponda il venir meno di ogni rapporto giuridico facente capo alla società estinta, si determina un fenomeno di tipo successorio, cosicché le obbligazioni si trasferiscono ai soci, che rispondono, nei limiti di quanto riscosso a seguito della liquidazione o illimitatamente, a seconda che, “pendente societate”, essi fossero o meno illimitatamente responsabili per i debiti sociali” (Cass. Civile, Sezioni Unite, 12 marzo 2013, n. 6070).

b) RISTORO DEL DANNO DA LESIONI PERSONALI SUBORDINATO ALL’ACCERTAMENTO DELL’INCIDENZA DELL’INVALIDITÀ SULLA CAPACITÀ LAVORATIVA.

L’art.1 della legge n. 44/1999 dispone che “ai soggetti danneggiati da attività estorsive è elargita una somma di denaro a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito, nei limiti e alle condizioni stabiliti dalla presente legge”.

Il successivo articolo 3, all’ultimo periodo del comma 1, precisa che *“per evento lesivo si intende qualsiasi danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero un anno sotto forma di mancato guadagno inerente all’attività esercitata”,* prevedendo espressamente il ristoro del danno da lesioni personali subito dalle vittime di estorsione.

Le lesioni personali assumono rilevanza, ai sensi dell’art. 10 della citata legge n. 44/99, comma 1, lettera b), come eventi idonei a determinare *“un mancato guadagno inerente all’attività esercitata dalla vittima”,* la cui valutazione, ove non possa essere quantificato nel suo preciso ammontare, si fonda su un equo apprezzamento delle circostanze da parte dell’Amministrazione, che sarà tenuta a verificare l’entità delle conseguenze economiche sfavorevoli provocate dalle vicende delittuose.

I criteri da seguire nella fase istruttoria relativa all'accertamento sanitario, sono stati stabiliti con circolare commissariale n. 1011/BE del 7 luglio 2009, con particolare riguardo anche alla determinazione della diminuzione della capacità lavorativa conseguente all'invalidità riportata, secondo i criteri della vigente normativa in materia.

Sul tema è intervenuto il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale (Sezione Terza), con la sentenza n.10946/2022 Reg. Prov. Coll., pubblicata il 14/12/2022.

Nel caso di specie, pur in presenza di lesioni personali permanenti per *“disturbo post-traumatico da stress con umore depresso”* quantificati nella misura del 30%, in nesso causale con le richieste estorsive, il Commissario Straordinario, respingendo l'istanza di risarcimento del danno non patrimoniale presentata dall'interessato, aveva ritenuto che l'accertato danno biologico non avesse determinato una diminuzione della capacità lavorativa dell'istante.

A seguito di integrazioni istruttorie, il competente Dipartimento Militare di Medicina legale aveva confermato la percentuale di danno biologico permanente nella misura del 30%, ribadendo il proprio giudizio finale e cioè che non vi fosse, in ragione della sintomatologia propria dell'affezione in rilievo, una reale compromissione permanente della capacità del soggetto a produrre reddito, con riferimento alle attività da lui esercitate all'epoca e, più in generale, in analoghe attività confacenti alle attitudini del soggetto. A conclusione del procedimento, il Commissario Straordinario aveva respinto nuovamente l'istanza del ricorrente, con provvedimento impugnato innanzi al TAR per il Veneto. Il ricorso veniva rigettato con sentenza, poi appellata innanzi al Consiglio di Stato.

Il Collegio, con la sentenza sopracitata, ha ritenuto legittimo il diniego opposto alla richiesta risarcitoria sulla premessa della insussistenza di una pregiudizievole incidenza delle infermità accertate sulla specifica capacità reddituale dell'appellante, affermando che, al riguardo, non rilevavano le doglianze dell'appellante secondo cui *“nella disciplina di settore, l'elargizione in argomento spetterebbe ogni qualvolta sia accertata una lesione come conseguenza di richieste estorsive e, dunque, indipendentemente dall'accertamento di una diminuzione della capacità lavorativa”*.

Tra l'altro, il Consiglio di Stato ricorda che, secondo quanto statuito nella sentenza emanata della medesima Sezione il 4 luglio 2011, n. 3995, *“è ben vero che all'accertamento di una determinata percentuale di invalidità può non corrispondere una analoga percentuale di diminuzione di capacità lavorativa, e addirittura può anche non corrispondere alcuna diminuzione, trattandosi di valutazioni del tutto distinte e autonome. Non vi è dubbio però che il giudizio con il quale la commissione medica ospedaliera ha escluso ogni menomazione della capacità lavorativa del soggetto, dopo aver riscontrato una invalidità del 30% avrebbe richiesto una adeguata motivazione come, correttamente rilevato nella sentenza appellata, risultando altrimenti incomprensibile l'affermata insussistenza di una “reale compromissione della capacità reddituale”*.

Prosegue il Collegio affermando che *“il compito, dunque, rimesso all'Amministrazione si esauriva solo nell'approfondire il rapporto di incidenza tra le lesioni accertate e la capacità reddituale, rimanendo, dunque, definitivamente acclarato che i due termini si ponessero in rapporto di necessaria implicazione”*.

Inoltre, ad avviso del Giudice *“nemmeno poteva essere modificato il giudizio di merito svolto dall'apposita Commissione, e recepito nel decreto commissariale, sulla base delle deduzioni dell'appellante”*. Ciò in quanto, *“a fronte di un articolato giudizio che impinge in una puntuale disamina della sintomatologica connessa all'infermità accertata, l'appellante si era limitato a ribadire, con inaccettabile pretesa di automaticità, la sussistenza della perdita della capacità lavorativa sulla base dell'elevata percentuale di invalidità permanente riscontrata”*. In tal modo, continua il Consiglio di Stato, *“non venivano indicati – né comunque risultavano - profili di illogicità o irragionevolezza ovvero errori di fatto idonei a inficiare il giudizio reso dalla commissione, che valgono a segnare i limiti di sindacato del giudice amministrativo, come correttamente rilevato dal giudice di prime cure”*.

E ciò soprattutto in considerazione dello stesso principio evincibile dalla pregressa sentenza del Consiglio di stato del 4 luglio 2011, n. 3995, sopra ricordata, in cui, negandosi ogni forma di automatismo, era stato appunto evidenziato che *“all'accertamento di una determinata percentuale di invalidità può non corrispondere una analoga percentuale di diminuzione di capacità lavorativa, e addirittura può anche non corrispondere alcuna diminuzione, trattandosi di valutazioni del tutto distinte e autonome”*.

c) L'ACCERTATA RIDUZIONE DELLA CAPACITÀ LAVORATIVA IN MISURA MINIMA NON PREGIUDICA IL RISTORO DEL DANNO DA LESIONI PERSONALI.

Il TAR per il Piemonte- Sezione Prima - con sentenza n. 623/2022, pubblicata il 5 luglio 2022, ha accolto il ricorso e annullato il decreto commissariale impugnato, con il quale era stato negato il ristoro del

danno da lesioni personali, in quanto l'invalidità permanente, riconosciuta nella percentuale del 4%, non era significativamente incidente sulla capacità lavorativa del richiedente, secondo quanto stabilito dalla competente Commissione Medica Ospedaliera.

Il giudizio sanitario, reso ai sensi dell'art.22 del D.P.R.n.60/2014, era stato confermato a seguito di apposita richiesta di riesame da parte della Prefettura ed anche in esito ad un'ulteriore domanda di chiarimenti dello stesso Ufficio, la C.M.O. aveva specificato che l'incidenza dell'invalidità riscontrata sulla capacità lavorativa non assumeva rilevanza.

Il ricorrente aveva eccepito che la normativa non richiede, quale presupposto di accesso al beneficio, la sensibile riduzione della capacità lavorativa e che, in ogni caso, la Commissione Medica sarebbe incorsa in errore nel ritenere che un'invalidità permanente del 4% non incida *“significativamente”* sulla capacità lavorativa.

A tal proposito, ritenendo fondate le argomentazioni addotte dal ricorrente, il TAR ha affermato che la normativa richiede, quale presupposto per il conseguimento del beneficio, l'accertamento di un'invalidità che comporti una riduzione della capacità lavorativa e *“non pone alcuna soglia al di sotto della quale tale diminuzione, pur sussistente, risulti irrilevante”*. In altre parole, la normativa esige che vi sia una riduzione della capacità lavorativa, ma non che questa sia *“significativa”* (com'è dimostrato dal fatto che non sono indicati i criteri per accertare se lo sia o meno).

L'adito Giudice ha poi sottolineato che la percentuale d'invalidità permanente riconosciuta è necessariamente riferita, secondo i criteri stabiliti dalla vigente disciplina in materia, anche alla menomazione

della capacità lavorativa, in merito alla quale la normativa non richiede il raggiungimento di una misura minima o comunque *“significativa”*, ritenendo pertanto fondate le argomentazioni addotte dal ricorrente.

L’Ufficio, grazie anche al supporto particolarmente fattivo e collaborativo dell’Avvocatura Generale dello Stato e delle sue articolazioni territoriali, orienta le decisioni del Comitato in linea con la giurisprudenza consolidatasi.

LE ATTIVITA' SUL TERRITORIO

Nel corso del **2022** la Struttura Commissariale ha complessivamente garantito la partecipazione a n. **41** eventi, che si riportano di seguito.

Gli stessi hanno riguardato, in particolare, la presenza del Commissario ad incontri promossi dagli Organismi associativi di categoria, dalle Associazioni antiracket e dalle Fondazioni antiusura.

Particolarmente rilevanti sono stati gli eventi tenutisi presso le Prefetture che hanno promosso la sottoscrizione dei *“Protocolli”*, sulla scia dell' *“Accordo-Quadro”* del 2021.

È stata anche significativa la partecipazione commissariale in occasione di convegni ed incontri, aventi carattere sia teorico che operativo sul territorio, che hanno consentito di acquisire importanti elementi conoscitivi e valutativi sui fenomeni estorsivi ed usurari, provenienti dalle Prefetture, dalla Magistratura, dalle Forze di Polizia e dalle Associazioni.

Questi eventi sono stati anche particolarmente utili per far conoscere, in ambito territoriale, le iniziative commissariali poste in essere nel **2022** e per approfondire, nel dettaglio, lo stato procedurale delle istruttorie prefettizie, previste ai sensi delle Leggi n. 44/1999 e n. 108/1996, con riferimento alle criticità emerse.

Assume significativa rilevanza, altresì, la partecipazione della Struttura agli eventi della Nuova Accademia di Belle Arti (NABA) di Milano sulle elaborazioni curate dagli allievi di alcuni *“spot”* in materia di usura.

L'Ufficio ha garantito, al riguardo, anche con la collaborazione dell'Università Commerciale “L. Bocconi”, ogni utile supporto di idee e

di elementi per la creazione degli stessi “spot”; questi ultimi sono stati poi visionati il 18 ottobre e gli autori dei progetti ritenuti più meritevoli sono stati premiati, alla presenza del Commissario, dallo stesso Istituto.

È proseguita, infine, l’attività formativa presso la sede SNA (ex SSAI) della Veientana in materia di contrasto al racket e all’usura, nei moduli formativi concernenti le attività contro la criminalità mafiosa.

IMPEGNI ISTITUZIONALI NEL 2022

1.	Presentazione dell'Associazione antiracket e antiusura "Luigi e Aurelio LUCIANI" (in presenza)	Foggia 17 gennaio
2.	Discussione con gli allievi della Nuova Accademia di Belle Arti su progettualità elaborate dagli stessi sottoforma di "spot" in materia di usura (webinar)	Milano 26 gennaio
3.	PALERMO: RACKET E USURA La scarsa collaborazione delle vittime tra omertà, sfiducia, paura e convenienza – evento promosso da S.O.S. IMPRESA (forum online)	Palermo 8 febbraio
4.	Incontro con il Presidente dell'Ente Nazionale per il microcredito (in presenza)	Roma 10 febbraio
5.	Presentazione de "LO SPORTELLLO DI SOLIDARIETA' " strumento efficace contro il racket e l'usura, evento promosso dalla F.A.I. (Federazione delle Associazioni Antiracket e Antiusura Italiane) (in presenza)	Napoli 18 febbraio
6.	Presentazione al Ministro della Relazione annuale 2021 Sala Consiglio - Palazzo Viminale	Roma 21 febbraio
7.	Manifestazione Antimafia Sociale Fondazione "San Martino" (videoconferenza)	Foggia 23 febbraio
8.	Convegno "Il fenomeno dell'usura: attività di prevenzione e contrasto del reato e interventi di sostegno per le vittime" (online)	Modena 24 febbraio
9.	Firma del "Protocollo d'intesa" presso la Prefettura di Roma (in presenza)	Roma 24 febbraio
10.	Convegno "Storie di legalità" - Esperienze positive e strumenti di contrasto al racket e l'usura" promosso dalla Prefettura di Barletta-Andria-Trani e presentazione dello "Sportello Antiracket e Antiusura" a cura della Federazione delle Associazioni Antiracket e Antiusura Italiane (F.A.I.) (in presenza)	Canosa di Puglia (BT) 9 marzo

11.	Conferenza sul tema “Sistema Paese e sicurezza economica nell’Era del Coronavirus” inserita nel 2° Seminario dal titolo “Difesa e Sicurezza al servizio del sistema Paese” del III Modulo “Sicurezza e Strategia Globale: il Sistema Paese”, a favore dei frequentatori della 73^ Sessione di studio dell’A.A. 2021-2022 - Istituto Alti Studi per la Difesa (I.A.S.D.) (relatore in videoconferenza)	Roma 28 marzo
12.	Giornata di Confcommercio “Legalità ci piace”. Presentazione a cura di Confcommercio di un’indagine sull’usura e sui fenomeni illegali che colpiscono le imprese. (in presenza)	Roma 20 aprile
13.	Brief Antiusura della Commissione composta da docenti della Nuova Accademia di Belle Arti (N.A.B.A.) finalizzato all’analisi di alcuni progetti elaborati dagli studenti sul fenomeno dell’usura per la realizzazione della campagna di comunicazione sul tema dei benefici economici in favore delle vittime di estorsione e di usura (call conference)	Milano 12 maggio
14.	Presentazione del libro “Pietro Sanua - Un sindacalista onesto e coraggioso. Le ragioni di un delitto ancora senza giustizia” a cura dell’Associazione S.O.S. Impresa – Rete per la Legalità (Intervento telefonico come relatore)	Lavello (PZ) 13 maggio
15.	“Settimana della Corresponsabilità” - 2° incontro formativo & informativo organizzato dal Dipartimento di Formazione dell’Associazione “Avviso Pubblico” (call conference)	Cento (FE) 19 maggio
16.	Convegno promosso da Confcommercio in occasione della ricorrenza del trentennale delle stragi di Capaci e di Via d’Amelio sul tema “Il ruolo delle rappresentanze d’impresa contro la criminalità a 30 anni dalle stragi di mafia” (call conference)	Palermo 21 maggio
17.	Celebrazione del 208° Annuale di Fondazione dell’Arma dei Carabinieri presso la Caserma “Salvo D’Acquisto” (in presenza)	Roma 6 giugno
18.	Docenza per la formazione delle Forze dell’Ordine sul tema della prevenzione e del contrasto al racket e all’usura, nell’ambito del progetto “Economie di Libertà” (finanziato dal PON) promosso dalla Fondazione Nazionale “Interesse Uomo ONLUS”, in collaborazione con la Prefettura di Potenza (in presenza)	Potenza 8 giugno
19. A	Adunanza pubblica della Sezione Centrale di controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato al fine di esaminare la bozza della Relazione concernente “La prevenzione del fenomeno dell’usura” (Relatore: Cons. P. Romano) (in presenza)	Roma 10 giugno
20.	Assemblea dell’Associazione Bancaria Italiana (A.B.I.) (in presenza)	Roma 8 luglio
21.	Intervista radiofonica a “Che giorno è” – RAI Radio 1 condotto da Massimo Giraldi, servizio di Maria Teresa Bisogno – sul tema “Racket e usura, il nuovo Commissario del Governo Nicolò: lo Stato c’è. Occorre il coraggio di denunciare” (diretta telefonica in onda l’8 luglio)	Roma 8 luglio

22.	Riunione di insediamento dell' "Osservatorio Nazionale" - Organo previsto dall' "Accordo-Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura" sottoscritto dal Ministro dell'Interno Luciana Lamorgese e dal Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana Antonio Patuelli, istituito con D.M. in data 25 febbraio 2022 (in presenza)	Roma 12 luglio 2022
23.	Presentazione dei "Cartelli di cantiere", previsti dal Protocollo d'Intesa per la prevenzione dell'estorsione nei cantieri edili, sottoscritto l'11 maggio 2022 dal Prefetto di Reggio Calabria, di alcuni imprenditori edili aderenti alla nuova Associazione antiracket FAI di Reggio Calabria, simbolo della loro affrancazione dal ricatto mafioso (in presenza)	Reggio Calabria 14 luglio
24.	Conferimento del riconoscimento personale per la categoria "Contrasto alle mafie per l'affermazione dei diritti", in occasione dell'edizione del "Premio Antonino Scopelliti 2022" a cura della Fondazione intitolata al magistrato (in presenza)	Reggio Calabria 9 agosto 2022
25.	Incontro con i commercianti del Bangladesh aderenti al "Comitato Addiopizzo" (in presenza)	Palermo 28 agosto
26.	Giornata di iniziative in occasione del XXXI Anniversario della morte di Libero Grassi promosse dal Comitato Addiopizzo e dalla famiglia dell'imprenditore (in presenza)	Palermo 29 agosto
27.	Convegno sul tema "Vincere l'usura si può, vincere l'usura si deve", progetto Scuola Legalità, promosso dall'imprenditrice vittima di usura, Signora Raffaella Delpoio, (in presenza)	Bedonia (PR) 12 ottobre 2022
28.	Presentazione e premiazione dei progetti, finalizzati alla realizzazione delle campagne sociali di comunicazione antiusura, elaborati dagli studenti del Triennio di Graphic Design and Art Direction della Nuova Accademia di Belle Arti (NABA) di Milano, su brief assegnato dal Ministero dell'Interno (in presenza)	Milano 18 ottobre
29.	Trentennale di fondazione dell'Associazione contro il racket e l'usura "SOS IMPRESA – Rete per la Legalità" (in presenza)	Roma 21 ottobre
30.	Convegno, promosso dall'Associazione SOS IMPRESA - Rete per la Legalità, sul tema della lotta al racket e all'usura a distanza di 30 anni dall'omicidio di Giovanni Panunzio e dalla fondazione dell'Associazione SOS IMPRESA. Nell'occasione è stato presentato il "Pizzino della legalità antiracket e antiusura" dedicato a Giovanni Panunzio (in presenza)	Foggia 5 novembre
31.	Giornata di iniziative promosse dall'Associazione SOS IMPRESA – Rete per la Legalità in occasione del XXX Anniversario dell'uccisione di Giovanni Panunzio (in presenza)	Foggia 6 novembre
32.	Giornata di iniziative organizzate dalla Famiglia Giordano in occasione del XXX Anniversario dell'uccisione di Gaetano Giordano (commerciante) (in presenza)	Gela (CL) 10 novembre
33.	Sottoscrizione del "Protocollo d'intesa per la prevenzione del contrasto dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione nella Regione Basilicata" a firma del Prefetto di Potenza (in presenza)	Prefettura di Potenza 14 novembre

34.	Cerimonia di consegna riconoscimenti in occasione della IV edizione del “Premio Michele Cavaliere” promossa da SOS IMPRESA – Rete per la Legalità (in presenza)	Castellammare di Stabia (NA) 18 novembre
35.	Convegno “Comunicare i crimini” organizzato da SOS IMPRESA – Rete per la Legalità (in presenza)	Napoli 21 novembre
36.	Presentazione Report “Il pregiudizio e la violenza contro le donne” a cura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del Comune di Roma e dell’Università di Roma (in presenza)	Roma – Campidoglio 22 novembre
37.	Riunione di insediamento dell’ “Osservatorio Provinciale”, in attuazione dell’art. 1 del Protocollo d’intesa stipulato dal Prefetto di Roma (in presenza)	Prefettura di Roma 22 novembre
38.	Sottoscrizione del “Protocollo d’intesa per la prevenzione del contrasto dei fenomeni dell’usura e dell’estorsione nella Regione Lombardia” a firma del Prefetto di Milano (in presenza)	Prefettura di Milano 29 novembre
39.	Riunione Plenaria del Comitato di Sorveglianza PON “Legalità” 2014-2020 (in videoconferenza)	Roma 30 novembre
40.	Giornata di Formazione per 27 Enti iscritti al tavolo regionale Antiusura sul tema “Strumenti e strategie di prevenzione e contrasto all’usura” promossa dall’Osservatorio per la Sicurezza e la Legalità della Regione Lazio (in presenza)	Roma 14 dicembre 2022
41.	Docenza presso la Sede Didattico Residenziale “Carlo Mosca” al Seminario organizzato in occasione del Corso SNA dedicato al personale del Ministero dell’Interno sul tema “Strumenti di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa” II edizione (in presenza)	Roma 16 dicembre 2022

I LAVORI DELL' "OSSERVATORIO NAZIONALE" IN ESECUZIONE DELL'ACCORDO- QUADRO DEL 16 NOVEMBRE 2021

Il 13 luglio 2022 si è insediato l' "*Osservatorio Nazionale*", organo previsto dall' "*Accordo-Quadro*", sottoscritto il 16 novembre 2021, dal Ministro dell'Interno e dal Presidente dell'Associazione Bancaria Italiana (A.B.I.), con il compito di monitorare il fenomeno dell'usura e individuare le azioni per la prevenzione e per il contrasto di tale reato, elaborando, in particolare, proposte di modifica alla normativa vigente al fine di adottare strumenti sempre più efficaci.

L' "*Osservatorio Nazionale*" ha iniziato ad affrontare la questione dell'alta percentuale di morosità, nella restituzione del capitale, da parte dei beneficiari del mutuo *ex art. 14 della Legge n.108/1996*. Detta criticità persiste, nonostante siano state, da tempo, individuate specifiche modalità amministrative di regolamentazione del rapporto concessorio con CONSAP S.p.A.

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.

Al riguardo, è stata condivisa dallo stesso Osservatorio una "*rivisitazione*", formulata da questa Struttura Commissariale, di concerto con l'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari, dello stesso articolo 14 della legge n. 108/1996, tenuto conto della oggettiva

vulnerabilità e debolezza della vittima, la cui situazione di disagio spesso è tale da non consentirle di dimostrare adeguata capacità imprenditoriale. Nella fase di recupero è stata ipotizzata, al fine di affiancare la vittima nell'attività imprenditoriale, una nuova figura – dotata di specifica professionalità e affidabilità - alla quale possa essere conferita la responsabilità dell'attuazione del piano di investimento, con compiti di assistenza, vigilanza e rendicontazione delle stesse.

Il c.d. *“tutoraggio”* dovrebbe avvalersi, quindi, di professionisti esperti in economia di impresa (commercialisti, ragionieri ecc. appositamente incaricati dalla Prefettura competente per territorio a valle del riconoscimento del beneficio). Il piano di investimento prevederebbe l'erogazione progressiva delle somme concesse, subordinando le erogazioni successive al conseguimento di determinati *“step”* economici da parte del beneficiario entro determinati archi temporali. Inoltre, è stata anche ipotizzata una revoca parziale del beneficio per la parte non ancora erogata in caso di mancato conseguimento dei suddetti *“step”* economici entro i termini indicati nel piano di investimento.

Ciò al fine di supportare le vittime nella delicata fase di reinserimento economico e sociale nel sistema produttivo e di non procrastinare un provvedimento (quello appunto di revoca) ad un momento molto lontano rispetto a quello della concessione del beneficio, con ovvie ripercussioni sulla *“recuperabilità”* delle somme erogate.

Allo stesso modo, se detta proposta normativa dovesse essere condivisa e, pertanto, approvata, la revoca parziale potrebbe essere adottata anche qualora il beneficiario non stia provvedendo al regolare rimborso delle rate di mutuo.

In sede di Osservatorio sono state anche approfondite le criticità connesse all'utilizzo del Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura istituito dall'art. 15 della Legge 108/1996 al fine di renderne più fruibile l'accesso.

Tale esigenza è stata avvertita anche dal Rappresentante del Ministero della Giustizia - D.N.A., che, in relazione a ciò, ha sottolineato che un più agevole accesso al credito – grazie alle attività di garanzia poste in essere dalla Fondazioni e dai Confidi – da parte delle imprese e delle famiglie in difficoltà economica, può costituire il presupposto imprescindibile per la prevenzione dell'usura e un incentivo premiale in favore di chi denuncia.

In tale ottica anche l'A.B.I. ha evidenziato la necessità che l'utilizzo del Fondo di prevenzione sia oggetto di riflessione in quanto strumento fondamentale per il pieno reinserimento delle vittime nel circuito economico. L'impossibilità di accedere al credito legale per le persone in difficoltà economica e finanziaria è, infatti, una delle cause dell'indebitamento e del rischio di usura. Lo stesso Organismo associativo ha diramato apposite direttive alle banche associate al fine di aderire ai contenuti dell' *"Accordo"*, soprattutto, nei profili concernenti la promozione di incontri informativi sugli strumenti di prevenzione e di solidarietà, ai quali sono stati invitati i Responsabili di filiale, gli operatori, i gestori *"corporate"*, i gestori *"private"*, i gestori *"new business"* e i gestori *"credito anomalo"*.

I Rappresentanti delle Associazioni Antiracket e Antiusura, il Rappresentante della Consulta Nazionale Antiusura, anch'essi componenti dell'Osservatorio, hanno auspicato l'importanza di un'alleanza fortemente *"strategica"* tra le Istituzioni, le Associazioni e

le Forze di Polizia al fine di favorire l'adozione di misure sinergiche sempre più innovative ed efficaci per contrastare l'usura e supportare adeguatamente chi è in difficoltà o sovraindebitato.

Le necessità di apportare modifiche, pur parziali, alla normativa vigente e di semplificare le modalità di accesso al Fondo di prevenzione sono entrambe state sostenute anche dalle Associazioni antiracket e antiusura.

L'Avvocatura dello Stato, nella stessa sede, si è impegnata ad elaborare una rassegna della giurisprudenza più rilevante sui temi e le questioni più ricorrenti in materia di usura, utile per gli operatori e i cittadini.

La Banca d'Italia ha tenuto a sottolineare l'inderogabile importanza dell'educazione finanziaria dei giovani, grazie ad un maggiore coinvolgimento del mondo accademico, al fine di meglio pianificare gli obiettivi di consumo e di risparmio e in grado, quindi, di monitorare costantemente la sostenibilità delle spese.

La stessa Amministrazione si è resa anche disponibile a fornire i dati sul ricorso al finanziamento del credito per territorio, essenziali per conoscere la effettiva entità dell'indebitamento, utile per una complessiva e compiuta analisi, di natura statistica, da parte del gruppo ristretto designato dall'Osservatorio.

Il contesto individuato concerne i dati statistici relativi alle famiglie e alle imprese sovraindebitate e le politiche di offerta del credito bancario più restrittivo e, quindi, con una conseguente maggiore difficoltà di accesso; questi dati sono derivanti dalla Centrale di Rischi, gestita dalla Banca d'Italia.

Anche i docenti universitari, facenti parte del Consesso, hanno offerto modelli utili per rafforzare ulteriormente la formazione, anche sotto l'aspetto dell'approccio psicologico da parte delle Forze di Polizia, mirata ad affiancare, in maniera sempre più attiva ed efficace, le imprese e gli operatori economici – vittime di usura - che decidono di denunciare ai sensi dell'art.14 della Legge n.108/1996; un supporto più empatico da parte degli stessi Organi di Polizia nella gestione dei delicati risvolti umani e sociali può essere conseguentemente un maggiore stimolo a denunciare, fase certamente con un forte impatto emotivo subito dalle stesse vittime.

In particolare, sono stati assunti impegni ad inoltrare all' *"Osservatorio Nazionale"* uno studio sul profilo psicologico delle vittime di usura ed estorsione, che potrebbe successivamente essere valutato dagli Istituti di formazione delle Forze di Polizia.

Nel corso delle riunioni dello stesso Organo Collegiale utili apporti sono stati, altresì, forniti dai rappresentanti della Direzione Centrale della Contabilità Nazionale dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) al fine di analizzare, in dettaglio, le caratteristiche dei fenomeni usurari, propedeutici per le valutazioni e gli approfondimenti del *"Gruppo di Lavoro"*, di cui all'art.3 dell' *"Accordo Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura"*, come auspicato dalla Corte dei Conti nella Relazione della sua Sezione Centrale di Controllo, concernente *"la presentazione del fenomeno dell'usura"* (Deliberazione 27 giugno 2022, n.15/2022/G).

La Struttura Commissariale ha evidenziato le più recenti iniziative adottate. Tra queste, in particolare, le circostanziate direttive inviate ai Prefetti per promuovere, in sede territoriale, i relativi *"Protocolli"* in grado di monitorare il fenomeno usurario e di agevolare il

coordinamento con le locali Camere di Commercio, gli Istituti bancari e le Associazioni di categoria.

Detta attività è finalizzata, in particolare, a sottolineare l'importanza di sensibilizzare i territori in tema di prevenzione e contrasto ai fenomeni usurari, consolidando il processo di collaborazione interistituzionale avviato in materia, nonché l'opportunità di raccogliere tutte le informazioni necessarie dalle stesse Prefetture per ottenere un quadro attendibile e aggiornato della citata pratica criminale.

Inoltre, in data 17 ottobre 2022, è stata indirizzata l'allegata circolare ai Prefetti in materia di procedure istruttorie ai sensi della legge n. 108/1996; esse, infatti, esigono un considerevole impegno, applicativo ed interpretativo, per garantire un tempestivo, reale e concreto reinserimento sociale ed economico, secondo i principi costituzionali di uguaglianza e di solidarietà. Risulta, quindi, fondamentale garantire una efficace applicazione della legislazione di riferimento, mediante l'individuazione di soluzioni che consentano di velocizzare i tempi del procedimento, a presidio di categorie di soggetti particolarmente vulnerabili realizzando un adeguato livello di tutela.

Un'ulteriore comunicazione è stata inviata ai Prefetti, con circolare del 6 dicembre 2022, ed ha avuto, quale oggetto, la ripartizione dei contributi tra Confidi, Associazioni e Fondazioni per l'anno 2023 operata dalla Commissione di gestione del "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura".

L' "Osservatorio Nazionale", dopo la seduta di insediamento, si è riunito il 22 settembre, il 9 novembre e il 13 dicembre 2022; tutti gli incontri hanno consentito di avviare le azioni, da un lato, per conseguire una

puntuale rappresentazione del fenomeno usurario e, dall'altro, per porre in essere, di concerto con tutte le rappresentanze degli Enti che vi partecipano, i punti essenziali per *“costruire”* un'efficace campagna di comunicazione sulle finalità del Fondo di Prevenzione e del Fondo di solidarietà.

Nel mese di gennaio 2023 è previsto l'insediamento del *“Gruppo di lavoro”*, di cui si è fatto cenno sopra, con l'incarico di fornire specifici apporti in materia statistica. Il *“Gruppo”* è composto, in particolare, da rappresentanti dell'ISTAT, della Banca d'Italia e dell'A.B.I. I relativi lavori partiranno dallo studio del Prof. Maurizio Fiasco, promosso dalla Camera di Commercio di Roma.

Lo stesso docente è stato auditato dall'Osservatorio il 13 dicembre u.s. ed ha illustrato lo studio posto in essere fin dal 1997 ed utilizzato, nelle sue versioni aggiornate, già dal 2013, dal *“Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura”* del M.E.F.

Lo studio in argomento intende creare un *“modello”* utile, con l'utilizzo dei necessari *“indicatori”* che potrebbero delineare un quadro il più circostanziato possibile del fenomeno dell'indebitamento c.d. *“patologico”* e del rischio usura *“post pandemia”*; detta attività consentirà l'adozione delle decisioni più appropriate a tutela delle imprese e degli operatori economici. Allo stato, l'attenzione è stata localizzata a creare indicatori c.d. *“indiretti”*. In particolare, lo studio in argomento prevede la comparazione di 35 indicatori oggettivi, organizzati su 5 livelli: indicatori criminologici, finanziari, sociali, economici e di regolazione, rapportati ai fattori di criticità nei rapporti di mercato. Ciò per dare ogni utile evidenza alle c.d. *“variabili”* intervenute nel corso dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

Dall'implementazione del contenuto dello studio del Prof. Fiasco e con la collaborazione dell'ISTAT si intende, prioritariamente, quindi, perseguire la costruzione di una *"mappatura"* delle province italiane, utile per supportare ogni valida proposta emendativa della Legge n. 108/1996 e per avviare un' efficace campagna di comunicazione alla quale possono contribuire - con specifici apporti - tutte le Amministrazioni e gli Enti che partecipano ai lavori dell' *"Osservatorio Nazionale"*.

IL PROGETTO INFORMATICO “STEP”

L'attenzione e la sensibilità nei confronti dei molteplici e differenti profili, coinvolti nel complesso tema del contrasto al racket e all'usura e perciò interessati al miglioramento dei relativi procedimenti amministrativi, hanno caratterizzato nel 2022, anche, la prosecuzione del progetto *“S.T.E.P. - Sviluppo tecnologico per l'accesso al Fondo di solidarietà e potenziamento organizzativo dell'azione del Commissario antiracket e antiusura”*, la nuova piattaforma per la gestione delle pratiche di questa Struttura Commissariale, che beneficia delle risorse economiche del PON *“Legalità 2014-2020”*, e volta ad incentivare la trasformazione digitale della Pubblica amministrazione.

Nel corso di quest'ultimo anno, è stato possibile realizzare numerose attività di supporto operativo e sono stati sviluppati alcuni strumenti innovativi, in grado di favorire l'efficacia decisionale, la capacità operativa, sia a livello centrale che territoriale, il trasferimento e la condivisione del patrimonio informativo, così come il confronto sulle esperienze. Il lavoro svolto ha consentito di fare emergere significativi spunti migliorativi della piattaforma, in seno all' articolato contesto delle sue fasi di realizzazione e, negli ultimi mesi dell'anno, le iniziative hanno interessato lo sviluppo tecnico del sistema e la prosecuzione del percorso progettuale conclusivo.

In virtù delle risultanze offerte dal questionario, a carattere digitale, sottoposto in precedenza al vaglio di tutte le Prefetture, è stato possibile fornire loro un supporto specialistico, a partire dal mese di ottobre 2021 e fino ad aprile 2022, di cui hanno potuto beneficiare per lo svolgimento di quei compiti di dematerializzazione, bonifica e imputazione dei dati in giacenza, non ancora trasfusi all'interno della piattaforma SANA,

tuttora in uso e in funzione della migrazione nel nuovo applicativo di gestione.

Successivamente nel mese di maggio 2022, è stata progettata e sviluppata *“la comunità di pratica e di apprendimento”*, uno spazio virtuale pensato per favorire il coinvolgimento, l’aggregazione e la collaborazione di ogni Prefettura, nonché di tutti coloro che risultano coinvolti nell’iter istruttorio delle pratiche, agevolando in tal modo la risoluzione di possibili problematiche, riconducibili a casi particolari.

Sempre in tema di comunità di pratica, nei mesi di giugno e luglio 2022, è stato realizzato il piano formativo attraverso l’erogazione di *“workshop online”*, che ha interessato tutte le Prefetture, con lo svolgimento di laboratori di approfondimento delle seguenti tematiche: la trasformazione digitale delle modalità di lavoro e l’utilizzo dello strumento *Microsoft Teams* (applicativo individuato per l’attuazione della comunità di pratica), la normativa di riferimento e i diversi approcci alle vittime del racket e dell’usura.

La complessità organizzativa di tali iniziative è stata ampiamente ripagata dalla larga e convinta partecipazione di tutti i dirigenti e i funzionari delle Prefetture, che anche in questa circostanza si intende vivamente ringraziare per la disponibilità profusa e per il notevole contributo, in termini di idee e di suggerimenti.

In quest’ultimo anno, il progetto è stato rafforzato anche attraverso un costante coinvolgimento degli Uffici informatici, di cui si avvale questa Amministrazione, che hanno offerto il loro supporto; infatti, sono in corso le attività per il rilascio del nuovo sistema informativo S.T.E.P. in ambiente di collaudo tramite *“deploy”* automatizzati, il quale potrà prevedere lo sviluppo di una specifica sezione dedicata alla gestione dei

procedimenti propri della Struttura Commissariale che cura l'articolato e complesso tema del contenzioso.

La condivisione dei risultati conseguiti mediante il progetto S.T.E.P. sarà, infine, oggetto di una mirata campagna di sensibilizzazione e comunicazione, rivolta sia ai soggetti istituzionali che all'opinione pubblica, con un particolare *"focus"* sulle Associazioni e Fondazioni antiracket e antiusura, iscritti nei relativi Albi prefettizi, impegnati sul territorio in lodevoli progetti di accompagnamento e di supporto alle vittime, che si ribellano ai fenomeni criminali.

Nel quadro appena descritto, risultano ancora in fase di definizione alcune procedure relative ai servizi di installazione, configurazione, migrazione dei dati, nonché alla predisposizione di quei sistemi rispondenti alle soluzioni tecnologiche avanzate e funzionali alla messa in esercizio della piattaforma digitale.

Pertanto, è stata concessa dall'*Autorità di Gestione* del PON *"Legalità"* 2014-2020, con un proprio decreto, una proroga di 6 mesi, posticipando la conclusione del progetto al 30 giugno 2023; tale intervento assicurerà la piena realizzazione delle attività, previste in origine e garantirà l'operatività del sistema informativo in *"ambiente cloud"* e l'adeguamento dell'infrastruttura tecnologica.

Infine, in data 15 novembre 2022, sono state diramate le allegate indicazioni ai Dirigenti delle Aree interessate per un'efficace migrazione dei dati procedurali riferiti alle istanze dall'attuale sistema SANA alla piattaforma STEP.

CONCLUSIONI

Come si è delineato nelle pagine precedenti, il Commissario straordinario del governo, la cui *“mission”* è quella di coordinatore di una rete di sostegno alle vittime, in cui sono coinvolte le componenti istituzionali e quella associative, si è caratterizzata principalmente per l'adozione di provvedimenti di erogazione delle risorse o rigetto delle istanze di accesso al *“Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura e dei reati intenzionali violenti”*. Nel contempo, significativa è stata la partecipazione ad eventi sul territorio per confermare la concreta presenza e il fattivo impegno dello Stato.

La considerazione finale è l'evidenza che sia l'estorsione, ma soprattutto l'usura, sono fenomeni connotati da uno scarso tasso di emersione, connesso, da una parte, alla paura delle vittime di denunciare - anche in mancanza di una prospettiva in grado di bilanciare i costi con i benefici di tale scelta - dall'altra, da una generalizzata diffidenza e sfiducia.

Le occasioni di incontro sui territori hanno voluto significare anche un'ulteriore opportunità di sensibilizzazione e di sostegno alle Associazioni antiracket, antiusura e di categoria, nonché alle Fondazioni sui temi della lotta al racket e all'usura, il cui appoggio deve essere assicurato alle vittime sin dalla fase della denuncia e dell'assistenza, nonché in quella del percorso di riscatto e ripartenza per un reinserimento nel circuito dell'economia legale; ciò nella ormai consolidata consapevolezza dell'importanza dell'azione sinergica delle Istituzioni e dell' associazionismo.

Sono stati così sviluppati complessivi momenti di valutazione ed analisi dei fenomeni estorsivi ed usurari, nonché, occasioni per riflettere sull'applicazione della relativa normativa e sulla sua efficacia a sostegno delle vittime. Ciò in considerazione del mutato contesto socio economico rispetto alla fase temporale in cui sono state emanate la legge n. 108 del 1996 e la legge n. 44 del 1999; contesto che fa, peraltro, emergere, in alcune aree del paese una criminalità organizzata che assume nei confronti degli operatori economici un *“modus operandi”*, che, in un'ottica imprenditoriale, predilige la penetrazione del tessuto economico e produttivo con la finalità di rilevare le attività in sofferenza piuttosto che a lucrarne semplicemente i guadagni (come sottolineato anche nella relazione della D.I.A.).

Il preoccupante scenario sociale ed economico degli ultimi anni, specialmente legato al biennio di crisi pandemica, ha messo in risalto che, a fronte del primario valore sociale e solidaristico della legislazione antiracket ed antiusura, non si è registrato, purtroppo, un aumento del numero delle denunce, nonostante le pur importanti operazioni di polizia giudiziaria. In tal senso è significativo quanto emerge dalla Relazione gennaio-giugno 2021 della D.I.A. con la seguente considerazione *“Rimane comunque sempre di particolare importanza per le organizzazioni mafiose la pratica delle più tradizionali attività criminali che non sembrano avere avuto battute di arresto durante la pandemia. Estorsioni, usura e narcotraffico, quest'ultimo in particolare anche per i sodalizi stranieri continuano quindi a rappresentare un affare irrinunciabile per i sodalizi di tutte le matrici qualificate”*.

Infatti, proprio per corrispondere alla necessità di conferire maggiore incisività agli interventi in tema di prevenzione e di sostegno alle

vittime, comunque funzionali al contrasto del racket e dell'usura, appare - ed è richiesta - non solo dalle Istituzioni coinvolte dal procedimento di riconoscimento dei benefici economici ma anche dal mondo dell'associazionismo la necessità di adeguare l'attuale quadro normativo alle complesse e nuove esigenze anche di carattere operativo.

Ciò nella consapevolezza che rendere ancora più proficuo, qualitativamente e quantitativamente, il sostegno alle vittime dell'estorsione e dell'usura significa implementare, nel contempo, le denunce di tali reati all'Autorità Giudiziaria, contribuendo, così, in modo più determinante, alla ripresa delle attività economiche danneggiate dalla pervasività della criminalità organizzata.

Tra le varie riflessioni in fase di approfondimento, si richiama la proposta di cui si è già fatto cenno, ampiamente condivisa in sede di *"Osservatorio Nazionale"* da parte di tutti i componenti, di un'integrazione della legge n. 108 del 1996 con la previsione di un esperto, con funzioni di consulenza ed assistenza alla vittima di usura.

Sotto l'aspetto della tempistica nella definizione delle istruttorie, sin dal mese di settembre dell'anno 2022, in sede di Comitato, si è proceduto alla convocazione dei dirigenti delle Prefetture e, talvolta, anche con la presenza di alcuni componenti del Nucleo di Valutazione, per approfondire i contenuti di alcune istanze con particolare riferimento sia alla sussistenza dei requisiti per l'accesso al Fondo che alla quantificazione del mancato guadagno. Si è avuto modo di fornire alle Prefetture un valido supporto operativo nonché opportuni chiarimenti da parte del Comitato per concludere, in tempi più ravvicinati, la complessa attività istruttoria.

Si desidera ancora ringraziare gli *“istruttori”* di questo Ufficio e il Comitato di solidarietà, con tutti i suoi Componenti, i Rappresentanti dei Ministeri coinvolti, delle categorie produttive, nonché gli Esponenti delle Associazioni e delle Fondazioni a supporto delle vittime, iscritte negli Albi prefettizi (per i quali è stata diramata, in data 21 novembre 2022, l'allegata circolare per una sollecita verifica della permanenza dei requisiti ai fini del mantenimento dell'iscrizione all'Albo prefettizio), che hanno continuato a garantire la vita di una *“rete solidale”*, sempre impegnata costantemente in favore di un'economia sana, secondo principi di solidarietà e sussidiarietà in una fattiva e leale cooperazione.

Sentimenti di gratitudine vengono espressi in favore dell'Avvocatura Generale dello Stato, sempre *“al fianco”* della Struttura Commissariale, della Concessionaria Consap S.p.A..

Un sincero ringraziamento è infine, rivolto ai Prefetti, cui è demandata la delicata e complessa fase istruttoria prevista dalla vigente legislazione.

COMMISSARIO STRAORDINARIO

Prefetto

Maria Grazia Nicolò

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 2022

Per il periodo di riferimento, si riportano i dati concernenti le attività “antiracket ed antiusura” svolte dalla Concessionaria integrati dai riepiloghi relativi all’operatività **dall’inizio del rapporto concessorio al 31.12.2022.**

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.19** contratti di mutuo per complessivi **€ 1.549.888,32** con vittime del reato di usura;
- in esecuzione dei suddetti contratti, a disporre delegazioni di pagamento per complessivi **€ 361.809,16;**

Nel medesimo periodo di riferimento, Consap ha altresì provveduto – in esecuzione di contratti di mutuo stipulati precedentemente all’anno 2022 – a disporre ulteriori delegazioni di pagamento per complessivi **€ 1.504.884,45.**

Pertanto, nel corso del 2022, sono stati disposti **n.303** mandati di pagamento per complessivi **€ 1.866.693,61**.

Dall'inizio del rapporto concessorio Consap ha provveduto a:

- stipulare **n. 1638 contratti di mutuo** per complessivi **€ 143.259.583,61**;
- disporre delegazioni di pagamento per un importo complessivo di **€ 141.826.270,12** 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 anno 2021	30	€ 2.089.400,60
Totale anno 2022	19	€ 1.549.888,32
TOTALE GENERALE	1638	€ 143.259.583,61

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 2022** – ha provveduto a stipulare **n.17** atti aggiuntivi ad altrettanti originari contratti di mutuo.

Dall’inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto a stipulare **n. 785** atti aggiuntivi.

3. ATTIVITA’ DI RECUPERO

Il **rapporto tra l’importo delle rate inavase e le rate scadute** si assesta su circa l’**85%**. L’importo delle rate inavase si attesta a circa **€ 98,7 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.

Come di consueto - prima di attivare le azioni di riscossione coattiva tramite l’Agenzia delle Entrate – Riscossione per il recupero delle rate insolute - Consap provvede, in via amministrativa, a sollecitare i mutuatari al relativo pagamento. A seguito di diffide bonarie, nel periodo di riferimento sono stati registrati incassi per il complessivo importo di **€ 40.427,50**.

Ulteriori **€ 44.185,68** per rate di ammortamento inavase sono stati recuperati detraendo il relativo importo in via di compensazione, dal pagamento di n.6 elargizioni a vittime dell’estorsione.

Dall’inizio del rapporto concessorio risultano risolti, ai sensi dell’art.3 punto 3.c.11 dell’atto Concessorio, **n.529** 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 al ruolo per **n.1151** posizioni, di cui **n. 81** in relazione a decreti di revoca **n.7** per recupero spese legali e **n.1063** per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento.

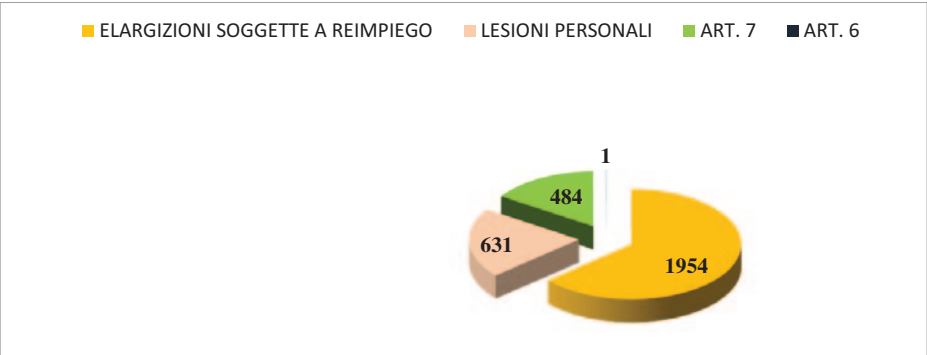
ESTORSIONE

4. EROGAZIONE DELLE ELARGIZIONI

Nel periodo di riferimento, Consap ha provveduto, in esecuzione di **164 decreti** del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, ad erogare complessivi **€ 15.416.932,04** a titolo di elargizione in favore delle vittime dei reati estorsivi.

Dall'inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto ad erogare **n.3070** elargizioni per complessivi **€ 268.838.582,90**.

A tutto il 31 dicembre 2022 le elargizioni sono ripartite secondo il grafico 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	135	€ 11.125.708,61
Totale anno 2020	222	€ 20.038.326,39
Totale anno 2021	182	€ 15.683.687,56
Totale anno 2022	164	€ 15.416.932,04
TOTALE GENERALE	3070	€ 268.838.582,90

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. 68** posizioni e, per **n. 53** 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.

1. RECUPERI IN FORZA DI REVOCHE

Nello stesso periodo sono pervenuti **n. 24** decreti di revoca dell'elargizione.

Dall'inizio del rapporto concessorio sono stati emessi **n. 258** decreti di revoca per mancato reimpiego dell'elargizione - di cui **n.35** 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.175** 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 periodo di riferimento si è provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per n.2 posizioni (n.1 relativa all'usura e n.1 all'estorsione)

Nel 2022 Consap - a seguito di iscrizione a ruolo - ha recuperato l'importo di € 4.709,61.

Dall'inizio dell'attività ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per **n. 90** posizioni (**n. 68** relative all'usura e **n. 22** all'estorsione).

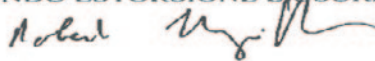
RIVERSAMENTI ALLE TESORERIE PROVINCIALI DELLO STATO

Nel 2022 risultano versamenti delle rate di mutuo effettuati dai mutuatari per complessivi € **155.119,78**. 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 allo stato a complessivi € **835.262,91**.

I riversamenti effettuati direttamente da Agenzia delle Entrate - Riscossione a seguito di recuperi nei confronti di vittime/rei riferiti ad estorsione ed usura ammontano a € **340.157,24**.

IL TITOLARE DEL SERVIZIO
FONDO ESTORSIONE E USURA



Roma, data del protocollo

AI SIGG. PREFETTI

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO DI
BOLZANO E TRENTO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA
REGIONE VALLE D'AOSTA

AOSTA

e, p.c.:

AL CAPO DI GABINETTO
DEL SIGNOR MINISTRO

SEDE

OGGETTO: Procedure istruttorie per la concessione dei benefici economici previsti.

Per opportuna notizia si comunica che è in via di pubblicazione l'edizione aggiornata del "*Vademecum - Procedure di accesso ai benefici di legge per le vittime dell'estorsione e dell'usura*". Esso è uno strumento particolarmente utile sia per i dipendenti delle Prefetture al fine delle attività istruttorie previste dalle Leggi n.108/1996 e n. 44/1999, che per gli appartenenti alle Forze di Polizia che potranno rendere edotti gli interessati della possibilità di avere ristori dal Fondo di solidarietà in sede di denuncia di reati estorsivi ed usurari.

Inoltre, al fine di assicurare, con tempestività ed efficacia, l'inclusione sociale dei soggetti particolarmente esposti ai condizionamenti della criminalità organizzata e, segnatamente, delle vittime dei reati estorsivi ed usurari, il Comitato di solidarietà ha avviato un'attività che coinvolge maggiormente le Prefetture con la partecipazione diretta dei funzionari responsabili delle istruttorie in videoconferenza. Ciò al fine di

consentire allo stesso Consesso una più ponderata ed approfondita valutazione di ogni elemento utile per la fase deliberativa.

La modalità adottata può garantire una maggiore e più efficace realizzazione del sistema solidaristico, delineato dalle leggi n. 108/1996 e n. 44/1999 subordinandola al doveroso rispetto dei limiti e delle condizioni ivi prescritte, e, in primo luogo, alla più rigorosa salvaguardia delle risorse erariali poste a disposizione dal Fondo di solidarietà.

Al fine di evitare criticità nella fase conclusiva delle attività istruttorie, relative alle istanze presentate dalle vittime, si richiama, pertanto, l'attenzione delle SS.LL., in particolare, sulla circolare commissariale **n.870/BE**, in data **26 agosto 2014**, con la quale veniva raccomandata la massima accuratezza nella redazione del “*dettagliato rapporto*”, previsto dall'art.21 del d.P.R. n.60/2014.

Il “*dettagliato rapporto*”, infatti, mantiene il suo carattere di essenziale documento, **comprensivo dell'indispensabile parere conclusivo, a firma del Prefetto**, in ordine all'accogliibilità o meno delle istanze.

In caso di estorsione, quindi, ogni sforzo dovrà essere profuso nel fornire al Comitato di solidarietà puntuali elementi conoscitivi e valutativi correlati all'accertamento del nesso di causalità tra l'evento estorsivo e il danno lamentato dall'istante. Detti elementi devono, pertanto, essere corredati da circostanziati riferimenti utili per una oggettiva ricostruzione dei fatti delittuosi che hanno cagionato il danno subito dalla vittima.

In caso di intimidazione ambientale, si rende necessario segnalare tutti gli elementi a sostegno della riconducibilità degli eventi intimidatori ad effettive finalità estorsive descritte nelle istanze presentate al Comitato.

Al riguardo, in sede di attività posta in essere dal cennato Consesso, si sottopongono i seguenti profili, particolarmente significativi nell'ambito del procedimento istruttorio.

• *Verifica sull'assenza di condizioni ostative e sulla sussistenza (e permanenza) dei requisiti soggettivi*

Sono di fondamentale importanza gli accertamenti, da espletare, in via pregiudiziale, e da reiterare nella fase di conclusione dell'istruttoria, relativi

all'**assenza di condizioni ostative** e alla **sussistenza dei requisiti soggettivi** dei richiedenti l'accesso al Fondo.

Detta fase, relativa all'**attualità delle informazioni** e alla rilevanza delle stesse per la conclusione del procedimento istruttorio in ordine alla richiesta di accesso al Fondo consentirà una esaustiva e complessiva valutazione di questo Ufficio da sottoporre successivamente al Comitato di solidarietà nella sua attività deliberativa.

- *Verifica della tempestività dell'istanza*

Parimenti rilevante è la **verifica della tempestività dell'istanza**, che deve essere prodotta, come noto, **nei termini prescritti dalle leggi di riferimento**.

L'attenta valutazione di tali profili, in caso di esito negativo della verifica svolta, non può che comportare la conclusione dell'istruttoria con un parere contrario all'accoglimento dell'istanza e la tempestiva adozione di un preavviso di diniego, cui segue il relativo decreto commissariale.

Un erroneo avanzamento dell'istruttoria ingenererebbe aspettative negli istanti che - solo successivamente - si rivelerebbero infondate e, quindi, un ulteriore motivo di doglianza nei riguardi di soggetti già provati da dolorose vicende delittuose, spesso estese anche ai rispettivi nuclei familiari.

- *Acquisizione del parere del Pubblico Ministero*

Una delle questioni più delicate riguarda la **mancata acquisizione del parere del Pubblico Ministero**, sia per la concessione del mutuo, ai sensi dell'art. 14 della legge n.108/1996 (laddove il parere ha carattere obbligatorio per la definizione dell'istanza, non solo in funzione dell'accoglimento, ma anche in caso di diniego) che per la prosecuzione del procedimento di elargizione ai sensi dell'art. 3 della legge n.44/1999.

La mancata acquisizione del parere dello stesso PM rientra nelle ipotesi **in cui le Prefetture sono tenute ad attivarsi**, ai sensi degli articoli 2 e 6 della legge n.241/1990, per la definizione dell'attività istruttorio, non essendo ammissibile un diniego fondato sulla carenza di tale elemento istruttorio.

Si rende necessario, quindi, intraprendere **opportune intese con le locali Procure della Repubblica ai fini della concessione del mutuo alle vittime di usura e dell'acquisizione dei relativi pareri**. Detti pareri si configurano in valutazioni prognostiche, concettualmente diverse da quelle per l'esercizio dell'azione penale, in quanto limitati alla sola sussistenza o meno del "*fumus delicti*".

In materia di estorsione, in particolare, **è obbligatorio chiedere il parere in questione**. E' utile ribadire che, per lo stesso, **anche se non acquisito nel prescritto termine di trenta giorni, la legge dispone espressamente che il procedimento amministrativo rende comunque legittimo il prosieguo della inerente attività istruttoria**. Ciò in quanto l'Amministrazione è tenuta a provvedere alla verifica della riconducibilità della vicenda alle previsioni delineate dalla legge n.44/1999, mediante l'esame di tutta la documentazione acquisita agli atti, con particolare riguardo ai rapporti delle Forze di Polizia.

Un supporto per il superamento della criticità rappresentata dalla mancata acquisizione del parere è rappresentato dalle indicazioni fornite con la **circolare commissariale**, in data **25 febbraio 2015**, concernente, in particolare, la c.d. "*intimidazione ambientale*". Si possono, quindi, evitare ritardi procedurali che producono evidenti riflessi negativi sui complessivi obiettivi solidaristici perseguiti dalla vigente legislazione.

• *Danno da lesioni personali*

Il **danno da lesioni personali** subito dalle vittime di estorsione è ristorabile, alla luce dell'art. 3 della Legge n.44/1999. Il successivo art. 10, comma 1, lettera b) prevede, in particolare, che le lesioni personali siano eventi idonei a determinare "**un mancato guadagno inerente all'attività esercitata**", secondo quanto precisato dalla **circolare commissariale n.1011/BE del 7 luglio 2009**. La stessa circolare, sulla scorta di quanto previsto dall'art.22 del D.P.R. n. 60 del 2014, compendia i relativi criteri da seguire nel formulare la richiesta diretta ad attivare il giudizio sanitario della competente Commissione Medica Ospedaliera, in termini di specifico quesito medico-legale, con una precisa indicazione degli elementi che il percorso diagnostico-valutativo deve utilmente comprendere.

Laddove il lucro cessante non possa essere precisamente quantificato, la valutazione, ai sensi del citato art. 10, al comma 2, può fondarsi su un equo

apprezzamento delle circostanze, essendo l'Amministrazione tenuta a verificare l'entità delle conseguenze economiche sfavorevoli provocate dalle vicende delittuose.

Giova evidenziare che la sussistenza del presupposto per la concessione del beneficio economico richiesto è determinata dall'incidenza dell'infermità sulla capacità lavorativa, poiché il danno da lesioni personali può essere ristorato solo se si configura come danno patrimoniale, ossia se effettivamente comporta una riduzione della capacità lavorativa e quindi della redditività.

Il citato art. 22 del D.P.R. n.60/2014, in particolare, prevede che *“nei casi di lesioni personali o di decesso, ai fini dell'accertamento del nesso di causalità tra il fatto delittuoso e l'evento lesivo, della percentuale di invalidità riportata e della diminuzione della capacità lavorativa, si applicano le disposizioni della legge 20 ottobre 1990, n. 302, e successive modificazioni”*.

La stessa legge n. 302 del 1990 riconosce un'elargizione alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata *“in proporzione alla percentuale di invalidità riscontrata, con riferimento alla capacità lavorativa”*.

- *Osservazioni al preavviso di diniego*

Nell'inoltare le osservazioni formulate dall'interessato in ordine al **preavviso di diniego**, ai fini della sollecita definizione dell'istanza, si rende anche **necessario** allegare **il relativo parere di merito**, vagliando ogni utile profilo che possa incidere sulla ricevibilità o procedibilità della richiesta di accesso al Fondo (quali, ad esempio: l'inerzia dell'istante, la tardività della domanda ecc.).

- *Istanza di riesame*

L'istanza di riesame (oltre il caso tipico, disciplinato **dall'art. 14, comma 2, della legge n.44/1999**), come noto, è diretta a sollecitare **questa Amministrazione** affinché, in via di autotutela, **riconsideri gli elementi posti a base della istanza in relazione alla quale è stato adottato il provvedimento commissariale, secondo le relative motivazioni.**

La valutazione delle domande di riesame non è, pertanto, espressamente disciplinata dalla legge, né è soggetta a precisi vincoli procedurali o temporali; tuttavia, il Comitato, in virtù dello spirito solidaristico che ne caratterizza l'attività, ha sempre preso in considerazione tali istanze. In tal senso, il Consesso continua ad operare, adottando i relativi provvedimenti, effettuando l'esame con la verifica della sussistenza dei presupposti di volta in volta effettuati. Ciò, soprattutto, nel caso in cui il richiedente abbia fornito **nuovi elementi** da valutare o da accertare ai fini di una decisione diversa.

Questa ulteriore fase istruttoria deve necessariamente essere, quindi, corredata da una puntuale valutazione in ordine alla sussistenza o insussistenza di concreti elementi di novità. In caso contrario deve essere formulato un esplicito parere contrario.

- *Terzo danneggiato*

La tutela della posizione del **terzo danneggiato** è limitata, per espressa disposizione normativa, al solo **danno emergente** ed a quello derivante da **lesioni personali**.

Al riguardo, l'art. 7 della legge n.44/1999 tutela il soggetto danneggiato non esercente attività imprenditoriale; **non è prevista, quindi, la possibilità di ristoro del danno da mancato guadagno per il terzo-imprenditore**, fattispecie non disciplinata da alcuna disposizione dettata dalla legislazione di riferimento.

Le valutazioni delle istanze di accesso al Fondo del danneggiato principale e del terzo non possono essere divergenti, benché siano da considerare senza dubbio autonome, per quanto attiene alla partecipazione al rapporto processuale penale posto in essere.

Pertanto, il terzo danneggiato ha titolo alla concessione del beneficio soltanto laddove le condotte delittuose subite dal danneggiato principale siano riconducibili alle previsioni della legge n.44/99.

Tale assunto è supportato dalla disposizione di cui **all'art.19, comma 6, secondo cui le domande presentate ex art. 7 devono recare il riferimento al soggetto vittima della estorsione.**

L'applicabilità della disposizione è ammessa anche nell'ipotesi di intimidazione ambientale; infatti, l'orientamento del Comitato di solidarietà si è modificato sulla scorta dell'andamento della più recente giurisprudenza amministrativa che ha ammesso la spettanza dell'elargizione anche nella fattispecie di cui **all'art.3, comma 2**, della citata legge.

Si ribadisce, infine, la oggettiva rilevanza della fase procedurale relativa alla quantificazione, che nell'istruttoria si concreta con un maggiore e rinnovato coinvolgimento “**Nuclei di Valutazione**” istituiti ai sensi dell'art.21, comma 2, del D.P.R. n.60/2014.

La composizione degli stessi “*Nuclei*” deve essere, quindi, ancora più opportunamente implementata da liberi professionisti, da funzionari pubblici nonché da esperti in gestione aziendale/commerciale, di comprovata competenza nel delicato compito loro assegnato; detta attività si rivela, infatti, particolarmente necessaria ai fini del più tempestivo ed efficace ristoro dei danni subiti dagli operatori economici denunciati consentendo, nel contempo, di evitare o ridurre defatiganti contenziosi.

Nel confidare nella consueta collaborazione, si ringrazia per l'attenzione.

F.to: IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
Nicolò



UFFICIO DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL COORDINAMENTO DELLE INIZIATIVE
ANTIRACKET E ANTIUSURA

Roma, data del protocollo

Ai Signori Dirigenti dell'Area I
Ordine e Sicurezza Pubblica
e Tutela della Legalità Territoriale
Prefetture - Uffici Territoriali del Governo
Loro Sedi

OGGETTO: Programma Operativo Nazionale “Legalità” 2014-2020 Progetto “STEP – Sviluppo tecnologico per l’accesso al Fondo di solidarietà e potenziamento organizzativo dell’Ufficio del Commissario antiracket e antiusura”. Attività relative alla migrazione dei procedimenti dalla piattaforma SANA alla piattaforma S.T.E.P.

Nell’ambito del Progetto STEP - Sviluppo tecnologico per l’accesso al Fondo di solidarietà e potenziamento organizzativo del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura - questo Ufficio, al fine di agevolare le attività delle Prefetture, ha intrapreso una ricognizione delle pratiche più datate presenti nel sistema, integrandole, per garantire il corretto processo di migrazione dalla piattaforma SANA alla istituenda piattaforma S.T.E.P., con particolare riferimento ai seguenti punti:

- la data di presentazione della domanda;
- i dati anagrafici dell’istante (nome, cognome, luogo e data di nascita, residenza, codice fiscale e indirizzo e-mail e/o pec);
- la fattispecie corretta.

Tanto premesso, si prega di verificare che i procedimenti inseriti manualmente in SANA a cura di codesti Uffici, a decorrere da luglio 2022, siano corredati delle informazioni precedentemente indicate e in caso contrario di integrarle.

Al tal fine, si raccomanda di porre particolare attenzione alle modalità di inserimento della documentazione in SANA, avendo cura di associare il documento al relativo codice atto e qualora l’istruttoria sia stata completata, utilizzare esclusivamente il codice atto “*fascicolo trasmesso al Commissario*” e non la PEC.



UFFICIO DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER IL COORDINAMENTO DELLE INIZIATIVE ANTIRACKET E ANTIUSURA

Si rappresenta, poi, che le richieste e i vari provvedimenti emessi da questo Ufficio vanno ricercati nella sezione “istruttoria” ➡ “trattazione procedimenti con proposta” e una volta impostato il “periodo di riferimento” cliccare sul tasto verde “carica lista”.



Una volta ottenuto l’elenco, dal menù a tendina “filtro su”, selezionare “atto” e nel campo libero successivo, digitare “C” (tra due spazi), quindi cliccare su “trova”.

☒ protocollo atto (decrescente) ☐ protocollo procedimento (decrescente) ☐ alfabetico ☐ protocollo atto (cres)		
☐ con stessa raccomandata su altri proc. ☐ con stesso verbale su altri proc.		
	Trova Escludi	Filtro su Atto C Trova E
Protocollo	Data atto	Atto

Inoltre, il processo di migrazione prevede che per poter attribuire a ciascuna Prefettura i procedimenti di proprio interesse, è indispensabile che i medesimi procedimenti, siano assegnati all’interno di SANA - da un profilo dirigenziale - agli operatori che svolgono le funzioni istruttorie.

Si coglie l’occasione per confermare anche in questa circostanza, l’opportunità di dematerializzare eventuali fascicoli in istruttoria, in formato cartaceo - o comunque gestiti extra sistema - e di registrarli nella piattaforma SANA, con particolare riferimento alle informazioni essenziali già richiamate, in ragione della prossima operatività del nuovo sistema digitale.

Nel ringraziare, si confida.

F.to: Il Viceprefetto
Maiullari

Roma, data del protocollo

AI SIGG. PREFETTI

LORO SEDI

AI SIGG. COMMISSARI DEL GOVERNO DI
BOLZANO E TRENTO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA
REGIONE VALLE D'AOSTA

AOSTA

e, p.c.:

AL CAPO DI GABINETTO
DEL SIGNOR MINISTRO

SEDE

OGGETTO: Decreto del Ministro dell'Interno 30 novembre 2015, n.223.
Disposizioni in materia di iscrizione negli elenchi provinciali delle
associazioni antiracket e antiusura.
Attività di revisione.

Con circolare commissariale **n. 2551 del 10 luglio 2019** fu inoltrata alle
SS.LL, per opportuna documentazione, una nota indirizzata al Prefetto di Catania
concernente, in particolare, l'avvio di revoca dell'iscrizione nel Registro prefettizio di
un organismo associativo, per accertata insussistenza del requisito della costituzione
di parte civile.

Detto requisito, unitamente, innanzitutto, alla specifica "*capacità operativa*"
nel delicato settore in cui le stesse Associazioni operano, rende indispensabile
verificare costantemente il pieno possesso dei requisiti soggettivi e l'assenza di
eventuali condizioni ostative in capo alle stesse Associazioni, ai loro organi dirigenti e
agli aderenti, nell'attento e puntuale rispetto delle vigenti disposizioni contenute nel
D.M. 30 novembre 2015, n.223.

Questa attività deve intendersi strettamente correlata alla rigorosa osservanza dei principi di garanzia e di sussidiarietà, ai quali devono ispirarsi gli organismi associativi, impegnati nelle azioni di assistenza e di supporto nei confronti dei soggetti danneggiati dalle condotte estorsive ed usuarie. Ciò, soprattutto, per potenziare la rete associazionistica, rendendola sempre più efficace nelle azioni in favore della legalità e della solidarietà, così come è stata delineata dal Legislatore.

In relazione a tanto, si sarà grati alle SS.LL., se, con richiamo, in particolare, al contenuto delle circolari commissariali **del 3 febbraio e del 27 giugno 2016 nonché del 6 maggio 2019**, vorranno avviare, con ogni possibile sollecitudine, le relative verifiche e inoltrare tempestivamente a questo Ufficio gli eventuali provvedimenti adottati con gli elenchi aggiornati degli enti iscritti, e di quelli di cui è stata disposta la cancellazione.

Si ringrazia.

F.to: IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
Nicolò

MM

Roma, data del protocollo

AI SIGG.RI PREFETTI

LORO SEDI

AI SIGG.RI COMMISSARI DEL GOVERNO DI
BOLZANO E TRENTO

AL SIG. PRESIDENTE DELLA
REGIONE VALLE D'AOSTA

AOSTA

e, p.c.:

AL CAPO DI GABINETTO
DEL SIGNOR MINISTRO

SEDE

AL MINISTERO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE

- Direzione V – Regolamentazione e Vigilanza
del Sistema Finanziario
Ufficio VIII – Segreteria Antiusura
Via XX Settembre, 97

OGGETTO: “Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura” – Ripartizione dei contributi tra Confidi, Associazioni e Fondazioni per l'anno 2023.

La Commissione di gestione del “Fondo per la Prevenzione del fenomeno dell'usura” (istituito dall'*art. 15, comma 8, legge 7 marzo 1996, n.108*), di cui la scrivente è componente, ha deliberato nei giorni scorsi la ripartizione dei contributi per l'anno 2023 tra Confidi, Associazioni e Fondazioni.

L'ammontare del Fondo, complessivamente pari a **€ 33.688.020,00** (€ **21.722.375,00** annualità 2023 e **€ 11.965.645,00** in conto residui annualità 2021), è stato ripartito con delibere in data 13 e 26 ottobre e 4 novembre 2022, (pubblicate all'interno della pagina istituzionale del Dipartimento del Ministero dell'Economia e

delle Finanze, dedicata alla lotta del fenomeno dell'usura-
https://www.dt.mef.gov.it/it/attivita_istituzionali/prevenzione_reati_finanziari/anti_usura/
-sezione documenti correlati).

Detto ammontare è stato calcolato sulla base di una serie di indicatori che tengono conto dell'indice del rischio usura rilevato nell'ambito territoriale di interesse dell'ente assegnatario, dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse dimostrata nell'erogazione dei contributi nelle annualità pregresse, nonché della effettiva capacità di garantire l'accesso al credito.

Nel dettaglio, la Commissione ha autorizzato l'impegno e il pagamento dell'importo complessivo, relativo all'anno 2023, di **€ 21.722.375,00** così ripartito fra i beneficiari: **€ 15.205.662,50** a favore dei Confidi, **€ 6.516.712,50** a favore delle Associazioni e Fondazioni.

La Commissione ha, inoltre, autorizzato l'impegno e il pagamento dell'importo complessivo di **€ 11.965.645,00** in conto residui 2021, ripartito a favore dei Confidi beneficiari per un totale di **€ 8.375.951,50** e di **€ 3.589.693,50** a favore delle Associazioni e Fondazioni beneficiarie-.

Nel comunicare alle SS.LL. quanto precede, per opportuna conoscenza, si ribadisce l'importante ruolo riconosciuto ai beneficiari del citato Fondo, il cui ausilio, sostegno e garanzie a soggetti e imprese in difficoltà economica costituiscono un utile strumento di prevenzione del fenomeno usurario.

Ulteriori dettagli potranno essere tratti dal sito www.dt.mef.gov.it, ove sono presenti i *link* utili per contattare direttamente gli Enti beneficiari.

F.to: IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
Nicolò

MM

*Finito di stampare nel mese di Febbraio 2023
da Fare Stampa s.r.l.*

**ESTORSIONE E USURA
TI PORTANO VIA LA VITA**

PEZZO DOPO PEZZO

**Contro l'estorsione e
l'usura scegli di reagire.**

Chi sceglie, trova lo Stato.

**LA LEGALITA'
"PAGA" SEMPRE**

*(protocolloantiracketusura@pec.interno.it)
(segreteria.antiracketusura@pec.interno.it)*

<https://www.interno.gov.it/ministero/dipartimenti/dipartimento-lamministrazione-generale-politiche-personale-dellamministrazione-civile-e-risorse-strumentali-e-finanziarie/commissario-straordinario-governo-coordinamento-iniziativa-antiracket-ed-antiusura>