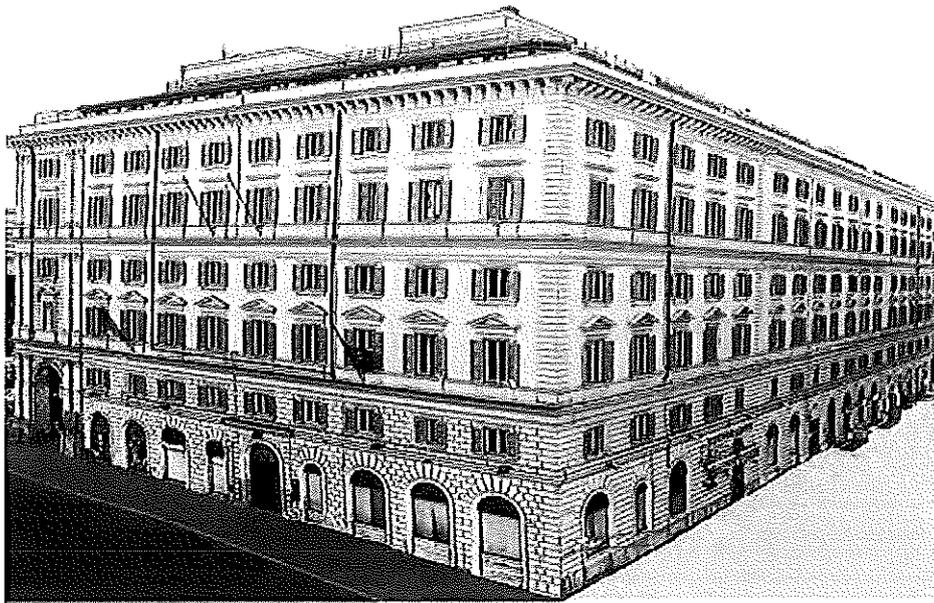


MINISTERO
DELL'INTERNO

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



L'impegno dello Stato per le vittime delle estorsioni e dell'usura

PROCEDURE PER L'ACCESSO AL FONDO DI SOLIDARIETÀ
VADEMECUM

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

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

**PROCEDURE DI ACCESSO AI BENEFICI DI LEGGE
PER LE VITTIME DELL'ESTORSIONE E DELL'USURA
VADEMECUM**

A CURA DI:
UFFICIO DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL COORDINAMENTO DELLE INIZIATIVE ANTIRACKET E ANTIUSURA

MAGGIO 2018

PROGETTO EDITORIALE E GRAFICA:
UFFICIO COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE

INTRODUZIONE

La lotta al fenomeno del racket e dell'usura si concreta sia in misure repressive nei confronti di coloro che gestiscono le attività illegali, sia in misure di tutela e di sostegno alle vittime da parte dello Stato.

Accanto alle Istituzioni dello Stato operano le Associazioni antiracket e antiusura, impegnate in progetti di accompagnamento e supporto a coloro che si ribellano a tali fenomeni delinquenziali.

La legislazione in materia si basa sul fondamentale principio di offrire un incentivo alla denuncia da parte delle vittime, attraverso la garanzia della protezione dello Stato a chi collabora con le istituzioni nella lotta alla criminalità organizzata, mettendo spesso a rischio la propria incolumità personale, quella della propria famiglia e il proprio patrimonio.

Secondo il principio di solidarietà, ispiratore dell'intera disciplina, lo Stato si fa carico del costo derivante dalle denunce degli operatori economici, per contrastare in modo efficace i fenomeni criminosi e per garantire sostegno e solidarietà ai cittadini che si ribellano al racket e all'usura.

Gli ultimi interventi del legislatore hanno consentito di rafforzare le strategie di contrasto a questi reati, soprattutto nel caso dell'usura, attraverso l'inasprimento delle pene previste e l'introduzione di specifiche figure di sequestro e confisca obbligatoria dei beni, volte a colpire l'illecita accumulazione di capitali da reinvestire in attività criminosi.

Risulta fondamentale, quindi, operare per l'effettiva applicazione della normativa di riferimento, mediante l'individuazione di soluzioni che consentano di velocizzare i tempi del procedimento, al fine di garantire una pronta e tempestiva risposta sul piano amministrativo-patrimoniale a presidio di categorie di soggetti particolarmente vulnerabili, realizzando concretamente un efficace livello anticipato di tutela.

Racket

Il racket, o "pizzo", è una forma di estorsione criminale nei confronti di operatori economici e di chi gestisce un'azienda (negozio, cantiere, fabbrica) che produce reddito.

L'estorsore applica spesso una strategia di minaccia e intimidazione nei confronti dell'operatore economico (senza tuttavia annientarlo, per non perdere una fonte di reddito), manifestandosi successivamente per offrire protezione in cambio di somme di denaro.

Il Fondo di solidarietà

Lo Stato sostiene e incoraggia chi decide di opporsi al racket e all'usura.

Il legislatore ha disciplinato una precisa normativa di sostegno alle vittime, che prevede il ristoro per tutti coloro che abbiano subito danni a causa di attività estorsive o di usura e abbiano deciso di denunciare e collaborare con le istituzioni per combattere il racket o smettere di pagare il "pizzo".

Un importante strumento per l'attuazione di tale principio è rappresentato dall'istituzione del Fondo di solidarietà per le vittime del racket, ora unificato con quello per le vittime dell'usura.

Il Fondo prevede diversi benefici. Nel caso di estorsione, prevede un'elargizione pecuniaria, senza obbligo di restituzione, in favore delle vittime, a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale subito. Pertanto, chi ha subito, per essersi opposto agli estorsori, danni alla persona o alla propria impresa può ricevere un'elargizione che gli consenta di riprendere l'attività.

Nel caso dell'usura, invece, il Fondo riconosce alle vittime l'accesso ad un mutuo, decennale a interessi zero, per il rilancio della propria attività e il reinserimento nel sistema economico legale.

La materia è delegata al Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura nominato, su proposta del Ministro dell'Interno, con decreto del Presidente della Repubblica e previa delibera del Consiglio dei Ministri, tra persone di comprovata esperienza nell'attività di contrasto al fenomeno delle estorsioni e dell'usura e di solidarietà nei confronti delle vittime.

Il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura ha il compito di esaminare e deliberare sulle istanze di accesso ai benefici del Fondo di solidarietà, ed è composto da un rappresentante del Ministero dell'Economia e delle finanze, un rappresentante del Ministero della Giustizia, un rappresentante del Ministero per lo Sviluppo Economico; tre membri designati dal CNEL (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) ogni due anni, in modo da assicurare la presenza, a rotazione, delle diverse categorie economiche; tre membri delle associazioni antiracket e antiusura, anch'essi in carica per due anni; un rappresentante della CONSAP (Concessionaria dei servizi assicurativi pubblici) senza diritto di voto.

La legge n.10 del 26.2.2011 all'art.1, comma 6-sexies, ha unificato nel Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura i preesistenti Fondi:

INDICE

1. I SOGGETTI LEGITTIMATI A PRESENTARE LA DOMANDA PER OTTENERE I BENEFICI DI LEGGE (ELARGIZIONI E MUTUI)	9
2. CONDIZIONI PER OTTENERE I BENEFICI DI LEGGE	10
3. TERMINI PER PRESENTARE LA DOMANDA	11
4. MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA	11
5. COSA LE VITTIME POSSONO CHIEDERE	12
6. CONTENUTO E DOCUMENTAZIONE DA ALLEGARE ALLA DOMANDA	13
7. CHI PUÒ SOSTENERE LA VITTIMA NELLA PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA	16
8. SOSPENSIONE DELLE AZIONI ESECUTIVE EX ART. 20 LEGGE N. 44/99	16
9. COME ED ENTRO QUALI TERMINI LE PREFETTURE DEVONO ISTRUIRE LA DOMANDA	18
10. GLI ALTRI ATTORI COINVOLTI NEL PROCESSO DI GESTIONE	24
11. COME EVITARE IL RICORSO ALLE INTEGRAZIONI ISTRUTTORIE	24
12. L'APPROCCIO PSICOLOGICO CON GLI ISTANTI	25
13. IL CONCETTO DI INTIMIDAZIONE AMBIENTALE	25
14. LA COMPOSIZIONE ED IL RUOLO DEL COMITATO DI SOLIDARIETÀ	29
15. L'ATTIVITÀ DELLA CONSAP S.P.A.	33

1. I SOGGETTI LEGITTIMATI A PRESENTARE LA DOMANDA PER OTTENERE I BENEFICI DI LEGGE (ELARGIZIONI E MUTUI)

Estorsione

- a) esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che subiscono un evento lesivo² in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, avanzate anche successivamente ai fatti, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale;
- b) con il consenso dell'interessato, gli appartenenti ad associazioni od organizzazioni aventi lo scopo di prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive, purché iscritte nell'apposito albo tenuto dal Prefetto, nonché il Consiglio nazionale del relativo ordine professionale o una delle Associazioni nazionali di categoria rappresentate nel C.N.E.L.;
- c) gli altri soggetti (terzi danneggiati dall'evento lesivo) diversi da quelli di cui sopra;
- d) i superstiti della vittima (coniuge e figli; genitori; fratelli e sorelle; convivente *more uxorio* e altri soggetti conviventi nei tre anni precedenti l'evento a carico della persona);
- e) il soggetto dichiarato fallito (ferme restando le condizioni di cui all'art. 4 della legge n. 44/1999), previo parere favorevole del giudice delegato al fallimento - da acquisire, a cura della Prefettura, ai fini della concessione del beneficio economico - a condizione che il medesimo soggetto non abbia riportato condanne per i reati di cui agli articoli 216 e 217 del regio decreto n. 267/1942, ovvero per delitti contro il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio³, né sia indagato o imputato per gli stessi reati;
- f) l'imprenditore di fatto e il collaboratore nell'impresa familiare, con eventuale co-intestazione.

Usura

- a) i soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino altresì parti offese nel relativo procedimento penale;

² Per "evento lesivo" si intende qualsiasi danno a beni mobili o immobili, lesioni personali, ovvero un danno inteso come mancato guadagno inerente all'attività esercitata.

³ Salvo che sia intervenuta riabilitazione ai sensi degli artt. 178 e ss. del codice penale.

3. TERMINI PER PRESENTARE LA DOMANDA

Estorsione

La domanda per la concessione dell'elargizione è presentata entro il termine di 120 giorni dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato ha conoscenza che dalle indagini preliminari sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a un delitto commesso per finalità estorsive (art. 17, comma 1, d.P.R. n. 60/2014).

Per i danni conseguenti ad intimidazione ambientale, la domanda è presentata, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalla data in cui hanno avuto inizio le richieste estorsive o nella quale l'interessato è stato per la prima volta oggetto della violenza o minaccia (art. 13, comma 4, legge n. 44/1999)⁵.

Usura

La domanda per la concessione del mutuo è presentata entro 180 giorni a decorrere dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato, in qualità di persona offesa dal reato, ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini (art. 17, comma 2, d.P.R. n. 60/2014).

NOTA

Le ipotesi descritte si pongono in termini di alternatività, nel senso che entrambe risultano utili a rendere tempestiva la domanda. Pertanto, se la domanda risulta intempestiva in relazione alla data di presentazione della denuncia, dovrà aversi riguardo, per calcolare i termini, alla seconda ipotesi normativamente prevista.

4. MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA

Le domande volte ad ottenere la concessione dell'elargizione o del mutuo sono presentate al Prefetto della provincia nella quale si è verificato l'evento lesivo ovvero si è consumato il delitto.

Dal 13 giugno 2016, risulta a disposizione dei richiedenti un portale *internet* – "SANA antiracket ed antiusura" (attivo tutti i giorni dalle ore 7,30 alle ore 22,00) - per la preparazione

⁵ I suddetti termini sono sospesi nel caso in cui, sussistendo un attuale e concreto pericolo di atti di ritorsione, il pubblico ministero abbia disposto, con decreto motivato, le necessarie cautele per assicurare la riservatezza dell'identità del soggetto che dichiara di essere vittima dell'evento lesivo o delle richieste estorsive. I predetti termini riprendono a decorrere dalla data in cui il decreto adottato dal p.m. è revocato o comunque perde efficacia (art. 13, comma 5, l. n. 44/1999).

L'istante può altresì chiedere la concessione di una *provvisoria* fino alla misura massima del 70% (art. 17 della legge n. 44/1999).

NOTA

La circolare commissariale del 1° ottobre 2015 ha precisato che sussiste la possibilità di procedere alla concessione dell'intero importo dell'elargizione di cui alla legge n. 44/1999 (e non solo della provvisoria), anche prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del giudizio penale⁶.

Usura

La vittima di usura che esercita un'attività economica può chiedere la concessione di un mutuo senza interessi (pari al danno usurario subito per effetto degli interessi usurari, di altri vantaggi usurari e del mancato guadagno, nei casi previsti dall'art. 14, comma 4, della legge n. 108/1996), rimborsabile in dieci anni.

In caso di documentata urgenza, previo parere favorevole del pubblico ministero, il mutuo può essere concesso anche nel corso delle indagini preliminari, sulla base di concreti elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari medesime (*concessione in via provvisoria*).

NOTA

Il vigente comma 3 dell'art. 14 della legge n. 108/1996, a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 3 del 27 gennaio 2012, non prevede più l'istituto dell'anticipazione.

6. CONTENUTO E DOCUMENTAZIONE DA ALLEGARE ALLA DOMANDA

Estorsione

La domanda per la concessione dell'elargizione *contiene* (art. 19 d.P.R. n. 60/2014):

- a. la dichiarazione di essere vittima di richieste estorsive ai sensi dell'articolo 3 o dell'articolo 6 della legge 23 febbraio 1999, n. 44, ovvero di essere legittimato ai sensi degli articoli 7 e 8 della medesima legge;

⁶ Al riguardo, si rappresenta che l'Avvocatura generale dello Stato, cui era stata evidenziata la necessità di fare chiarezza sulla questione, si è pronunciata in tal senso, al fine di garantire l'efficacia del contributo economico anche per le vittime dell'estorsione attraverso la tempestività della concessione, specialmente nei casi in cui l'Amministrazione sia in possesso di concreti e solidi elementi probatori in merito ai fatti delittuosi per i quali è stata proposta l'istanza di elargizione ex l. n. 44/1999.

- e. la dichiarazione di consenso dell'interessato, in caso di domanda presentata dal Consiglio nazionale del relativo ordine professionale o da una delle associazioni nazionali di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro ovvero da una delle altre associazioni ed organizzazioni di cui all'articolo 13, comma 2, della legge 23 febbraio 1999, n. 44.

NOTA

Ai sensi dell'art. 12 della legge n. 44/1999, al momento della presentazione dell'istanza, l'istante si impegna a dichiarare nell'istanza medesima di non aver ricevuto contributi/rimborsi/risarcimenti a qualunque titolo da parte di agenzie assicurative o di altri enti o amministrazioni pubbliche e, nell'ipotesi in cui riceva tali benefici nel corso dell'istruttoria, a darne tempestiva comunicazione alla competente Prefettura;

Ai sensi dell'art. 15 della legge n. 44/1999, al momento della presentazione dell'istanza, l'interessato si impegna al corretto reimpiego, in attività economiche di tipo imprenditoriale, della somma che eventualmente riceverà a titolo di elargizione ex lege n. 44/1999.

Usura

La domanda per la concessione del mutuo contiene (art. 20 d.P.R. n. 60/2014):

- a. la dichiarazione dell'interessato di essere vittima del reato di usura;
- b. l'indicazione della data della denuncia del delitto di usura ovvero della data in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini;
- c. la dichiarazione di non versare in alcuna delle situazioni ostative di cui all'articolo 4, comma 1, lettere b) e c) della legge 23 febbraio 1999, n. 44 e di aver riferito all'autorità giudiziaria tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza;
- d. l'indicazione dell'ammontare del danno subito per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti e dell'eventuale maggior danno, consistente in perdite o mancati guadagni derivanti dalle caratteristiche del prestito usurario, dalle sue modalità di riscossione ovvero dalla sua riferibilità ad organizzazioni criminali;
- e. l'indicazione della somma di denaro richiesta a mutuo, dei tempi di restituzione e delle modalità di erogazione della stessa;
- f. la specificazione dei motivi di urgenza, nell'ipotesi in cui la richiesta di mutuo venga avanzata nel corso delle indagini preliminari.

Alla domanda è *allegata* la seguente documentazione:

- a. ogni documento atto a comprovare l'entità del danno subito (es. cambiali portate all'incasso, assegni riscossi, vendita di beni immobili sottocosto);
- b. un piano di investimento e utilizzo delle somme richieste che risponda alla finalità del reinserimento della vittima di usura nell'economia legale, la cui mancata allegazione

Requisiti

Ai fini dell'ottenimento del beneficio sospensivo è necessario che il termine, da sospendere o prorogare, ricada entro un anno dall'evento lesivo, che il soggetto beneficiario abbia presentato la domanda di elargizione nei modi indicati dall'art. 13 della legge n. 44/1999 e che vi sia stato il provvedimento favorevole del Procuratore della Repubblica competente per le indagini, in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1.

Laddove sopraggiunga sentenza penale irrevocabile, o sentenza esecutiva, che accerti l'inesistenza dei presupposti per l'applicazione dei benefici, gli effetti previsti torneranno ad essere nuovamente regolati dalle norme ordinarie.

NOTA

La giurisprudenza, in diverse occasioni, è intervenuta a precisare i confini applicativi delle disposizioni contenute nell'art. 20 della legge 44/1999.

Per quanto concerne la sospensione "in favore delle vittime di richieste estorsive o di usura" riguardante l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e dei termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari (art. 20, comma 4), si ritiene che essa operi "esclusivamente riguardo all'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e ai termini che cadenzano lo sviluppo dei processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, senza incidere sulla complessiva procedura espropriativa immobiliare né sull'efficacia dei singoli atti già legittimamente emessi" (Cass. Civ. n. 7656/2015).

La Corte di Cassazione ha altresì confermato il carattere eccezionale dell'art. 20 e il divieto di prorogare i termini da esso previsti, in quanto la norma intrinsecamente già "deroga alla normativa sulla decorrenza dei termini legali relativi alle procedure espropriative e, in definitiva, all'attuazione dell'articolo 2740 c.c." (Cass. Civ. n. 8940/2012).

In particolare, l'ambito fallimentare è stato spesso occasione di chiarificazioni giurisprudenziali, in considerazione delle implicazioni pratiche offerte dal combinato disposto dell'art. 20 l. 40/1999 con la normativa concorsuale applicata ad imprenditori vittime di richieste estorsive ed usuarie.

Costante giurisprudenza (Cass. Civ. n. 8434/2012) si è espressa circa l'applicabilità della sospensione dell'esecuzione forzata, accordata alle vittime del delitto di usura, all'ipotesi delle vendite forzate disposte nell'ambito delle procedure fallimentari "tenuto conto dei più ampi benefici ora introdotti espressamente, anche per i falliti, dagli art. 1 e 2 della l. 27 gennaio 2012 n. 3 e dunque della possibilità (...) di giustificare tale estensione soggettiva, valevole anche per le procedure iniziate anteriormente a detta legge".

Lo stesso, tuttavia, non può avvenire nella fase prefallimentare, giacché questa non è equiparabile ad un procedimento esecutivo, ma ad una fase di mera cognizione; quindi, la sospensione prevista dall'art. 20 della l. n. 44/1999 "in favore del soggetto vittima di richieste estorsive o di usura, riguarda la scadenza dei singoli crediti attinti dal reato denunciato e non

- d) verificare l'eventuale sussistenza di elementi ostativi alla concessione dell'elargizione (art. 4 legge n. 44/1999) e tutti i casi in cui ad una condanna penale consegua l'incapacità o l'inabilità ad esercitare un'attività economica (richiedendo informazioni all'Autorità di Polizia presso la quale l'istante ha formalizzato la denuncia e/o che risulti titolare delle relative indagini);
- e) richiedere immediatamente il parere al p.m. competente (se il relativo procedimento penale è nella fase delle indagini preliminari). Il parere va richiesto sul *fumus* di fondatezza degli episodi delittuosi denunciati dall'istante e non sulla sussistenza e/o la quantificazione del danno (il procedimento amministrativo prosegue nel caso in cui il p.m. non esprima il proprio parere entro trenta giorni dalla richiesta o comunichi che ad esso osti il segreto relativo alle indagini).

Il dettagliato rapporto

Con il dettagliato rapporto le Prefetture dovranno:

- a) riferire sull'attività esercitata dall'istante all'epoca dei fatti, su quella attualmente esercitata o su quella che l'istante intenda intraprendere con l'elargizione eventualmente concessa (permanenza requisiti soggettivi);
- b) riferire sulla mancanza di condizioni ostative alla concessione dell'elargizione, anche acquisendo, d'ufficio, i certificati del casellario giudiziale e dei carichi pendenti;
- c) esprimersi in ordine alla tempestività dell'istanza (rispetto dei termini);
- d) riferire sul procedimento penale nel quale l'istante figura parte offesa del reato di estorsione, ovvero di altro reato (incendio, danneggiamento, furto, truffa..), allegando il parere espresso dal competente p.m., ai sensi dell'art. 17, comma 4, della legge n. 44/1999;
- e) ricostruire la vicenda estorsiva oggetto dell'istanza, specificando, sulla base delle informative delle Forze dell'ordine o dell'Autorità giudiziaria, se la stessa sia ascrivibile ad un'attività estorsiva o ad una situazione di intimidazione ambientale, a condizione che non siano emersi elementi indicativi di una diversa finalità (i fatti giudiziari non sono, tuttavia, determinanti ai fini della possibilità di ristoro della vittima);
- f) esprimersi sul nesso di causalità tra il danno patito e l'evento delittuoso;
- g) quantificare il danno subito, avvalendosi, salvo casi eccezionali di consulenze tecniche autorizzate dal Commissario, del supporto del cosiddetto Nucleo di Valutazione (il danno dovrà essere classificato e distinto secondo le seguenti voci: *danno emergente, danno da mancato guadagno e/o perdita di avviamento commerciale*)⁸;

⁸ Non sempre una denuncia di estorsione, infatti, prefigura un danno patrimoniale.

- g) considerare terminata l'istruttoria, in presenza di un provvedimento commissariale di concessione o di diniego dell'elargizione, a titolo di provvisoria, senza acquisire periodicamente, dalle competenti Autorità giudiziarie, aggiornate notizie sull'esito del relativo procedimento penale;
- h) qualora l'istante presenti domanda di elargizione e risulti vittima di usura, svolgere l'istruttoria senza prospettare all'interessato la possibilità di presentare, a rettifica, un'istanza di mutuo;
- i) richiedere al p.m. un parere sulla quantificazione del danno (deve essere richiesta esclusivamente la sussistenza del *fumus* di fondatezza di quanto denunciato dall'istante);
- j) trasmettere visure camerali, prodotte dagli interessati, non corrispondenti al periodo in cui si è verificato l'evento lesivo;
- k) non accertare adeguatamente la qualità di imprenditore di fatto o di collaboratore nell'azienda familiare.

Usura

Elementi da acquisire

Ai fini della predisposizione del dettagliato rapporto, da inviare al Comitato di Solidarietà per la deliberazione sull'istanza di mutuo, le Prefetture dovranno:

- a) verificare se l'istante esercitava, all'epoca dei fatti, un'attività economica, mediante acquisizione di visura della Camera di Commercio ovvero accertando, per il tramite delle competenti Forze dell'Ordine o con l'esame dei relativi atti giudiziari, l'eventuale sussistenza della figura del cosiddetto imprenditore di fatto o di collaboratore nell'azienda familiare (in caso di dichiarazione di fallimento, appurare presso la competente Autorità Giudiziaria se l'istante abbia proposto opposizione o se sia stato riabilitato ovvero se sia stato autorizzato dal Giudice Delegato al fallimento ad esercitare un'attività economica con il mutuo, eventualmente concedibile, e che lo stesso non affluisca alla massa fallimentare);
- b) verificare i termini di presentazione dell'istanza, richiedendo informazioni all'Autorità di Polizia presso la quale l'istante ha formalizzato la denuncia e/o che risulti titolare delle relative indagini o direttamente presso la competente Procura della Repubblica, in ordine alla data della denuncia e/o alla data in cui l'interessato ha avuto notizia dell'inizio delle indagini;
- c) verificare se l'istante risulti parte offesa in un procedimento penale per usura, richiedendo informazioni all'Autorità di polizia presso la quale l'istante ha formalizzato la denuncia e/o che risulti titolare delle relative indagini o alla competente Procura della Repubblica;

- h) esprimere un parere definitivo sull'accoglibilità o meno dell'istanza, sulla base delle risultanze istruttorie;
- i) esprimere un compiuto ed esplicito parere positivo sull'*an* e sul *quantum*;
- j) il dettagliato rapporto deve essere inviato entro e non oltre il termine di 60 giorni dalla data di presentazione della domanda (solo in caso di particolare complessità dell'istruttoria, il termine è prorogato di 30 giorni).

Errori da evitare

- a) predisporre un ampio ed articolato rapporto in presenza di un elemento ostativo (es. l'istante non esercitava un'attività economica all'epoca dei fatti, l'istanza è stata presentata oltre i termini previsti dalla normativa di riferimento, l'istante è indagato per un reato connesso ex art. 12 c.p.p.);
- b) trasmettere il parere positivo della Procura della Repubblica competente senza quantificare il relativo danno;
- c) trasmettere il parere del p.m. competente, espresso in data notevolmente anteriore rispetto a quella in cui è stato redatto il dettagliato rapporto;
- d) quantificare il danno e non esprimersi sulla riconducibilità della vicenda alle previsioni della legge (rimettersi semplicemente alle valutazioni del Comitato, senza corredare il dettagliato rapporto con il prescritto parere);
- e) quantificare il danno da mancato guadagno, senza chiarire se ricorrano le condizioni previste dall'art. 14, comma 4, della legge n. 108/1996;
- f) esprimere una valutazione positiva senza fornire aggiornate notizie in ordine allo stato del relativo procedimento penale o sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e/o sull'assenza delle condizioni ostative;
- g) trasmettere, senza alcuna valutazione, i piani di utilizzo e di restituzione della somma concedibile a titolo di mutuo (oppure trasmettere piani relativi ad una somma non corrispondente all'importo del mutuo deliberato dal Comitato);
- h) considerare terminata l'istruttoria in presenza di un provvedimento commissariale di concessione o di diniego dell'anticipazione sul mutuo, senza acquisire, periodicamente, dalle competenti Autorità giudiziarie, aggiornate notizie sull'esito del procedimento penale per usura;
- i) qualora l'istante presenti domanda di mutuo e risulti vittima di estorsione, svolgere l'istruttoria, senza prospettare all'interessato la possibilità di presentare, a rettifica, un'istanza di elargizione;
- j) richiedere al p.m. un parere sulla quantificazione del danno (deve essere richiesta esclusivamente la sussistenza del *fumus* di fondatezza di quanto denunciato dall'istante);
- k) non accertare adeguatamente la qualità di imprenditore di fatto o di collaboratore nell'azienda familiare.

12. L'APPROCCIO PSICOLOGICO CON GLI ISTANTI

L'approccio psicologico con i richiedenti, per quanto possibile, deve essere:

- a) meno poliziesco, tenendo presente che le vittime dell'estorsione e dell'usura si trovano in gravissime condizioni di disagio psichico, morale ed economico, che coinvolge anche le famiglie e, quindi, responsabilità genitoriali, filiali o parentali, di fronte a prospettive difficili per il futuro;
- b) di grande apprezzamento per il coraggio manifestato dalle vittime nella denuncia degli estorsori e degli usurai, chiarendo il ruolo dello Stato democratico nell'accompagnamento per ottenere i benefici di legge, al fine di rinsaldare il circuito virtuoso della fiducia nelle istituzioni e nelle organizzazioni antiracket e antiusura, operanti sul territorio;
- c) di sostegno costante nell'azione di accompagnamento, che porti ad una prospettiva di reinserimento nell'economia legale.

Errori da evitare

- a) discriminare le vittime, distinguendo gli estorti (vittime positive) dagli usurati (vittime negative): le vittime sono tutte uguali e tutte meritevoli di attenzione;
- b) pronunciare giudizi morali o condanne sulle cause che hanno determinato le condizioni di soccombenza, qualsiasi sia la causa (gioco d'azzardo o altro), anche se socialmente riprovevole.

13. IL CONCETTO DI INTIMIDAZIONE AMBIENTALE

Nozione ed evoluzione normativa e giurisprudenziale

Il concetto di intimidazione ambientale è stato uno degli elementi di novità introdotti dalla legge n. 44/1999 rispetto alla precedente normativa antiracket (legge n. 172/1992)⁹.

L'art. 3, comma 1, della legge n. 44/1999 precisa che *"l'elargizione è concessa agli esercenti un'attività imprenditoriale (...) in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale"*.

⁹ Nella relazione di accompagnamento alla legge del 1999, si parla di *"una forma assai comune e particolarmente insidiosa di danno cui l'imprenditore che non voglia piegarsi al racket si trova esposto"*, vale a dire *"quel danno che, a prescindere da specifici e ben individuati fatti delittuosi intesi a colpire i beni o la persona, si determini per effetto della situazione di intimidazione o di condizionamento ambientale (...) Siffatto clima di intimidazione comporta, in concreto, un progressivo allontanamento della clientela dall'impresa che si sa essere sotto il mirino del racket ed il conseguente crollo della sua capacità reddituale"*.

La richiesta del parere al p.m. deve essere formulata non in termini positivi (cioè se i fatti siano riconducibili a finalità estorsive) ma in termini di esclusione, vale a dire se i fatti oggetto di indagini – tenuto conto di circostanze ambientali e di fatto – siano riconducibili a finalità diverse da quelle estorsive.

Qualora il Procuratore della Repubblica non si esprima nel previsto termine oppure comunichi che all'espressione del parere osta il segreto relativo all'indagine, il legislatore ha previsto che il procedimento relativo all'istanza di elargizione prosegua, anche senza parere.

Pertanto, nell'esame dell'intimidazione ambientale, vanno posti alcuni "paletti" di riferimento nel percorso che l'interprete deve seguire:

- a) possono essere considerate solo le "condotte" aventi, nel sentire della comunità sociale, in quel determinato luogo e momento, finalità equiparate o corroboranti rispetto a quelle estorsive;
- b) le condotte devono essere interpretabili come estorsive per *facta concludentia*, anche sotto il profilo della idoneità (intesa come valenza intimidatoria), per il significato che hanno nel particolare ambiente in cui si verificano, per la personalità e la temibilità nella zona del soggetto che le ha poste in essere;
- c) occorre verificare che, in relazione al danno subito, non siano emersi elementi che dimostrino l'esistenza di diverse finalità rispetto a quella estorsiva;
- d) le circostanze ambientali vanno tenute distinte dalle "modalità del fatto", le quali giustificano la correlazione con quella espressione costantemente utilizzata dalla legge n. 44/1999 di "intimidazione anche ambientale".

NOTA

La giurisprudenza amministrativa (in particolare, Cons. St., sez. IV, 19 giugno 2008, n. 3665; Cons. St., sez. III, 26 agosto 2011, n. 4819) ha evidenziato che le particolari circostanze che fanno presumere l'intimidazione ambientale sono da individuarsi in tutte quelle "situazioni, non tipizzate né tipizzabili dalla norma (...), in cui le vicende sono plausibilmente collegate tra loro e riconducibili a finalità estorsive (ai sensi del comma 2 dell'art. 3 della citata legge n. 44/1999)". Ad avviso del collegio è configurabile, nel caso di specie, "la ragionevole possibilità che sussista un intento illecito di condizionamento dell'operatore economico, finalizzato alla successiva richiesta estorsiva. Infatti l'art. 3, comma 2, ricomprende proprio quei casi in cui il reato (rapina, truffa, danneggiamento ed altri) rappresenta da solo – o in concorso con attività delittuose più tipiche – il punto di emergenza di una generale pressione con finalità estorsive, indipendentemente dal fatto che tali condotte, di per se stesse considerate, integrino gli estremi del reato di estorsione".

mafiosa interessata, nonché dagli interessi della cosca (cui appartengono coloro che sono stati denunciati dall'istante) nel settore o nel circuito distributivo delle merci, dalle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia, dai procedimenti relativi a misure di prevenzione personali e patrimoniali nei confronti dei soggetti denunciati ovvero dei maggiorenti della cosca cui i denunciati sono ritenuti affiliati, dal quadro dei reati a matrice estorsiva (attentati incendiari/dinamitardi, danneggiamenti di piante, uccisione di animali...) verificatisi nei confronti della cerchia di imprenditori in cui vive ed opera l'istante attraverso la sua azienda.

NOTA

Il danno da intimidazione ambientale è sempre di tipo patrimoniale e va calcolato sulla base del mancato guadagno e/o della perdita di avviamento commerciale (attenzione a non valutare due volte lo stesso effetto di un unico evento).

Al riguardo, si rappresenta che il Comitato ha ritenuto risarcibili anche i contratti in essere non andati a buon fine per cause legate al condizionamento ambientale (oltre a possibili multe o oneri derivati dal non rispetto "forzoso" dei contratti), i danni derivanti dal trasferimento dell'azienda quando costretta ad abbandonare la zona del lavoro, le merci e le attrezzature perdute o non più utilizzabili.

Il Comitato di Solidarietà, per prassi costante, in linea con la giurisprudenza amministrativa, non ritiene ristorabile la "perdita di chance", ma soltanto il lucro cessante, con riferimento all'utilità non conseguita a seguito del fatto criminoso.

Non costituiscono di norma oggetto di ristoro le ipotetiche occasioni di lucro, ma soltanto le implicazioni negative delle vicende delittuose subite, in quanto l'elargizione costituisce un "indennizzo" del danno già verificatosi e non del danno riconducibile ad una aspettativa di guadagno.

14. LA COMPOSIZIONE E IL RUOLO DEL COMITATO DI SOLIDARIETA'

Il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura è istituito presso il Ministero dell'interno ed è composto (art. 19 l. n. 44/1999):

- dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, che lo presiede, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, tra persone di comprovata esperienza nell'attività di contrasto al fenomeno delle estorsioni e dell'usura e di solidarietà nei confronti delle vittime;
- da un rappresentante del Ministero per lo sviluppo economico;
- da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze;

danni sociali provocati da tali fenomeni delinquenziali e sulla gravità dei loro riflessi sull'economia;

- l) approvazione, entro il 31 gennaio di ciascun anno, di una relazione sull'attività svolta dal Comitato nell'anno precedente, con particolare riferimento alle domande non definite ed alle principali questioni di carattere interpretativo ed applicativo inerenti al procedimento di concessione dei benefici del Fondo e proponendo eventuali modifiche ed integrazioni della normativa vigente (tale relazione viene trasmessa dal Commissario al Ministro dell'interno).

NOTA

L'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, attivo presso il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, supporta l'attività del Comitato verificando preventivamente con le Prefetture l'esito delle istruttorie, gestendo direttamente o tramite le Prefetture l'acquisizione di atti e documenti integrativi e interagendo con la concessionaria CONSAP S.p.A. per l'attuazione dei decreti.

Associazioni antiracket

Le Associazioni svolgono importanti funzioni in ausilio e sussidiarie rispetto allo Stato.

Esse, infatti, promuovono iniziative per il contrasto al racket e difendono le vittime della criminalità anche attraverso la costituzione di parte civile nei relativi procedimenti penali, tutelando gli interessi dei soggetti aventi diritto ai benefici previsti dalla legge.

Gli organismi associativi, in funzione di raccordo tra società ed istituzioni, svolgono, quindi, importanti attività di supporto e di sensibilizzazione alla denuncia degli autori dei reati, anche attraverso manifestazioni, incontri, campagne educative e di diffusione della cultura della legalità.

Perseguono, inoltre, l'obiettivo del rafforzamento della rete di fiducia sul territorio, attraverso iniziative concrete, quali il coinvolgimento diretto dei cittadini/consumatori nelle politiche di solidarietà in favore degli operatori economici che prediligono scelte fondate sulla legalità.

Le associazioni sono presenti nel Comitato di solidarietà, organismo collegiale per la concessione dei benefici economici a favore delle vittime.

In ragione della rilevanza delle funzioni svolte e sulla base delle opportune verifiche delle concrete attività poste in essere in questo delicato settore, massima è l'attenzione del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura sulle revisioni periodiche degli elenchi delle associazioni tenuti presso le Prefetture.

di parte civile in almeno un procedimento” e “l’attività di sensibilizzazione alla denuncia e la promozione di campagne educative e di diffusione della cultura della legalità”.

Pertanto queste condizioni vengono ritenute di rilevanza tale da dover sussistere entrambe, in quanto idonee a comprovare la capacità di operare nel delicato settore di riferimento.

È stata inoltre introdotta una disposizione (art. 5, comma 3-bis) che consente ai Prefetti di mantenere con provvedimento motivato negli elenchi, d’intesa con il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, le associazioni che hanno nel passato significativamente inciso e proficuamente operato nell’ultimo decennio nel contrasto e nella prevenzione dei fenomeni di estorsione e di usura, nell’ambito del territorio in cui operano e svolgono comunque attività di prevenzione.

Tale disposizione si configura quale significativa misura di salvaguardia ai fini di una prudente e attenta valutazione – in applicazione dell’art. 5 e quindi anche al di fuori dei casi di revisione periodica – di quelle possibili fattispecie in cui permane il prevalente interesse pubblico al mantenimento dell’iscrizione nell’elenco di associazioni che, nell’ultimo decennio, hanno comunque svolto un’opera meritoria, nelle attività di prevenzione e di contrasto dei fenomeni di estorsione e di usura.

Ciò in virtù della determinante valenza di tali organismi, con particolare riguardo al principio della sussidiarietà, al quale essi si ispirano, anche nei profili più tipicamente emblematici.

Sono state, inoltre, apportate integrazioni all’allegato 1, prevedendo quali ulteriori condizioni per il diniego, la revoca o la sospensione dell’iscrizione nell’elenco prefettizio, le condanne, anche non definitive, riportate dagli associati, amministratori o promotori, per i delitti previsti dalle seguenti norme:

- *art. 416-ter (scambio elettorale politico-mafioso), come modificato dall’art. 1, comma 1, della legge 17 aprile 2014, n. 62;*
- *art. 346-bis (traffico di influenze illecite) del codice penale, introdotto recentemente dall’art. 1 della legge 6 novembre 2012, n. 190 (legge anticorruzione).*

15. LA CONSAP S.p.A.

La Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP S.p.A.) è responsabile della gestione economico-patrimoniale del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura, sulla base di apposita concessione approvata con decreto del Ministro dell’interno (art. 6 d.P.R. n. 60/2014).

Tale concessione ha durata di 5 anni ed è rinnovata alla scadenza, per un eguale periodo, con le stesse modalità.

Come già si è detto precedentemente, a seguito della delibera di accoglimento del Comitato viene emanato il decreto del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

Tale decreto viene quindi trasmesso dall'Ufficio del Commissario alla CONSAP S.p.A. che, in forza del sopradescritto atto concessorio con il Ministero dell'Interno, provvede a darne esecuzione con le seguenti modalità:

per i beneficiari vittime di estorsione

- dispone il pagamento dell'elargizione mediante assegno circolare non trasferibile entro 30 giorni dal ricevimento del decreto che concede il beneficio;
- verifica la documentazione (che il beneficiario deve trasmettere per legge a CONSAP S.p.A.) attestante il reimpiego dell'elargizione in attività economiche di tipo imprenditoriale.

per i beneficiari vittime di usura

- accende i conti correnti intestati ai beneficiari e vincolati all'ordine di CONSAP S.p.A. presso le banche convenzionate indicate dai beneficiari stessi;
- stipula i contratti di mutuo con i beneficiari presso le Prefetture competenti;
- ordina i pagamenti a favore dei creditori dei beneficiari indicati nei piani di investimento allegati ai contratti di mutuo, su richiesta scritta dei beneficiari stessi.

In sintesi, la CONSAP S.p.A. provvede a:

- curare le erogazioni ai beneficiari;
- verificare cartolarmente il corretto impiego delle somme ricevute dai beneficiari vittime di estorsione, proponendo eventualmente al Commissario provvedimenti di revoca;
- verificare i pagamenti dei ratei di mutuo da parte dei beneficiari vittime di usura;
- curare l'esecuzione dei recuperi, sia nei confronti dei condannati nell'ambito della funzione di surroga, sia nei confronti dei richiedenti a seguito di decreti di revoca emanati dal Commissario.