



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

RELAZIONE ANNUALE

ATTIVITA' 2015

COMITATO DI SOLIDARIETA'

PER LE VITTIME DELL'ESTORSIONE E DELL'USURA

Roma, 27 gennaio 2016

RELAZIONE ANNUALE

di cui all'art. 2, comma 10, del D.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60

PROGETTO EDITORIALE ED ELABORAZIONE GRAFICA

UCI – Ufficio Comunicazione Istituzionale

interno.gov.it

INTRODUZIONE.....	pag. 5
CAPITOLO I – ATTIVITA’ DELL’UFFICIO	
I – Associazioni, territorio e P.O.N.....	pag. 9
II – Regioni e Autonomie Locali	pag.19
III - Prefetture.....	pag.23
IV - Informatizzazione.....	pag.26
V – Questioni interpretative	pag.28
VI – Attività di Comunicazione.....	pag.40
CAPITOLO II – ATTIVITA’ DEL COMITATO	
I – Deliberazioni.....	pag.47
II - Contenzioso.....	pag.59
CAPITOLO III – PROPOSTE DI MODIFICHE NORMATIVE	
I – Il convegno di studi – 20 ottobre 2015.....	pag.63
II – Il gruppo di lavoro – Proposte normative.....	pag.65
III – Il Fondo di garanzia.....	pag.68
CONCLUSIONI	pag.72
ALLEGATI.....	pag.74

Anche nel corso del 2015 l'osservatorio, per certi versi "*privilegiato*", dell'Ufficio del Commissario, nel rilevare che è sempre più incombente una visione strategica, di tipo "*manageriale*" delle consorterie criminali, ha inteso valorizzare, in un'ottica più evolutiva e dinamica, taluni profili normativi, organizzativi e procedurali in grado di poter legittimare - da parte di una maggiore "platea" di vittime di atti intimidatori - l'accesso al Fondo di solidarietà.

In tale ottica, sulla scorta di un orientamento condiviso dall'Avvocatura Generale dello Stato, si è posta fine ad una ingiustificata disparità di trattamento, consentendo subito la liquidazione dell'intero importo dell'elargizione, anche nelle more della definizione del procedimento penale in cui le vittime risultino parti offese laddove sussistano solidi elementi probatori.

E' un esempio. Certamente il più significativo. Ma non il solo. E' stato anche ideato e posto in essere un programma di dematerializzazione dei fascicoli, con la relativa "*costruzione*" di una rete telematica con le Prefetture, con la finalità di "*velocizzare*" tutti gli adempimenti istruttori, tra "*centro*" e "*periferia*".

In favore delle vittime dell'usura è stato anche avviato un percorso di adeguamento interpretativo in grado di garantire, secondo i principi costituzionali di eguaglianza, una effettiva valutazione della capacità di reinserimento nell'economia legale, prestando la massima attenzione alla situazione concreta ed effettiva in cui le vittime stesse sono venute a trovarsi.

Particolare attenzione è stata dedicata alle attività delle Associazioni e del mondo delle Autonomie Locali e Regionali, sempre da questi poste in essere, secondo i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, nella profonda consapevolezza di voler dare (e ottenere) specifici, responsabili e costruttivi contributi in favore di uno Stato di diritto e di un sano sviluppo dell'economia.

La Relazione prende anche in esame tutti quei profili la cui urgente necessità di modifica normativa è sensibilmente percepita dagli operatori, e, ancor più, dalle vittime stesse.

Si ritiene di aver fornito, al riguardo, spunti interessanti, anche ampiamente condivisi da autorevoli rappresentanti dell'Autorità Giudiziaria e dal mondo accademico, incontrati sul territorio o invitati ad incontri di studio promossi dall'Ufficio.

Ciò lascia sperare che più adeguati e *"attuali"* percorsi normativi possano consentire risposte più celeri ed effettivamente rispondenti alle legittime aspettative dei cittadini più vulnerabili.

Si è pensato di *"costruire"* la Relazione per *"segmenti"* di attività. Ad ognuno di questi corrispondono gli attori di una *"rete"* sempre più attiva, fatta di esperienze, di storie personali, associative e professionali, improntate alla solidarietà, all'impegno e alla responsabilità.

L'Ufficio, nel corso dell'anno, ha ascoltato tutti: da ognuno ha ricavato idee e contributi degni di grande attenzione e di necessario approfondimento; idee e contributi alla base dell'attività dell'Ufficio, compiutamente e dettagliatamente descritti nelle pagine seguenti.

CAPITOLO I
ATTIVITA' DELL'UFFICIO

| I – ASSOCIAZIONI, TERRITORIO E P.O.N.

Le associazioni hanno svolto nel tempo e hanno consolidato – anche nel 2015 – una preziosissima azione in favore delle vittime dell’estorsione e dell’usura. Esse sono state attente interlocutrici dell’Ufficio, in un’ottica di dare coraggio e forza a chi è esposto a decisioni sofferte e difficili.

Esse hanno dato letteralmente “*corpo*” al principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, garantendo notevole professionalità e rendendosi protagoniste nella lotta a tutti quei fenomeni criminali che minano la libertà di iniziativa economica, la convivenza civile e la crescita sociale.

In zone devastate da gruppi delinquenti, nel corso delle visite descritte di seguito, sono state incontrate persone, che, associandosi, intendono ribellarsi alla sopraffazione, edificando veri e propri “*presidi di legalità*”, sia nei momenti delle “*costituzioni in giudizio*” nell’ambito di importanti processi penali che nella istituzione di nuove sedi locali.

In occasione delle “*inaugurazioni*” delle nuove sedi si è percepita una forte consapevolezza nell’impegno di restituire libertà e serenità a tutti coloro che, senza “*allinearsi*”, ed evitando compromessi e inerzie, percorrono i sentieri della legalità.

Il rafforzamento del “*Fronte*” antiracket e antiusura ha posto in particolare evidenza l’esigenza di consolidare ancor più il complessivo sistema di garanzia, con particolare riguardo alla disciplina dei requisiti delle Associazioni e delle Fondazioni e, con queste, delle persone fisiche che agiscono in qualità di associati, amministratori e promotori, anche al fine di assicurare sempre maggiore efficacia alle attività di assistenza e di solidarietà nei confronti dei soggetti danneggiati da attività criminali.

Si è, quindi, proseguito nelle attività intese all'emanazione di un nuovo Regolamento. Esso è stato firmato il *30 novembre* ed ha apportato modifiche al vigente decreto n. *220/2007*.

Il nuovo atto normativo ha recepito le osservazioni formulate dal *Consiglio di Stato - Sezione Consultiva per gli atti normativi* - con il parere reso nell'adunanza del *23 luglio 2015*; lo stesso Consesso, nell'adunanza del successivo *24 settembre*, si è definitivamente espresso in senso favorevole.

Sono state, così, introdotte ulteriori condizioni ostative all'iscrizione/mantenimento dell'iscrizione, con riferimento alla dimostrazione, da parte degli enti, della specifica capacità di operare nel settore di riferimento.

E' stato, pertanto, modificato l'art. 3, concernente le condizioni ostative all'iscrizione nell'elenco provinciale, nonché l'art. 5, riguardante i provvedimenti prefettizi di diniego, sospensione, revoca e cancellazione.

E' stato innovato, altresì, *l'allegato 1*, concernente le condizioni soggettive per il diniego, la revoca o la sospensione dell'iscrizione nell'elenco di cui *all'articolo 1* del decreto.

Tali modifiche risultano pienamente coerenti con le iniziative finalizzate ad imprimere rinnovato impulso alle attività delle Prefetture di revisione degli elenchi provinciali. In tale contesto, alla luce delle circolari commissariali del *9 maggio* e del *27 ottobre 2014*, è stata sottolineata l'estrema ed urgente esigenza di porre in essere un'attenta valutazione di quanto concretamente realizzato dalle citate associazioni, verificando la specifica "*capacità operativa*" nella delicata attività, con particolare riguardo alla **finalità principale** perseguita dagli organismi associativi, così come delineata nell'atto costitutivo, quale **requisito essenziale**, individuato dall'art. 1, comma 2, del *D.M. n.220/2007*. L'insussistenza dello stesso, così come non

legittima l'iscrizione, non consente la loro permanenza negli elenchi prefettizi.

Con le citate modifiche si individuano più stringenti condizioni ostative all'iscrizione/mantenimento dell'iscrizione, in relazione alla dimostrazione della specifica capacità di operare nel settore attraverso:

- a. la collaborazione con le Forze di Polizia, ferme le specifiche competenze di queste ultime, che, oltre a dover essere **continuativa**, viene collegata **all'attività di prevenzione e/o contrasto al racket e all'usura**;
- b. la costituzione di parte civile in almeno un procedimento riguardante un proprio assistito, avvenuta nell'ultimo biennio;
- c. l'attività di sensibilizzazione delle vittime al ricorso alla denuncia degli autori dei reati e la promozione di campagne educative e di diffusione della cultura della legalità.

Viene, quindi, specificato che la collaborazione con le Forze di Polizia deve essere connotata dal carattere della *continuità*. E' soppressa l'alternatività tra i requisiti della *costituzione 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*; dette condizioni vengono ritenute di rilevanza tale da dover sussistere entrambe, in quanto idonee a comprovare la capacità di operare nel delicato settore di riferimento.

E' stata, poi, introdotta la disposizione (art.5, comma 3-bis), che consente ai Prefetti, d'intesa con il Commissario, di mantenere negli elenchi, con provvedimento motivato, le associazioni che hanno significativamente inciso e proficuamente operato, nel contrasto e nella prevenzione dei fenomeni di estorsione e di

usura, nell'ultimo decennio, nel territorio di riferimento, svolgendo, comunque, attività di prevenzione.

La disposizione si è resa opportuna in quanto l'*art. 5* impone ai Prefetti, anche al di fuori dei casi di revisione periodica, un'attività di verifica delle condizioni e dei requisiti per l'iscrizione, cui consegue la possibilità di disporre la sospensione dell'iscrizione e la rimozione delle cause ostative o la cancellazione dall'elenco. E', pertanto, rimessa al Prefetto, attraverso una norma di salvaguardia, una prudente e attenta valutazione di quei casi in cui permane l'interesse pubblico al mantenimento dell'iscrizione nell'elenco di associazioni che hanno comunque svolto un'opera meritoria, determinante e di rilevante valenza anche simbolica.

Sono state, inoltre, apportate integrazioni all'allegato 1, prevedendo, quali ulteriori condizioni soggettive 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).

Nel 2015, sono proseguite le attività relative all'Obiettivo 2.4 *"Contrastare il racket e l'usura"* nell'ambito del *"PON Sicurezza Obiettivo convergenza 2007 – 2013"*, per i sette progetti a suo tempo presentati, con uno stanziamento complessivo di € 14.488.254,70 rideterminato, a seguito di specifiche rimodulazioni, in **€ 11.875.690,94**.

Le attività progettuali hanno consentito alla Segreteria tecnica PON di effettuare pagamenti, al **31 dicembre 2015** pari ad **€ 9.496.818,08**.

In particolare, si segnalano i seguenti progetti, le cui attività si sono concluse il **30 settembre 2015**:

- ***Caltanissetta e Caserta sicure e moderne***, in partenariato con *Confindustria* e la *Provincia Regionale di Caltanissetta*, per un costo pari ad € **3.101.124,00**, ridotto ad € **1.696.416,63**, a seguito delle rimodulazioni, approvate dalla competente Autorità di Gestione, finalizzato alla realizzazione di due centri e relativi sportelli. Il soggetto partner ha assicurato molteplici servizi: sportello diretto alle imprese, alle quali viene fornita assistenza legale, economico-finanziaria e socio – psicologica; *auditing* sulle imprese (attraverso incontri diretti) e *scouting*, per una conoscenza più approfondita dei contesti territoriali di riferimento.

Sono stati posti in essere tre progetti in partenariato con *F.A.I. (Federazione delle Associazioni Antiracket e Antiusura Italiane)*.

- Il progetto ***Promozione di una rete antiracket per le regioni dell'Obiettivo Convergenza*** – per un costo pari ad € **3.524.000,00** – ridotto a **2.706.838,21**, prevedeva la promozione di partenariati e di reti tra i diversi soggetti coinvolti nell'attività di contrasto alle estorsioni ed all'usura ed individuazione di nuovi modelli di intervento, anche mediante lo scambio di buone pratiche.

Il progetto si articolava in una *Macro Fase A* (Centro di documentazione) nel cui ambito è stata messa a punto l'iniziativa denominata "*Zoom*", la "*banca dati*" dei processi

antiracket e antiusura conclusi o ancora in corso, nelle quattro Regioni Obiettivo.

La *Macro Fase B* è stata più direttamente finalizzata al rafforzamento ed alla costituzione di nuove Associazioni antiracket, previa individuazione delle aree di intervento, a livello interprovinciale o regionale, a cura di un *team* – selezionato con apposito Avviso commissariale dell’8/6/2009 – per ciascuna delle cinque aree geografiche individuate (*Napoli e Caserta, Sicilia Occidentale, Sicilia Orientale, Calabria* ed infine *Puglia*).

- Con il progetto ***Realizzazione di due Sportelli di Solidarietà alle vittime di racket e di usura***, a Napoli e a Palermo, è stato offerto ai soggetti che hanno denunciato i reati di usura e di estorsione un completo supporto, per l’attuazione di un sistema integrato di assistenza e accompagnamento alle vittime dei reati di estorsione ed usura in tutto il percorso antecedente e successivo alla denuncia. Il costo del progetto era pari ad € 1.797.000,00, successivamente ridotto a **1.512.049,92**.
- Il progetto ***Rete di consumo critico “Pago chi non paga”*** prevedeva l’estensione del modello di intervento del Consumo Critico nelle Regioni dell’Obiettivo Convergenza per € 2.760.600,00, ridotto a **1.842.500,08**. Per le città di *Palermo* e *Gela* l’Ufficio del Commissario ha realizzato un altro progetto in partenariato con il Comitato *“Addiopizzo”*. Il modello del Consumo Critico era strategicamente finalizzato ad estendere il fronte di reazione al racket, mediante il coinvolgimento diretto dei consumatori, degli imprenditori e dei professionisti.
- Il progetto ***Costituzione di una rete per il “Consumo Critico antiracket”. Diffusione e consolidamento di un circuito di economia fondato sulla legalità e lo sviluppo***, in

partenariato con l'Associazione Comitato "Addiopizzo", per un costo pari ad € 1.469.977,75, prevedeva, nelle città di *Palermo* e *Gela*, l'avvio di un percorso di legalità, mediante un sistema di azioni integrate basato sulle dinamiche della commercializzazione dei prodotti cosiddetti "pizzo free" e di sensibilizzazione nella lotta al racket e all'usura dei cittadini/consumatori. Il quadro delle attività progettuali si articolava in una serie di interventi, alcuni dei quali a carattere propedeutico, riguardanti il recupero degli spazi destinati alle sedi di Palermo e Gela, altri direttamente finalizzati ad estendere la rete di *Consumo critico* ed a promuovere il principio della "convenienza sociale e responsabilizzazione diretta" degli imprenditori e della società civile, coinvolgendo gli stessi cittadini-consumatori.

- Il progetto ***Realizzazione di tre sportelli di solidarietà alle vittime di racket e di usura***, in partenariato con l'Associazione *Antiracket Salento e Comuni di Lecce, Brindisi e Taranto*, prevedeva l'ampliamento ed il potenziamento dei servizi già erogati presso gli Sportelli antiracket e antiusura di Lecce e Taranto e l'attivazione *ex novo* di uno sportello nel Comune di Brindisi; il costo del progetto inizialmente pari ad € 1.862.103,00, era stato incrementato ad € **2.033.103,00**, a seguito della rimodulazione, approvata con decreto del 19 marzo 2013, dell'Autorità di Gestione.

Il progetto è stato anche sottoposto a controllo da parte dell'Autorità di *Audit*, che ha effettuato "la verifica della selezione ed approvazione del Progetto, la verifica amministrativo-contabile, la verifica fisica".

- Ad integrazione e completamento degli interventi progettuali aventi carattere di sistema, è stato realizzato anche il progetto territoriale denominato "***Lo scrigno di vetro***" nell'ambito del quale ha assunto la veste di Beneficiario il *Comune di Vibo Valentia*.

Il progetto ha realizzato una produttiva sintesi tra l'attività di risanamento ed il recupero urbano, attraverso la ristrutturazione di un immobile di proprietà comunale, denominato *Valentianum* e la realizzazione di "Centri di ascolto", per l'informazione e l'orientamento.

Il costo totale del progetto, inizialmente pari ad € 763.000,00, ha subito una riduzione – per le economie derivanti dal ribasso di gara, restituite all'Autorità di Gestione – ed è stato rideterminato in € **614.805,35**.

L'esperienza conclusiva ha evidenziato la piena e positiva riuscita dei progetti realizzati.

Alla luce della finalità solidaristica di reinserimento dell'economia legale e della concreta e piena assistenza da assicurare alle vittime, si è riscontrata una sempre più intensa collaborazione dell'Ufficio con il mondo associazionistico.

La preziosa linea di collaborazione dell'Ufficio con il mondo associazionistico, inoltre, va ulteriormente rafforzata con specifiche attività di formazione degli operatori delle Prefetture, incaricati di curare i procedimenti istruttori previsti dalle *Leggi nn. 108/1996* e *44/1999*. La valorizzazione di tale patrimonio ideale è conseguente al contributo fornito in questi anni dagli operatori delle Associazioni, che potranno impiegare sempre più rinnovati strumenti in grado di garantire ogni possibile assistenza alle vittime nelle diverse fasi del loro reinserimento nell'economia legale.

Al riguardo, si segnalano, in particolare, gli apporti teorici e le proposte operative qui pervenute da F.A.I. e S.O.S. *Impresa*; le predette Associazioni, in ragione della programmazione del P.O.N. 2014 – 2020, hanno fornito spunti utili al riguardo.

Dall'esperienza del P.O.N. 2007 – 2013 si ricava la necessità che per il futuro, da parte delle Associazioni, sempre più si rafforzino

i meccanismi di selezione di coloro che saranno impegnati in incarichi di natura particolarmente professionale (comunicazione, ricerche sociologiche ecc...). Al fine di conseguire più significativi livelli di efficienza, come sono richiesti in ambito europeo, è auspicabile che gli stessi operatori siano sottoposti a frequenti verifiche delle attività progettuali poste in essere.

Si rende opportuno che, da parte dei vertici degli organismi associativi, siano anche intensificate le verifiche sui risultati conseguiti dalle attività di sportello, soprattutto per quanto concerne profili di tutela legale, commercialistica e psicologica ivi espletati.

A tal fine, *“a monte”* di tali delicate funzioni, dovrebbe essere configurata la creazione di veri e propri *“albi”* composti da esperti nei diversi campi professionali. Detta attività, c.d. di *“tutoraggio”*, dovrebbe essere – comunque - subordinata alla stesura - e alla relativa stipula - di protocolli d’intesa, e con la rigorosa vigilanza, da parte dei rispettivi Ordini e dei Consigli professionali, di volta in volta, da interessare.

Altro settore degno di particolare attenzione, nell’ambito del prossimo P.O.N., è quello relativo sia alle attività di ricerca e di formazione - imprenditoriale e professionale – che a quelle di comunicazione. Per queste si sente l’esigenza di assicurare ogni ulteriore ed efficace implementazione. Ciò si rileverebbe *“strategico”* anche nei confronti del delicato lavoro svolto dai componenti delle Associazioni in seno agli organismi collegiali, in materia di antiracket e antiusura, sia in ambito nazionale che regionale.

L’attività P.O.N. dovrebbe essere ulteriormente estesa ad altre *“platee”*, in particolare, al mondo giovanile, in favore del quale, in caso di assegnazione di beni confiscati, si potrebbe ipotizzare – all’interno degli edifici in argomento – la creazione di

“Circoli/Laboratori della Legalità”, quali centri di intrattenimento, culturale, ricreativo e sportivo, utili per garantire anch’essi quell’efficace contrasto alla disgregazione sociale. Detti centri, infatti, anche mediante utili contatti con le Amministrazioni locali, al fine di ottenere un comodato d’uso di edifici sfitti o in stato di abbandono, potrebbero essere utilizzati per consolidare significativi profili di coesione culturale e sociale sul territorio, nei profili d’istituto e di materia perseguiti da questo Ufficio.

Si rende, inoltre, particolarmente utile la configurazione di progetti incentrati sui nuovi strumenti di comunicazione e di linguaggio, che, meglio e più efficacemente, possano far comprendere il *“messaggio”* del contrasto ai fenomeni estorsivi ed usurari. Detti progetti, con attività di animazione, di orientamento e di informazione, possono contribuire ad arginare acquiescenze e collusioni, comportamenti che sono alla base dei negativi effetti estorsivi nello sviluppo economico territoriale, e costituire più solidali *“opportunità di vita”*, senza autoreferenzialità, con consapevolezza civica, in particolare, in favore delle nuove generazioni che si avviano faticosamente alle attività lavorative.

Anche alla luce del *D.Lgs. n. 6/2010*, che ha previsto la riorganizzazione del *Centro Formazione Studi (FORMEZ)*, potrebbero essere ipotizzate con il predetto Centro, peculiari forme di collaborazione nell’ambito delle attività di formazione. In tal modo potrebbero essere acquisite nuove e sempre più aggiornate professionalità *“in funzione dello sviluppo economico ed occupazionale del territorio”* (art. 2 del citato *D.Lgs.*).

Va detto che nel corso del 2015, molto utili si sono rivelati i contributi di idee sul prossimo P.O.N. forniti da tutte Associazioni. Esse sono state costantemente in contatto con l’Ufficio e hanno contribuito, in modo intelligente e costruttivo

ad evidenziare criticità e potenzialità, entrambe essenziali nella attività demandate.

Detto patrimonio ideale deve essere sempre più valorizzato, tenuto conto dell'entusiastico contributo fornito in questi anni dagli operatori delle Associazioni, ai quali occorre dare sempre più rinnovati strumenti in grado di garantire ogni possibile assistenza alle vittime nelle diverse fasi del loro reinserimento nell'economia legale, con idee e progetti all'altezza delle sfide del nostro tempo.

| II - REGIONI E AUTONOMIE LOCALI

Una sempre più attenta attività legislativa in materia di solidarietà in favore delle vittime viene svolta dalle Regioni.

In particolare, nel 2015 è stata emanata dalla *Regione Puglia* la *legge 16 aprile 2015, n. 25*. Essa prevede interventi di prevenzione dei condizionamenti criminali, di sostegno concreto alle iniziative della comunità finalizzate al contrasto e all'emersione dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione, anche mediante strumenti di tutela e di solidarietà nei confronti delle vittime di tali reati e dei loro familiari.

Con la legge in argomento, la Regione si propone di realizzare iniziative di promozione dello sviluppo sociale ed economico del territorio per l'affermazione della legalità.

Questo Ufficio ha ritenuto necessaria una disposizione integrativa di rigoroso raccordo tra i benefici economici previsti dalle norme regionali e quelli erogati, ai sensi degli artt. 14 della legge n. 108/1996 e 3 della legge n. 44/1999, in considerazione del primario interesse generale, al fine di evitare la duplicazione di prestazioni atte a ristorare il medesimo evento.

Pertanto, a tutela dell'integrità del Fondo di rotazione, all'art. 5, dopo il comma 4, si è proposto di inserire il seguente comma 5: *“La Regione comunica all'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura nonché all'Ufficio del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso le concessioni disposte ai sensi della lettera d) del presente articolo”.*

Si è rilevato, inoltre, che l'art. 7, comma 1 lettera m), con riguardo alla prevista *Consulta regionale antiusura e antiestorsione*, fa riferimento, quale componente, ad un rappresentante del Comitato di solidarietà *ex art. 14 della legge n. 108/1996*.

La disposizione dovrebbe, invece, correttamente richiamare l'art. 19 della legge n.44/1999, come modificato dalla legge n.3/2012.

La norma regionale attribuisce direttamente funzioni ad un organo dello Stato, quale si configura il Comitato di solidarietà, che dovrebbe designare un proprio componente a partecipare ad altro Comitato. In proposito, la *Corte Costituzionale* (sentenza n. 134/2004), in occasione dell'esame di un'analoga questione di legittimità costituzionale, riguardante la *Regione Marche (Legge 24 luglio 2002, n.11)*, che prevedeva in seno a un *Comitato Regionale di indirizzo per le politiche integrate di sicurezza*, la presenza di alcuni organi dello Stato, quali suoi componenti, ha accertato la lesione di una competenza statale di cui all'art. 117, 2° comma, *lettera g, Cost.*).

Infatti, eventuali *“forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente ed autoritativamente dalle Regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento e il loro presupposto in*

leggi statali che le prevedono o le consentano, o in accordi fra gli enti interessati” (citata sentenza Corte Costituzionale n. 134/2004, il cui principio è stato ribadito in sentenza n. 30/2006).

E ancora la legge regionale pugliese introduce poi la disciplina relativa all'associazionismo di settore di cui all'art. 4. In particolare, esso istituisce, alla sezione terza, *l'Albo regionale antiusura e antiestorsione* al quale hanno diritto a essere iscritti le associazioni, i *centri studi* e le altre organizzazioni antiracket e antiusura, diversi da fondazioni e confidi con sede legale in Italia, già iscritti da almeno tre anni negli elenchi di cui al decreto del Ministro dell'Interno n. 220/2007 tenuti presso le prefetture pugliesi e che operino in via continuativa sul territorio della Puglia da almeno tre anni.

Al riguardo, ha suscitato qualche perplessità, pur in presenza dell'art. 18 Cost., soprattutto, l'equiparazione dei *centri studi* alle associazioni e fondazioni antiracket e antiusura, atteso che la vigente normativa prescrive una particolare professionalità e specializzazione per i soggetti che svolgono tale delicata attività sussidiaria rispetto allo Stato. Prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive ed usurarie deve infatti costituire lo scopo principale risultante dall'atto costitutivo delle organizzazioni e rappresenta, quindi, requisito prioritario ai sensi dell'art. 1, comma 2, del citato Decreto Ministeriale. In tale quadro, lo scrivente ha ritenuto utile potenziare tutte quelle iniziative, anche con apposite circolari indirizzate ai Prefetti, per una sempre maggiore implementazione del complessivo sistema di garanzia, nell'ambito del quale occorrerebbe mantenere la più rigorosa e coerente uniformità di indirizzo.

Per le considerazioni sopra riportate, erano stati evidenziati possibili profili di incostituzionalità.

Nella precedente relazione, riferita al 2014, ci si è soffermati sull'audizione dello scrivente, svoltasi nel dicembre di quell'anno, presso il *Consiglio Regionale del Lazio*, nel corso della quale, nell'esprimere condivisione per l'iniziativa legislativa, è stata evidenziata, tra l'altro, la necessità di una disposizione integrativa di raccordo – basata su un espresso obbligo di comunicazione – tra i benefici erogati dalla *Regione Lazio* e quelli concessi in ragione dello stesso titolo ex art. 14 della legge n.108/1996.

Tale indicazione è stata utilmente recepita dalla recente Legge regionale (3 novembre 2015, n.14). Essa, all'art.6, comma 7, stabilisce espressamente che la struttura regionale provvede a comunicare all'Ufficio del Commissario gli indennizzi concessi ai sensi della medesima norma.

In definitiva, si rende necessario che l'attività del legislatore regionale, che mostra oggi una sensibilità sempre maggiore – prevedendo interventi di natura solidaristica – vada sempre più ad “armonizzarsi” con quella demandata al Commissario.

Degna di particolare attenzione è l'iniziativa del Sig. Vice Ministro dell'Interno, Sen. *Filippo Bubbico*, che ha ritenuto di avviare, nell'ambito della *Conferenza Permanente delle Regioni*, uno specifico tavolo istituzionale per favorire forme di collaborazione tra l'Amministrazione dello Stato e le Regioni. E' indispensabile, infatti, l'individuazione di efficaci forme di raccordo tra le normative statali e regionali, che prevedano costituzionalmente specifiche attribuzioni di benefici. Un proficuo scambio informativo tra gli Enti interessati, sulla base del principio della leale collaborazione fra Organi della Repubblica è sempre più opportuno.

A tal fine, è stato, recentemente, istituito, nell'ambito della citata Conferenza un “*Gruppo di Lavoro e di Studio*”, con il

compito di “*disegnare*” univoche e coerenti linee di indirizzo in materia.

Nel corso degli incontri del Commissario in ambito territoriale, inoltre, si è riscontrata, da parte degli organi territoriali di Governo, in particolare dai Sindaci, attenzione e disponibilità sulle tematiche connesse alle concrete iniziative di solidarietà alle vittime. La circostanza è anche confermata dal contenuto delle preziose relazioni periodiche dei Prefetti, che contengono utili elementi conoscitivi, provenienti dalle Forze di Polizia, notizie su iniziative avviate dai Consigli Comunali, nonché osservazioni e spunti ricostruttivi particolarmente efficaci per questo Ufficio

| III – PREFETTURE

La migliore garanzia per una sempre più efficace lotta alla criminalità che costituisce un grave ostacolo allo sviluppo economico è data dall’impegno congiunto di questo Ufficio con le *Prefetture*.

A tal riguardo, sono stati consolidati ulteriormente i flussi di collaborazione tra l’Ufficio Rapporti con il Comitato e gli Uffici territoriali del Governo grazie all’organizzazione di ulteriori incontri “*in loco*”, che hanno consentito l’esame congiunto della documentazione prodotta a sostegno delle istanze. Come è noto, la fase istruttoria richiede un’accurata analisi da cui spesso deriva l’esigenza di ottenere valutazioni integrative, aggiornamenti temporali e approfondimenti.

Gli eventi di “*formazione integrata*”, con la partecipazione dei Prefetti, dei rappresentanti delle Procure Distrettuali della Repubblica, delle Associazioni di categoria professionali, dei funzionari delle Prefetture e dei componenti dei “*Nuclei di valutazione*”, hanno fatto “*rete*”, affrontando criticità

normative, amministrative e gestionali, ed esaminando congiuntamente diverse e possibili soluzioni in grado di contrastare le citate difficoltà e di procedere via via ai correttivi, ritenuti più necessari. A tal fine, nel 2015, quindi, hanno avuto luogo, a tal fine, riunioni, a carattere regionale, presso le Prefetture di *Catanzaro, Milano, Bologna e Genova*.

Molto significativo è stato il contributo fornito dai rappresentanti dell'Autorità Giudiziaria, che, con interventi e relazioni, hanno dato utili e aggiornati segmenti di conoscenza sul contrasto alle infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale.

Sulla base di quanto emerso in questi incontri, è stata inviata ai Prefetti la circolare commissariale del *25 febbraio*, finalizzata a rendere sempre più uniformi ed efficaci gli indirizzi istruttori in materia di concessione dei benefici economici. L'Ufficio del Commissario, pertanto, ha inteso valorizzare, in un'ottica evolutiva ed adeguata alle attuali esigenze, il profilo normativo della **intimidazione ambientale**, quale presupposto che possa legittimare l'accesso al Fondo di solidarietà, in tutti quei casi in cui siano stati commessi atti intimidatori, i c.d. "*reati indiretti*", diversi nel *nomen*, ma sempre, in definitiva, finalizzati all'estorsione e all'acquisizione illecita delle aziende.

Il 17 giugno, inoltre, si è svolto un significativo incontro di studio, presso la sede didattica residenziale (ex SSAI), destinato ai neo Viceprefetti, sul tema dell'attività dell'Ufficio e sull'attività del Commissario, con interventi puntuali e attenti alle problematiche affrontate da parte dei partecipanti.

Con **circolare commissariale del 1° ottobre** è stato, poi, affrontato uno tra gli aspetti più delicati rilevato nel corso dell'attività deliberativa del Comitato, riguardante 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 penale.

All'Avvocatura Generale dello Stato era stata evidenziata la necessità di fare chiarezza al riguardo, proprio al fine di corrispondere all'esigenza di eliminare tutte quelle situazioni di ingiustificata disparità di trattamento, in forza delle quali le vittime dell'estorsione risultavano destinatarie di un trattamento di minor favore sia rispetto alle vittime dell'intimidazione ambientale, sia rispetto alle vittime dell'usura.

Considerato, però, che la medesima esigenza di garanzia dell'efficacia del contributo economico si pone, in ugual misura, anche per le vittime dell'estorsione, non vi è ragione per negare nei confronti di queste ultime la possibilità di corrispondere l'intera erogazione dell'elargizione anche prima della definizione del procedimento penale.

Pertanto, specialmente nella fattispecie in cui l'Amministrazione sia in possesso di concreti elementi probatori in merito ai fatti delittuosi per i quali è stata proposta l'istanza di elargizione, l'Avvocatura ha ritenuto che si possa procedere, anche nei confronti delle vittime dell'estorsione, all'erogazione dell'intero importo dell'elargizione anche prima che venga pronunciata la sentenza penale.

| IV – INFORMATIZZAZIONE

E' proseguito l'impegno dell'Ufficio del Commissario per una sempre più sistematica e completa informatizzazione delle diverse fasi delle procedure istruttorie e deliberative delle istanze, iniziata con l'istituzione del sistema di protocollazione informatica, c.d. "*Webarch*".

Tale processo, proficuamente avviato per le istanze di nuovo impianto dall'ottobre 2014, è stato implementato prevenendo anche la dematerializzazione dell'archivio cartaceo.

In questo contesto, il 30 novembre 2015, si è svolto, presso questo Ufficio, il primo incontro con i referenti delle *Prefetture "pilota"* (Brindisi, Catania, Milano, Napoli, Roma e Venezia), per l'esame congiunto dell'importante tematica e per l'attuazione del progetto, con il fattivo contributo delle Prefetture stesse.

Viene perseguito l'obiettivo dell'attivazione del *portale internet*, per la predisposizione *on line*, a cura degli interessati, delle richieste di accesso al Fondo e per la gestione informatizzata del rapporto con l'Amministrazione. E ciò per l'effettiva dematerializzazione dei processi di gestione delle domande di accesso al Fondo, mediante:

- l'acquisizione elettronica dei documenti cartacei provenienti dall'esterno;
- la produzione e la trasmissione elettronica dei documenti prodotti dagli uffici informatizzati;
- l'accessibilità dei documenti elettronici da parte di tutti gli uffici attraverso il sistema; ciò nel rispetto dei vincoli di sicurezza riguardanti, in particolare, i documenti di natura riservata.

La *ratio* ispiratrice è l'efficienza e la trasparenza amministrativa, nell'ottica, per un verso, di una rapida ed efficiente comunicazione fra gli Uffici per altro verso, della tracciabilità di tutte le operazioni effettuate a livello informatico.

Molto significativa è stata anche l'innovazione introdotta con il nuovo atto di Concessione - sottoscritto il 20 gennaio 2015, tra *Ministero dell'Interno* e *Consap S.p.a.*, ai sensi dell'art. 6 del d.P.R. n.60/14, approvato con decreto Ministeriale e oggetto di controllo da parte della Corte dei Conti - che ha previsto nuove modalità di stipula dei contratti di mutuo a favore delle vittime di usura, ai sensi dell'art.14 della legge n. 108/1996.

In particolare, in un'ottica di efficienza e contenimento dei costi, è prevista la possibilità che il procuratore della Consap sottoscriva digitalmente il documento elettronico presso la propria sede, senza quindi recarsi presso la Prefettura competente per territorio, dove l'atto viene poi definitivamente sottoscritto dal mutuatario e dal pubblico ufficiale.

Alcune Prefetture, tuttavia, avevano espresso le loro perplessità in merito a tali modalità di stipula secondo la nuova disciplina, sostenendo la necessità della contestuale presenza delle parti dinnanzi ai pubblici ufficiali roganti, secondo le prescrizioni della *Legge Notarile n. 89/1913*, applicabili anche agli atti pubblici da questi redatti.

L'Avvocatura Generale dello Stato, sentita al riguardo, è intervenuta in data *22 dicembre 2015*, rappresentando che la disposizione dettata dalla Legge Notarile secondo cui, per la redazione dell'atto pubblico digitale, è necessaria la presenza delle parti, non può trovare applicazione nel caso in esame, poichè attiene esclusivamente agli atti pubblici redatti dal notaio e non anche a quelli redatti dagli altri pubblici ufficiali.

L'Avvocatura ha specificato che, in assenza di una disciplina dell'atto pubblico digitale nel codice civile o nel decreto legislativo n. 82/2005 recante il "*Codice dell'amministrazione*

digitale", nel caso in esame deve ritenersi applicabile la generale definizione di atto pubblico di cui all'art. 2699 c.c., che non impone la necessaria presenza di entrambe le parti dinnanzi al pubblico ufficiale.

Il pubblico ufficiale, quindi, agisce in piena conformità con la citata normativa quando attesta l'avvenuta sottoscrizione del documento da parte del soggetto che risulta titolare della firma digitale. Ciò alla luce della circostanza che il meccanismo della presunzione della riconducibilità della firma al suo titolare consente di identificare con ogni certezza chi ha sottoscritto il documento.

| V – QUESTIONI INTERPRETATIVE

Come si è accennato in precedenza, nel 2015, si è ritenuto offrire con circolare interpretativa, più circostanziati strumenti di valutazione utili in situazioni in cui, a prescindere dai conseguenti procedimenti penali, sia possibile disporre di adeguati elementi informativi, provenienti soprattutto dai rapporti delle Forze di Polizia, che escludano l'emersione di una finalità cosiddetta diretta e che, quindi, consentano di poter far accedere al ristoro alle vittime di questi fenomeni. E' il caso dei danneggiamenti, degli incendi, degli atti di boicottaggio delle forniture, a forme di clientela indotta, a preclusioni finanziarie, e delle altre attività in danno di imprenditori cui non seguono esplicite richieste estorsive.

In particolare, è stato chiesto ai Prefetti, nell'ipotesi di denuncia per estorsione, di interessare il Pubblico Ministero al fine di acquisirne il parere, anche per l'accertamento delle condizioni previste dall'art. 4, comma 1, lettera d; tale norma comporta l'obbligo giuridico di riferire all'Autorità Giudiziaria solo se

quanto posto in essere si è concretizzato in specifiche richieste estorsive o condotte delittuose equiparabili.

Per reati diversi, di cui il denunciante sostiene la finalità estorsiva, dovrà essere chiesto al Procuratore della Repubblica il parere, oltre che per le condizioni di cui all'art. 4, anche in ordine alla **sola emersione della diversa finalità**.

La soluzione indicata consente di velocizzare i tempi del procedimento e offre una pronta e tempestiva risposta sul piano amministrativo-patrimoniale nei confronti di soggetti danneggiati da condotte estorsive poste in essere con modalità sempre più subdole, meno esplicite e non connotate in maniera autonoma da violenza e minaccia - individuate come elementi costitutivi del reato, secondo l'art. 629 c.p..

E' stata, quindi, richiamata l'attenzione dei Prefetti sulla considerazione che le circostanze ambientali o le modalità del fatto sintomatiche della finalità estorsiva, in definitiva, potranno essere così desunte dall'interprete anche in ambito extraprocessuale; in tutte le ipotesi di intimidazione ambientale, di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3, risulta determinante, ai fini della definizione dell'istruttoria, il rapporto delle Forze di Polizia, peculiarmente investite dell'accertamento fattuale.

La normativa in materia tutela la vittima, fornendole strumenti per difendersi e per ottenere il sostegno delle Istituzioni. Purtroppo, si sottopongono a valutazione l'opportunità (e l'utilità) di interventi volti ai seguenti profili:

- 1. Possibilità di concessione dell'intero importo dell'elargizione prima della conclusione del giudizio penale.** (Parere Avvocatura Generale dello Stato Prot. n. 357133 del 31 luglio 2015)

L'esperienza maturata dal Comitato ha consentito di rilevare che fra gli aspetti più delicati nell'ambito delle istruttorie e delle

richieste di accesso ai benefici del Fondo di solidarietà, uno riguarda la fattispecie in cui sussistano utili e solidi elementi probatori in merito agli eventi delittuosi per la commissione dei quali è stata presentata dalle vittime dell'estorsione l'istanza di elargizione di cui alla legge n. 44/1999. In particolare, se sia possibile procedere alla concessione dell'intero importo di quest'ultima (e non solo della provvisoria) anche prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del giudizio penale.

Come già accennato nella parte dedicata alle Prefetture e riportato integralmente nella allegata circolare del 1° ottobre 2015, l'Ufficio, con relativa richiesta di parere formulata all'Avvocatura Generale dello Stato, ha evidenziato la necessità di fare chiarezza al riguardo, proprio al fine di corrispondere all'esigenza di eliminare tutte quelle situazioni di ingiustificata disparità di trattamento in forza delle quali, ancora oggi, le vittime dell'estorsione risultano destinatarie di un trattamento di minor favore:

- a. sia rispetto alle vittime dell'intimidazione ambientale;
 - b. sia rispetto alle vittime dell'usura.
- a. In ordine alle vittime di intimidazione ambientale, si è sottolineato che, pur essendo queste ultime formalmente equiparate dal legislatore alle vittime dell'estorsione, in forza del comma 2 dell'art. 3 della L. n. 44/1999, nella prassi, però, esse finiscono per essere destinatarie di un trattamento più favorevole rispetto a quello riservato nei confronti delle vittime dell'estorsione.

In forza di una prassi ormai consolidata, infatti:

- mentre per le vittime dell'estorsione, la concessione dell'intero saldo dell'elargizione è subordinata all'esito del procedimento penale avente ad oggetto il fatto delittuoso posto alla base dell'istanza, per le vittime di

intimidazione ambientale, invece, è possibile procedere all'erogazione dell'intero importo dell'elargizione a prescindere, e dunque anche prima, dell'emanazione di una sentenza di condanna conclusiva del relativo procedimento penale.

- b. Per quanto riguarda, invece, le vittime dell'usura, è stato sottolineato che la disparità di trattamento rispetto alle vittime dell'estorsione trova oggi il proprio fondamento nella diversa e più favorevole disciplina dettata dal legislatore per questa categoria di soggetti.

A seguito della modifica apportata dalla L. n. 3/2012 all'art. 14 della L. n. 108/1996, infatti, il comma 3 del citato art. 14 prevede oggi espressamente - ma solo per le vittime dell'usura - che *“il mutuo può essere concesso, anche nel corso delle indagini preliminari, previo parere favorevole del pubblico ministero, sulla base di concreti elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari medesime”*.

Non si rinviene, invece, analogo intervento legislativo anche in favore delle vittime dell'estorsione, per le quali non è espressamente prevista la possibilità di ricevere l'intero ammontare dell'elargizione (a loro *ex lege* riservata) prima della conclusione del giudizio penale.

La questione era stata discussa in passato dal Comitato, che, dopo ampia disamina, aveva assunto l'orientamento secondo cui, fatti salvi i casi di intimidazione ambientale, la corresponsione alle vittime dell'estorsione dell'intero importo dell'elargizione fosse subordinata esclusivamente all'emanazione, da parte dell'Autorità Giudiziaria, della sentenza definitiva del procedimento penale: prima di tale momento, invero, sarebbe stato possibile procedere solo alla corresponsione di una percentuale dell'ammontare complessivo dell'elargizione stessa.

A fondamento di tale interpretazione si richiamava, in particolare, l'art. 14 della L. n. 44/1999, che, nel disciplinare la concessione dell'elargizione, espressamente stabilisce che alla stessa debbano trovare applicazione, *in quanto compatibili*, alcune disposizioni di cui alla L. n. 302/1990 (Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) tra le quali, in particolare, l'art. 7.

Quest'ultima disposizione nega la possibilità di corrispondere ai destinatari, vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, l'intero saldo dell'elargizione prima della conclusione del giudizio penale, potendosi riconoscere al limite, in tale momento, il diritto all'erogazione di una provvisoria: norma ritenuta, in quella sede, applicabile anche alle elargizioni spettanti alle vittime dell'estorsione, in forza, appunto, del rinvio operato dal menzionato art. 14.

Posta la difficile compatibilità, per le suesposte considerazioni giuridiche e di opportunità, dell'art. 7 della L. n. 302/1990 con la disciplina dettata in materia di benefici per le vittime dell'estorsione, specialmente nei casi in cui l'Amministrazione sia in possesso di concreti elementi probatori in merito ai fatti delittuosi per i quali è stata proposta l'istanza di elargizione, sembra opportuno ritenere che in tali circostanze si possa procedere, anche nei confronti delle vittime dell'estorsione, all'erogazione dell'intero importo dell'elargizione anche prima che venga pronunciata la sentenza penale.

Sul parere si è conformemente espresso il Comitato Consultivo dell'Avvocatura Generale dello Stato. Inoltre, le suesposte considerazioni sono state anche riportate, in virtù dell'interesse generale della questione prospettata, nella "*Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*" e sono state riportate nella circolare commissariale del 1° ottobre 2015 indirizzata a tutti Prefetti.

La materia è stata oggetto di esame da parte del Gruppo di lavoro istituito con decreto commissariale e suggerita come proposta per una maggiore efficacia degli interventi di sostegno.

2. Riliquidazione del danno in seguito ad aggravamento delle lesioni personali

Il Comitato ha riesaminato la dibattuta questione della estensibilità alle vittime dell'usura e del racket del beneficio della riliquidazione del danno in seguito ad **aggravamento** delle lesioni personali originariamente subite: beneficio concesso espressamente dall'art. 6 L. n. 206/2004 alle vittime del terrorismo.

Anche sul punto, è stato richiesto l'autorevole parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, che, con il conclusivo ed univoco avviso reso con nota del 9 novembre 2015, ha evidenziato come il dato normativo si presti – e si è prestato – a molteplici interpretazioni, da parte del Consiglio di Stato.

Tale quadro normativo può essere sinteticamente rappresentato nei seguenti termini.

- La riliquidazione in oggetto era stata originariamente prevista per i soli **invalidi di guerra** dal d.P.R. n. 377/1999, ma in realtà ha poi trovato applicazione anche a favore delle **vittime di terrorismo**, prima in virtù della disposizione di cui all'art. 9, comma 1, L. n. 302/1990, che estende alle vittime di terrorismo i benefici degli invalidi di guerra, e poi in forza della precitata disposizione di cui all'art. 6 L. n. 206/2004.
- Riliquidazione estesa alle **vittime della criminalità organizzata**, ai sensi dell'art. 82, comma 6, L. n. 388/2000, che prevede a favore di quest'ultime l'applicazione dei benefici previsti per le vittime del terrorismo, qualora più favorevoli.

- Infine, in questa cornice legislativa si inserisce anche l'art. 22, comma 1, d.P.R. n. 60/2014 *“Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura”*, che prevede genericamente 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”*.

Alla luce di questa complessa stratificazione normativa, si è posto, per ragioni di equità sostanziale, il problema della possibile estensione del beneficio della riliquidazione del danno in caso di aggravamento anche alla categoria delle vittime di usura e racket, a fronte di un dato normativo che si presta, appunto, ad una pluralità di interpretazioni.

In questo contesto, l’Avvocatura Generale si era inizialmente pronunciata in senso negativo, evidenziando l’eccezionalità dell’art. 6 L. n. 206/2004 e quindi l’impossibilità di una sua applicazione non solo in via analogica ma persino in senso estensivo.

Tale rigida posizione è mutata in un secondo momento, per un duplice ordine di motivi:

- da un lato, infatti, ragioni etiche e di opportunità metagiuridica sembravano deporre a favore di un’interpretazione estensiva della norma;
- dall’altro, sul punto sembrava decisivo il parere del Consiglio di Stato del 21 marzo 2012, n. 2569, che ammetteva espressamente l’applicazione estensiva della norma, con una motivazione ampiamente condivisibile.

Tuttavia, l'Avvocatura ha osservato che è necessario prendere atto del nuovo mutamento di orientamento del Consiglio di Stato, espresso nel recentissimo parere n. 2881 del 23 ottobre 2015.

In particolare, il Supremo Organo, pur riconoscendo l'intento del legislatore di procedere ad una progressiva estensione dei benefici ad ulteriori categorie di soggetti, e ritenendo certamente auspicabile una simile iniziativa sotto il profilo etico, ha affermato, tuttavia, che *“all'interprete non è permesso di sostituirsi al legislatore, applicando in via analogica o estensiva la più favorevole disciplina prevista per una categoria di vittime ad altre categorie destinatarie di trattamenti meno premianti, regolati da specifiche disposizioni di legge”*.

Per questo motivo, il Collegio ha sottolineato il carattere eccezionale della norma di cui all'art. 6 L. n. 206/2004, in quanto *“subordinata a ben definite condizioni soggettive e oggettive”*, negando così che da essa possa essere ricavato un principio generale applicabile a soggetti ulteriori rispetto a quelli indicati nella disposizione legislativa, anche in considerazione del fatto che ciò comporterebbe una dilatazione della spesa pubblica priva di copertura finanziaria.

Infine, il Consiglio di Stato si è espresso puntualmente sulla valutazione dell'aggravamento del danno, ritenendo che *“a differenza della normativa prepensionistica, privilegiata e di guerra, che consente la rivalutazione del trattamento per effetto dell'aggravamento dell'invalidità, i benefici previsti dalle disposizioni di legge a favore delle diverse categorie di vittime hanno carattere indennitario, sono previsti a vita in misura predeterminata [...] e non prevedono la possibilità di riliquidazione a seguito di aggravamento”*.

In conclusione, a mente di una simile recentissima pronuncia del Consiglio di Stato, l'Avvocatura ha ritenuto che, in difetto di una

disposizione di legge espressa, il diritto alla rivalutazione dal danno in conseguenza dell'**aggravamento** delle lesioni originariamente subite, accordato dall'art. 6 precisato alle vittime del terrorismo, **non possa essere esteso alle vittime racket e dell'usura**, ferme restando le perplessità sul piano dell'equità sostanziale che una simile chiusura interpretativa può provocare e che, come da suggerimento del Consiglio di Stato, possono trovare la giusta considerazione *de iure condendo*.

Il Comitato ha quindi preso atto dell'autorevole parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, confermando le indicazioni fornite con circolare commissariale del 16 novembre 2009, con la quale era stato evidenziato che sulla base delle argomentazioni dedotte dall'attività svolta, il Comitato aveva maturato *il convincimento che il sistema delle elargizioni in favore delle vittime dei reati di estorsione non contempla la risarcibilità dell'aggravamento "medio tempore" del danno. Né sembra esservi spazio, trattandosi di disposizione a carattere speciale, per un'interpretazione analogica della norma in argomento.*

Nella citata direttiva, si faceva riferimento alla sentenza n. 1240/2008 del TAR Catania, che aveva rilevato come *"la peculiarità degli eventi delittuosi (stragi e delitti di mafia) presi in considerazione dalla legge n. 302/1990 non consente che di essa venga fatta una lettura che ne ampli la portata con riferimento ad eventi (estorsioni) presi in considerazione da altra disposizione di legge, con i limiti in essa contenuti."*

Pertanto, alla luce dei summenzionati principi, il Comitato ha ribadito l'**inammissibilità** dell'istanza di accesso al Fondo proposta dai beneficiari dell'elargizione di cui all'art. 3 della legge n. 44/1999, al fine di ottenere un ulteriore beneficio in relazione all'**aggravamento** di patologie connesse a lesioni personali subite a seguito di attività estorsive.

3. Accertamento sanitario del danno da lesioni personali

Con il citato parere n. 2881 del 23 ottobre 2015 il Consiglio di Stato, si è espresso anche sul quesito posto dal Ministero dell'Interno e dal Commissario *pro tempore* in materia di valutazioni medico-legali effettuate dalle Commissioni Mediche Ospedaliere, in applicazione, tra l'altro, della normativa riguardante le vittime delle estorsioni e dell'usura.

In merito a rilevanti difformità di valutazione, per patologie analoghe, da parte di alcune Commissioni, emerse in Comitato, il Commissario aveva al riguardo acquisito, già nel 2013, il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato.

Le specifiche questioni poste riguardavano, principalmente, approfondimenti di natura giuridica e tecnica a suo tempo deliberati dal Comitato, rispetto alle notevoli ed evidenti difformità di valutazione riscontrate nei verbali di alcune C.M.O..

In particolare, era stato richiesto l'avviso dell'Avvocatura sull'orientamento del Comitato, secondo il quale le Commissioni, in sede di accertamento della diminuzione della capacità lavorativa causalmente riconducibile ad attività estorsive, devono utilizzare i criteri medico-legali per la valutazione dell'invalidità permanente fissati dall'art. 3 del d.P.R. n. 181/2009 (recante il regolamento in materia di accertamento e determinazione dell'invalidità e del danno biologico e morale a carico delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice).

Tale orientamento era stato ritenuto condivisibile, in coerenza con l'avviso espresso dalla stessa Avvocatura Generale dello Stato, sulla possibilità di estendere l'applicabilità della disciplina dettata dalla legge n. 302/1990 (e successive modificazioni e integrazioni) all'accertamento sanitario nei confronti delle

vittime del racket e dell'usura che abbiano subito lesioni personali.

Tale assunto non era stato ritenuto *incompatibile con la specialità della normativa in materia di provvidenze in favore delle vittime di attività estorsive, dal momento che l'art. 12 del d.P.R. n.455/1999 (recante il regolamento concernente il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura) [ora art. 22 del d.P.R. n.60/2014] regola esclusivamente il **profilo procedurale dell'accertamento del nesso di causalità tra il fatto delittuoso e l'evento lesivo.***

In vista delle decisioni dei competenti Uffici della Sanità Militare - pure interessati dal Commissario *pro-tempore*- si era ravvisata l'esigenza, nell'intento di sostenerne sotto il profilo giuridico le determinazioni, di segnalare lo specifico parere dell'Avvocatura Generale.

L'Ispettorato Generale della Sanità Militare, confermando per le vittime dell'estorsione e dell'usura l'applicabilità dei criteri medico- legali fissati dal d.P.R. n. 181/2009, secondo l'avviso dell'Avvocatura Generale dello Stato, aveva diramato, nel dicembre 2013, univoche linee di indirizzo anche per le vittime del dovere, della criminalità organizzata, del terrorismo e delle stragi di tale matrice.

Il Consiglio di Stato sottolinea che, allo scopo di superare le diversità e uniformare i comportamenti, era stato costituito un gruppo di lavoro, coordinato dall'Ispettorato della sanità militare, al quale avevano preso parte tutte le Amministrazioni coinvolte dall'applicazione della normativa in materia, tra cui il rappresentante dell'Ufficio del Commissario.

Il Consiglio di Stato evidenzia che l'esigenza, prospettata dall'Amministrazione, affinché le commissioni mediche ospedaliere esprimano in un'**unica** percentuale l'invalidità

permanente e il danno biologico, è stata condivisa dal Ministero della Difesa e risulta recepita nelle direttive tecniche impartite agli organi di valutazione della sanità militare.

In proposito, rileva che il d.P.R. n. 181/2009, nel dettare i criteri medico-legali per l'accertamento e la determinazione dell'invalidità, fa rientrare nelle competenze delle C.M.O. la definizione della percentuale unica di invalidità complessiva (IC).

Detta formula, come convenuto dal Ministero della difesa, si presta ad essere utilizzata anche per il calcolo dell'invalidità complessiva nel caso in cui non ricorrano i presupposti per la valutazione del danno morale e consente di corrispondere le elargizioni e altre provvidenze previste per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e per le vittime del dovere ed equiparati in proporzione alla percentuale di invalidità permanente riconosciuta, con riferimento alla capacità lavorativa, come previsto dall'art. 1 della legge 20 ottobre 1990, n. 302 e successive modificazioni e integrazioni.

Il Consiglio di Stato definisce, pertanto, superata tale questione, affermando che *“relativamente al quesito in esame non resta che concludere che le valutazioni finali delle C.M.O. devono esprimere con un'unica percentuale le poste di danno considerate”*.

| VI – ATTIVITA' DI COMUNICAZIONE

L'articolo 2 del *d.P.R. n. 60/2014* prevede che l'Ufficio predisponga programmi di informazione.

Al riguardo, è stata ideata un'apposita iniziativa in tal senso, per il 2015, dal titolo "*Chi sceglie trova lo Stato*", che ha previsto, in particolare:

- spot TV e radio;
- area dedicata del sito web www.interno.gov.it;
- eventi territoriali di presentazione degli *spot*;
- la redazione di *depliants* di carattere informativo e divulgativo sulle finalità delle leggi in materia di antiracket e antiusura.

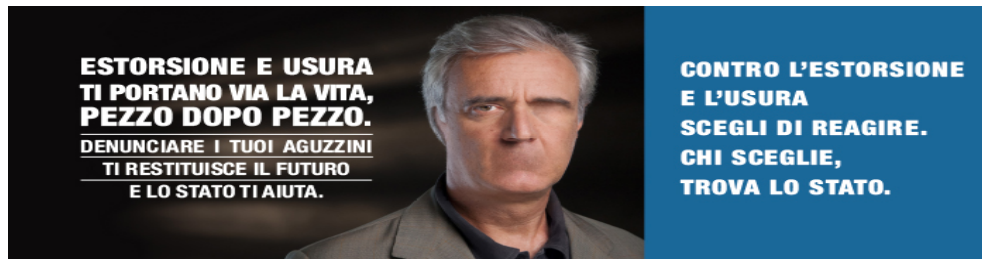
L'iniziativa in questione ha perseguito, quale principale obiettivo, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli operatori economici e dei cittadini che, con la perdurante crisi economica, possono essere sempre più esposti ai reati estorsivi e usurari.

In particolare, proprio il fenomeno dell'usura, dall'esame delle istanze esaminate dal Comitato, sembrerebbe aver subito un sensibile aumento.

Tale fenomeno, che ha rafforzato l'azione di contagio dell'economia legale a seguito della carenza di risorse economiche e di disponibilità di credito delle piccole e medie imprese, è, pertanto meritevole di particolare attenzione nell'ambito mediatico, soprattutto nei profili della piena conoscenza delle modalità di accesso al Fondo.

La campagna di comunicazione, per la quale sono stati tenuti gli opportuni contatti, oltre che con l'Ufficio Comunicazione del Ministero dell'Interno, anche con il competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio, ha previsto una relativa procedura di gara per l'affidamento del servizio di ideazione creativa e produzione dello spot *"Chi sceglie, trova lo Stato"*.

Esso, con le ulteriori opere destinate alla comunicazione nelle varie forme, (*spot radio, banner, layout, stampa viralizzazione internet, ecc.*) è stato presentato e illustrato alla stampa e agli organi istituzionali, alla presenza del *Vice Ministro*, presso il Salone delle Conferenze del Viminale, il *27 ottobre 2015*.



Un significativo momento di confronto e di approfondimento è stato il Convegno, che ha avuto luogo il *20 ottobre 2015*, sul tema: *"Sicurezza, legalità e solidarietà. Nuove strategie di lotta all'estorsione e all'usura fra Stato di diritto ed economia legale"*, promosso da questo Ufficio, presso la Scuola di formazione professionale del Ministero dell'Interno (ex SSAI), sul quale si riferisce nel dettaglio nel Capitolo III.

L'attività di vicinanza al territorio, al fine di percepire le reali esigenze delle vittime, nonché di esprimere la nuova impostazione dell'Ufficio, sono stati anche oggetto dei sottoelencati eventi.

Di seguito si riportano gli eventi sul territorio, che hanno visto la partecipazione del Commissario.

1.	Manifestazione regionale - Associazione antiracket e antiusura di Troina (FAI)	23 gennaio Troina
2.	Seminario <i>"Dalla parte dello Stato"</i> (Adriana MUSELLA – Presidente Ass.ne Nazionale Riferimenti)	24 gennaio Roccella Jonica
3.	Convegno <i>"Imprese, credito, usura e legalità"</i> (Ord. Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Enna - Prefettura Enna - C.I.I.A. Enna – Università Kore di Enna)	16 febbraio Enna
4.	Presentazione volume <i>"Mai più soli"</i> (FAI)	17 febbraio Gela (CL)
5.	Presentazione volume <i>"Mai più soli"</i> (FAI)	19 febbraio Napoli
6.	Assemblea SOS Impresa Lazio <i>"Territori di Legalità per difendere l'economia di Roma e del Lazio dalle mafie"</i> (SOS IMPRESA – Rete per la Legalità – Confesercenti)	20 febbraio Roma
7.	20° anniversario costituzione Fondazione S.Nicola e SS. Medici onlus (Fondazione Antiusura S. Nicola e SS. Medici Onlus)	2 marzo Bari
8.	20^ <i>"giornata della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime innocenti delle mafie"</i> (Libera)	21 marzo Bologna
9.	Convegno <i>"Il contrasto alle mafie nella dimensione nazionale, regionale e locale"</i> (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica)	25 marzo Roma
10.	<i>"Un mare di legalità – Ostia contro la mafia"</i> (FAI)	31 marzo Ostia/Roma
11.	Inaugurazione associazione antiracket (UTG/BA)	18 aprile Bari
12.	Prima teatrale <i>"Niente per niente"</i> Storie sospese tra il sovraindebitamento e l'usura (Fondazione Adventum e Ambulatorio Antiusura)	27 aprile Roma
13.	Presentazione volume <i>"Mai più soli"</i> Le vittime d'estorsione e usura nel procedimento penale (FAI)	28 aprile Catanzaro
14.	Costituzione parte civile <i>"Operazione Reset"</i> (Tribunale di Palermo)	6 maggio Palermo
15.	28° Salone Internazionale del libro - Presentazione collana <i>"Arcipelago"</i> Mafie, Economia, Impresa (FAI)	14 maggio Torino
16.	20° anniversario costituzione Consulta nazionale antiusura <i>"Giovanni Paolo II"</i>	15-16 maggio S.G.Rotondo (FG)
17.	Convegno <i>"Legalità, la possibilità di scegliere"</i> (Questura di Nuoro)	21 maggio Nuoro
18.	10^ edizione Festa del consumo critico <i>"Pago chi non paga"</i> (Addiopizzo)	30 maggio Palermo

19.	Presentazione dell'Associazione FAI Antiracket "Porta Capuana" (FAI)	6 giugno Napoli
20.	<i>"Noi come Lampedusa – Lotta all'usura. Azioni numeri e interventi legislativi di un difficile contrasto"</i> Rapporto attività svolte 2012-2014 della Fondazione Interesse uomo (Fondazione Interesse uomo)	8 giugno Potenza
21.	Manifestazione nazionale FAI - Presentazione guida <i>"Pago chi non paga"</i> (FAI)	19 giugno Napoli
22.	Presentazione nuova app per il consumo critico <i>"Pago chi non paga"</i> (Addiopizzo)	26 giugno Palermo
23.	Forum: Il racket, l'antiracket, le associazioni di categoria (FAI) (UTG/FG)	6 luglio Foggia
24.	Manifestazione antiracket <i>"L'importante è seminare"</i> Insieme per la rinascita di Ciro a Mare e presentazione volume <i>"Mai più soli"</i> (FAI)	6 luglio Portici (NA)
25.	Antiracket e antiusura con gli enti locali una nuova stagione di prevenzione, contrasto e solidarietà – Opere in cantiere (SOS IMPRESA – Rete per la Legalità)	21 luglio Napoli
26.	<i>"C'è chi dice....NO all'usura e al racket"</i> – (Comune di Gioiosa ionica e Fondazione Antiusura "SS: Medici, Cosma e Damiano")	27 luglio – Marina di Gioiosa Ionica
27.	24° Anniversario Libero Grassi <i>"Il coraggio di essere libero"</i> (Addiopizzo)	29 agosto – Palermo
28.	Inaugurazione associazione antiracket - Presentazione volume <i>"Il sistema delle estorsioni in Puglia. Potere e legittimazione"</i> FAI)	14 settembre Barletta (UTG) e Bari
29.	Presentazione volume <i>"Storia del movimento antiracket. 1990-2015"</i> (FAI) Fiera del Levante	15 settembre Bari
30.	Cerimonia premiazione iniziativa <i>"A scuola d'impresa e legalità"</i> Milano EXPO 2015 – (Confindustria Centro-Sicilia)	18 settembre Milano
31.	CINSEDO- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome	24 settembre - Roma
32.	Sottoscrizione del protocollo d'intesa per la prevenzione dell'estorsione nei cantieri edili (UTG/FG – FAI – A.N.C.E.)	12 ottobre - Foggia
33.	Seminario <i>"La carta dei diritti e dei doveri per la protezione a favore dei testimoni e collaboratori di giustizia"</i>	28 ottobre Roma
34.	Presentazione dell'Associazione Antiracket di Pagani FAI	10 novembre Pagani (SA)
35.	Seminario di studio su <i>"La lotta al racket e all'usura"</i> (Università del Salento – Facoltà di Giurisprudenza)	18 novembre Lecce
36.	Convegno Regionale <i>"Nuove forme di idee e proposte per contrasto a racket e usura"</i> (Camera di Commercio di Brindisi)	19 novembre Brindisi

37.	Giornata della Legalità <i>“Legalità mi piace”</i> (Confcommercio)	25 novembre Roma
38.	Presentazione del libro <i>“I processi dell’Antiracket”</i> Una guerra civile mite 1990 – 2015 di Mariagrazia Gerina (FAI)	28 novembre Patti (ME)
39.	Evento di fine anno – FAI ANTIRACKET FALCONE BORSELLINO – (FAI – LIBERA)	5 dicembre Montescaglioso (MT)
40.	NATALE ANTIRACKET 2015 – <i>INSIEME SI PUO’</i> (FAI)	16 dicembre Napoli
41.	Incontro con il Direttivo della Consulta Nazionale Antimafia	18 dicembre - Cassano delle Murge (BA)
42.	Evento conclusivo del PON <i>“Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007 – 2013”</i> <i>“IL PON SICUREZZA SI RACCONTA, IL PON LEGALITA’ SI PRESENTA”</i>	22 dicembre Bari

Si soggiunge, infine, che il 28 settembre, ha avuto luogo presso il Padiglione *“Coldiretti”* di Milano Expo 2015, un incontro, alla presenza del Comitato di Solidarietà, ove è stato presentato lo studio, redatto dal Prof. *Ranieri Razzante* sulle agromafie.

Sono intervenuti all’evento il Vice Ministro dell’Interno, Sen. *Filippo Bubbico*, il Vice Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, Sen. *Andrea Olivero* e il Consigliere della Corte dei Conti, Dr. *Andrea Baldanza*, Vice Presidente del *Comitato Scientifico Osservatorio sulla criminalità nell’agricoltura e sul sistema agroalimentare*.

Nel corso dell’incontro, moderato dal Dr. *Luigi Casillo* (*SKY Tg 24*), introdotto dal Commissario e dal Presidente della Confederazione Nazionale Coldiretti, Dr. *Roberto Moncalvo*, è stato anche presentato agli operatori invitati lo spot *“Chi sceglie, trova lo Stato”*.

CAPITOLO II

ATTIVITA' DEL COMITATO

| I – DELIBERAZIONI

Il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura ha svolto **42** sedute ed ha adottato **2066** decisioni relative a istanze di elargizione, ex lege n. 44/1999 (**722**), e di mutui decennali senza interesse, ex lege n. 108/1996 (**1344**), con una deliberazione complessiva, di euro **25.804.938,22**.

Nel corso del 2015 sono pervenute, dalle Prefetture, **1309** istanze, di cui **230** per elargizione e **1.079** per mutui di cui: **710** di c.d. usura bancaria, **46** Equitalia e la differenza **323** per usura.

Il numero accresciuto di istanze risulta "dopato" dalle richieste presentate nelle ipotesi rientranti nella c.d. *usura bancaria*, sicuramente di gran lunga maggiori di quanto risulta nell'anno precedente, periodo in cui l'appena avviata informatizzazione non consentiva tale rilevazione; infatti, estrapolando tale specifico dato, l'effettivo incremento è in realtà esiguo.

Il Comitato ha deliberato non solo su richieste presentate in corso d'anno **17** ma anche su richieste già presentate negli anni precedenti e non ancora definite **657** per criticità emerse nei rispettivi procedimenti.

Sono state in particolare adottate le seguenti deliberazioni:

- **267** di accoglimento;
- **407** di non accoglimento;
- **558** di predisposizione del preavviso diniego;
- **197** di integrazioni delle istruttorie;
- **229** di rinvio per ulteriori maggiori approfondimenti su situazioni particolarmente complesse;
- **3** di sospensione del procedimento amministrativo;

- **14** di riesame in autotutela;
- **9** di annullamento, in autotutela, di deliberazioni precedentemente adottate;
- **232** di approvazione dei piani di investimento e di restituzione delle somme concesse a titolo di mutuo decennale senza interesse;
- **51** di avvio di procedimenti di revoca dei mutui o delle elargizioni precedentemente concessi;
- **19** di revoca dei benefici economici già concessi;
- **80** di presa d'atto.

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

*Bilancio di attività
gennaio – dicembre 2015*

Sedute	42
Posizioni esaminate	2066
Estorsione	722
Usura	1344
Votazione	UNANIMITA'

TOTALE NAZIONALE DELIBERATO NEL 2015: € 25.804.938,22

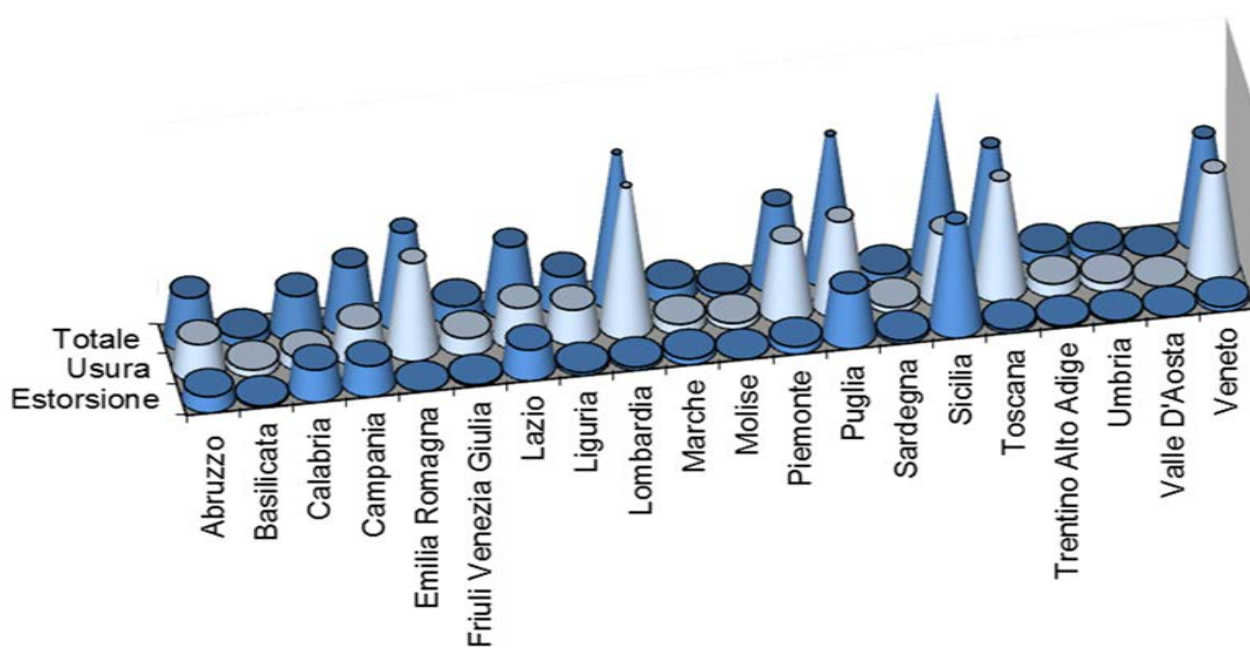
ESTORSIONE		PROVVISIONALE	SALDO	TOTALE
Accoglimenti	165	€ 2.919.384,00	€ 11.337.049,24	€ 14.256.433,24
Integrazioni, Istruttorie richieste alle Prefetture	101			
Preavvisi diniego	122			
Rinvii	96			
Prese d'atto	51			
Pareri	0			
Annullamenti	5			
Revoche	16			
Riesami	12			
Avvio procedure di revoca	45			
Sospensioni	1			

USURA	UNICA SOLUZIONE		SALDO	TOTALE
Accoglimenti	102	€ 11.292.031,00	€ 256.473,98	€ 11.548.504,98
Non accoglimenti	299			
Integrazioni Istruttorie richieste alle Prefetture				
Preavvisi diniego	436			
Rinvii	133			
Prese d'atto	29			
Pareri	232			
Annullamenti	4			
Revoche	3			
Riesami	2			
Avvio procedure di revoca	6			
Sospensioni	2			

Istanze presentate nel 2015 suddivise per Regione

REGIONE	ESTORSIONE	USURA	TOTALE
Abruzzo	7	47	54
Basilicata	1	6	7
Calabria	42	23	65
Campania	30	85	115
Emilia Romagna	3	140	143
Friuli Venezia Giulia	1	19	20
Lazio	8	96	104
Liguria	2	30	32
Lombardia	8	136	144
Marche	1	24	25
Molise	1	7	8
Piemonte	1	62	63
Puglia	29	62	91
Sardegna	1	25	26
Sicilia	86	57	143

Toscana	3	123	126
Trentino Alto Adige	2	27	29
Umbria	0	17	17
Valle D'Aosta	0	0	0
Veneto	5	93	98
TOTALE	230	1079	1309



| LE DECISIONI

ACCOGLIMENTI

Il Comitato ha disposto l'accoglimento di **267** istanze, di cui **165** presentate dalle vittime di estorsione per ottenere elargizioni e **102** presentate dalle vittime dell'usura per ottenere mutui decennali senza interesse.

Le somme complessivamente deliberate dal Comitato ammontano a **€ 25.804.938,22** di cui:

- **€ 14.256.433,24** in favore delle vittime dell'**estorsione** (di cui € 2.919.384,00 a titolo di provvisionale ed € 11.337.049,24 a titolo di saldo);
- **€ 11.548.504,98** in favore delle vittime dell'**usura** (di cui € 11.292.031,00 a titolo di mutuo in un'unica soluzione ed € 256.473,98 a titolo di saldo rispetto ad anticipazioni già concesse).

Disaggregando i dati a livello territoriale (allegato 4), la Sicilia risulta la regione a cui favore sono state deliberate le maggiori somme per elargizioni alle vittime di **estorsione € 6.474.291,08**, seguita dalla Calabria **€ 3.756.509,11**, dalla Campania **€ 2.059.380,83** e dalla Puglia **€ 928.305,63**.

Per quanto riguarda, invece, le vittime di **usura**, la Regione che ha fatto registrare il maggior importo per mutui è la Puglia **€ 3.594.067,55**, seguita dalla Campania **€ 2.315.823,18**, dal Lazio **€ 1.687.109,02** e dalla Lombardia **€ 1.063.450,00**.

ELARGIZIONI AD ALTRI SOGGETTI

Nel corso dell'anno 2015, sono state accolte **10** istanze presentate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 44/1999, da "terzi danneggiati" da attività estorsive, per un totale di € **133.722,14**, a ristoro dei danni subiti da beni mobili o immobili di loro proprietà.

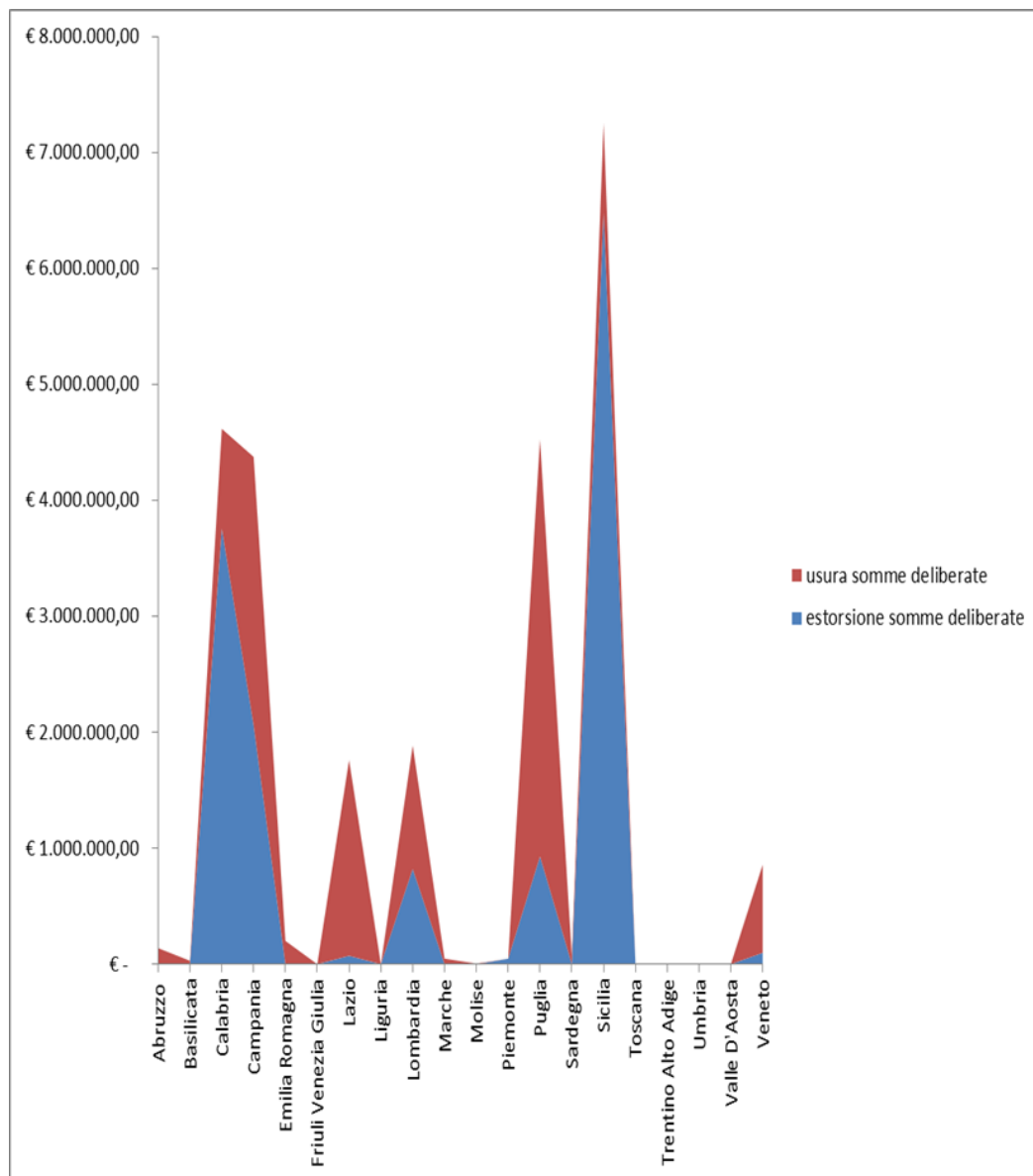
ELARGIZIONI PER LESIONI PERSONALI

A seguito degli accertamenti sanitari, disposti ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. n. 60/2014, "nei casi di lesioni personali o di decesso, ai fini dell'accertamento del nesso di causalità tra il fatto delittuoso e l'evento lesivo", sono state accolte fino al 31 dicembre 2015, n. **46** istanze per il ristoro delle lesioni personali per un totale di € **4.392.999,76**.

Somme deliberate per estorsione e usura anno 2015 suddivise per Regione

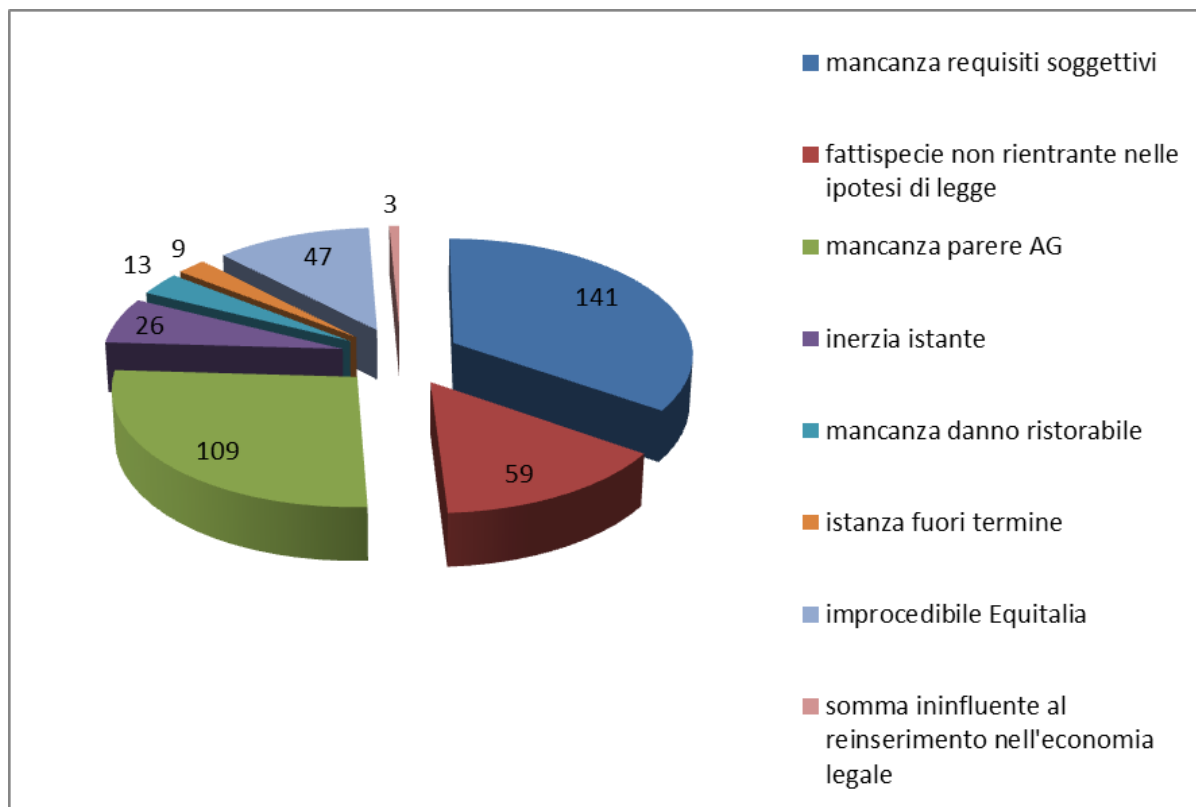
REGIONI	ESTORSIONE	USURA
Abruzzo		€ 138.791,00
Basilicata		€ 29.420,56
Calabria	€ 3.756.509,11	€ 860.573,46
Campania	€ 2.059.380,83	€ 2.315.823,18
Emilia Romagna		€ 200.671,00
Friuli Venezia Giulia		
Lazio	€ 72.453,55	€ 1.687.109,02
Liguria		
Lombardia	€ 820.000,00	€ 1.063.450,00
Marche		€ 47.523,09
Molise		€ 5.153,77
Piemonte	€ 47.313,00	
Puglia	€ 928.305,63	€ 3.594.067,55
Sardegna		€ 72.171,08

Sicilia	€ 6.474.291,08	€ 774.602,11
Toscana		
Trentino Alto Adige		
Umbria		
Valle D'Aosta		
Veneto	€ 98.180,04	€ 759.563,46
TOTALE	€ 14.256.433,24	€ 11.548.504,98



NON ACCOGLIMENTI E RELATIVE MOTIVAZIONI

Le istanze respinte sono state complessivamente **407** di cui **108** per elargizioni e **299** per i mutui.



Nello specifico:

- **141** per mancanza dei requisiti soggettivi;
- **59** per fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative;
- **109** per mancanza del prescritto parere favorevole dell'Autorità Giudiziaria;
- **26** per inerzia dell'istante;
- **13** per mancanza di un danno ristorabile ai sensi delle vigenti normative;
- **3** in quanto la somma concedibile a titolo di mutuo non avrebbe consentito il reinserimento dell'istante nell'economia legale;

- **9** presentazione oltre i termini di legge;
- **47** per improcedibilità.

INTEGRAZIONI ISTRUTTORIE

Il Comitato, al fine di disporre di un completo quadro di valutazione, ha disposto l'acquisizione di ulteriori elementi istruttori da parte delle Prefetture per **197** delle posizioni esaminate, di cui **101** per elargizioni e **96** per mutui.

Nello specifico:

- **188** integrazioni istruttorie sono state disposte in quanto il "*dettagliato rapporto*", previsto dall'art. 21 del d.P.R. n. 60/2014 e di competenza del Prefetto non forniva tutti gli elementi necessari per definire il relativo procedimento;
- **9** integrazioni sono state richieste in quanto le istanze risultavano completamente prive del "*dettagliato rapporto*".

SOSPENSIONI

Nel corso del 2014 il Comitato ha deliberato la sospensione del procedimento amministrativo per **3** delle istanze esaminate, di cui **1** per elargizioni e **2** per usura.

Si tratta di provvedimenti adottati nelle more della definizione dei procedimenti penali a carico dell'istante, ai sensi dell'art. 14, comma 7, della legge n. 108/1996, come modificato dall'art. 1, lettera d) della legge n. 3/2012.

PARERI

Il Comitato ha complessivamente espresso **232** pareri sui piani di ammortamento e di restituzione, presentati dalle vittime di

usura e da allegare ai relativi contratti di mutuo, allo scopo di definire le istanze di accesso al Fondo.

L'attività riguarda il controllo preventivo dei beneficiari delle somme concesse a titolo di mutuo e mira ad evitare indebite "infiltrazioni" di soggetti che potrebbero essere collegati, a vario titolo, al contesto criminale in cui si è consumato il reato di usura.

AVVII DEI PROCEDIMENTI DI REVOCA

Al fine di tutelare l'integrità del Fondo di Rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura il Comitato ha adottato **51** delibere per l'avvio del procedimento di revoca dei benefici già concessi che, alla luce dei chiarimenti forniti dagli interessati, hanno dato luogo a **19** provvedimenti di revoca, di cui:

- **16** per estorsione, a causa della mancata prova del corretto reimpiego delle somme elargite in un'attività economica di tipo imprenditoriale, come previsto dall'art. 15 della legge n. 44/1999;
- **3** per usura, nelle ipotesi tassativamente previste dall'art. 14, comma 9, della legge n. 108/1996:
 - *procedimento penale per il delitto di usura, in relazione al quale il mutuo o la provvisionale sono stati concessi, concluso con provvedimento di archiviazione ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione;*
 - *somme erogate a titolo di mutuo o di provvisionale non utilizzate in conformità al piano di utilizzo;*
 - *condizioni ostative sopravvenute alla concessione del mutuo previste nei commi 7 e 8 (soggetti condannati per il reato di usura, sottoposti a misure di prevenzione*

personale, che hanno reso dichiarazioni false o reticenti, nel procedimento penale posto a base dell'istanza).

PRESE D'ATTO

Il Comitato ha complessivamente adottato **80** prese d'atto, di cui:

per estorsione:

- **29** a seguito sia delle comunicazioni della Prefettura circa la riscossione o meno di premi assicurativi o altro beneficio concesso per il medesimo danno, sia da parte della Consap, con riguardo al corretto reimpiego delle somme corrisposte in attività economiche di tipo imprenditoriale;
- **22** per richieste di riesame di istanze già definite per le quali non sono emersi elementi nuovi rispetto alle decisioni precedentemente adottate;

per usura:

- **13** per richieste di riesame, di istanze già definite per le quali non sono emersi elementi nuovi rispetto alle decisioni precedentemente adottate;
- **8** osservazioni inviate dagli istanti;
- **8** rinuncia da parte dell'istante al mutuo richiesto.

In allegato viene riportata la relazione della Concessionaria *Consap S.p.A.*, contenente le attività dell'anno 2015, riferite, in particolare, al Fondo di rotazione.

La relazione in argomento è la prima compilata dopo la sottoscrizione del nuovo atto di Concessione, sottoscritto il *20 gennaio 2015*.

| II - CONTENZIOSO

Nel corso del 2015 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*, **53 ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali, di cui **30** avverso i decreti in materia di estorsione, **17** avverso decreti in materia di usura, **6** avverso il silenzio; **18 ricorsi straordinari al Capo dello Stato**, talvolta con istanza di sospensiva, di cui **6** avverso decreti in materia di estorsione e **12** avverso decreti in materia di usura.**

Sono stati proposti, altresì, **3** ricorsi in appello al *Consiglio di Stato* avverso favorevoli sentenze. Non risultano depositati, come negli anni precedenti, ricorsi *ex art. 700 c.p.c.*

Dall'analisi dei casi di estorsione si conferma, in generale, la tendenza alla contestazione delle modalità di quantificazione del beneficio erogato; risultano, quindi, in numero minore le censure che si concentrano sull'applicazione della normativa posta a base dei provvedimenti denegatori di provvisionale 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.

Per quanto concerne gli esiti dei ricorsi, nell'anno 2015, sono stati definiti **24** ricorsi straordinari al Capo dello Stato, alcuni dei quali presentati negli anni precedenti: **8** sono stati respinti, **2** dichiarati inammissibili, **2** irricevibili, **3** improcedibili, **6** in parte inammissibili e respinti. In tre casi, l'esito è stato positivo per i ricorrenti.

Nello stesso arco temporale in esame, il numero dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato (**18**) è diminuito rispetto all'anno precedente (**22**).

I ricorsi proposti innanzi ai *Tribunali Amministrativi Regionali* sono pari a **53** (nel 2014 erano **31**).

Per quanto riguarda il loro esito, **21** sono state le sentenze complessivamente notificate, anche per ricorsi presentati negli anni precedenti: **10** di rigetto, **6** di accoglimento, **2** di inammissibilità e **3** dichiarati improcedibili.

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

Ne escono, poi, rafforzate le decisioni assunte dal Comitato per quanto concerne la 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.

In alcuni casi le sentenze tendono a ribadire le decisioni assunte dal Comitato per quanto riguarda la mancata prova da parte degli istanti dell'effettivo danno e/o del mancato guadagno subito per effetto dell'attività estorsiva.

Le motivazioni contenute nelle sentenze favorevoli ai ricorrenti sono fondate su una diversa valutazione da parte dei *Tribunali Amministrativi Regionali* in merito alla sussistenza dei requisiti soggettivi ovvero alle modalità della quantificazione dei benefici.

Nell'anno 2015, risultano proposte **13** istanze cautelari. Per alcune di queste si è in attesa di decisione; risultano, inoltre, notificate **4** ordinanze cautelari, tutte favorevoli all'Amministrazione, **1** rinuncia alla richiesta, **1** domanda incidentale di sospensione respinta, **1** ordinanza respinta in

appello, **1** ordinanza dichiarata improcedibile, **2** ordinanze rinviate alla Camera di Consiglio.

Per quanto concerne i ricorsi proposti in appello, risultano notificate **3** sentenze del *Consiglio di Stato* con esito favorevole all'Amministrazione.

Si sta valutando la possibilità di istituire un apposito "massimario in progress" da sottoporre ai componenti del Comitato, in grado di fornire gli orientamenti della giurisprudenza amministrativa sulla materia e rendere più efficaci le decisioni del Comitato stesso.

CAPITOLO III
PROPOSTE DI MODIFICHE NORMATIVE

Nel corso dell'incontro, nella prima sessione dedicata alla *“Plurioffensività dei reati di estorsione e di usura: profili evolutivi ed interazioni criminali, con particolare riferimento al pregiudizio all’economia nazionale”*, il *Dr. Giovanni Colangelo*, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, oltre a sottolineare l’importanza della effettività della pena, ha evidenziato l’esigenza dell’autonomia del procedimento amministrativo di concessione dell’elargizione e del mutuo rispetto al procedimento penale.

Il magistrato si è soffermato sull’esperienza di rafforzamento del dialogo tra le due Istituzioni (Prefetto e Procuratore), peraltro già curato dall’Ufficio del Commissario con gli incontri di formazione integrata presso le Prefetture.

Convergenti si sono rivelati gli interventi del *Dr. Giuseppe Pignatone*, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma - che ha accennato anche all’incidenza della corruzione nel profilo criminale – e del *Dr. Franco Roberti*, Procuratore Nazionale Antimafia DNA, che ha tenuto a sottolineare l’enorme rilevanza ancora oggi delle estorsioni, che spesso si intersecano con i reati di turbativa d’asta.

Il mondo accademico, rappresentato dal Prof. *Sergio Seminara*, Professore Ordinario di diritto penale - Università degli Studi di Pavia, nel suo intervento, si è soffermato sulle comparazioni dei reati di usura come risulta disciplinato da altri ordinamenti, in particolare quello francese, previsto a tutela dell’economia e poco ispirato a concetti solidaristici.

Nella tavola rotonda, è stata sottolineata l'esigenza dell'ampliamento dei termini per le istanze di accesso al Fondo, la sospensione dei termini e la rinnovabilità della stessa.

Nella seconda sessione, sul tema *"Racket e usura: sostegno alle vittime e garanzia dei fondi di rotazione"*, si sono registrati gli interventi dei rappresentanti di Banca d'Italia, A.B.I., Bancaprossima e del Presidente della Regione Puglia, *Dr Michele Emiliano*.

E' emersa la profonda esigenza di rafforzare il microcredito in favore delle piccole e delle medie imprese e delle famiglie, con l'auspicio di una valutazione del mutuo creditizio che superi gli effetti pregiudizievoli dell'attuale penalizzante meccanismo.

Il Vice Ministro, *Sen. Filippo Bubbico*, nel trarre le conclusioni ha investito questo Ufficio della necessità che su tali problemi si avvii uno studio accurato, approfondito ed attuale in grado di fornire strumenti, idee e proposte al legislatore per elaborare interventi normativi, resi sempre più urgenti.

Come accennato precedentemente, sia nell'ambito dell'attività svolta dal *Comitato di Solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura*, che in occasione di molteplici incontri interistituzionali, fra i quali, il Convegno di studi, promosso dall'Ufficio, il 20 ottobre, sul tema *"Sicurezza, legalità e solidarietà. Nuove strategie di lotta all'estorsione e all'usura fra Stato di diritto ed economia legale"* è stata riscontrata, con ampia condivisione, l'esigenza di garantire una sempre più efficace e tempestiva azione di tutela alle vittime.

In tale ottica, non può prescindere da interventi di *ammodernamento* di una normativa che ha sicuramente svolto, in prima applicazione, e nel tempo, una efficace azione di sostegno nei confronti delle vittime, prevedendo il ristoro

patrimoniale dei danni subiti, ai fini del loro reinserimento nel circuito economico-produttivo.

Il “perfezionamento” dell’attuale assetto normativo è, quindi, conseguente alla rilevata necessità di superare questioni interpretative e criticità in concreto evidenziate in sede di attuazione delle disposizioni in materia.

| II - IL GRUPPO DI LAVORO PROPOSTE NORMATIVE

E’ stato, pertanto, costituito un “*Gruppo di lavoro*”, composto da esperti in materia e da due rappresentanti dell’Ufficio, al fine di formulare concrete proposte modificative della legislazione vigente.

Il “*Gruppo*” ha svolto una approfondita analisi allo scopo di definire strumenti per rendere più efficaci e celeri gli interventi, operando sulle relative procedure, anche sulla scorta delle indicazioni fornite, nel corso del Convegno del 20 ottobre.

Lo stesso Gruppo di lavoro si è soffermato sui seguenti profili di interesse:

- **ampliamento dei termini per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo.**

La particolare condizione degli interessati, connotata da accentuato disagio, è tale da suggerire l’ampliamento dei termini per la presentazione delle istanze di accesso al Fondo ad un arco temporale di **24 mesi**, per la vittima di usura, di estorsione e di intimidazione ambientale, apportando così modifiche all’art. 14, comma 5, della legge n.108/1996, nonché all’art.13, commi 3 e 4, della legge n.44/1999.

- **Riapertura dei termini di presentazione delle istanze di concessione dell'elargizione e del mutuo.**

Si è, altresì, ipotizzata una norma che contempla la riapertura dei termini di presentazione delle istanze di concessione dell'elargizione e del mutuo, relative agli eventi dannosi verificatisi successivamente al 27 febbraio 2007, a suo tempo respinte per decorrenza dei termini di presentazione ovvero non presentate. E ciò allo scopo di evitare ingiustificate disparità di trattamento nei confronti delle vittime di estorsione e di usura ora considerate rispetto ai soggetti destinatari dei benefici introdotti dalle nuove disposizioni.

- **Possibilità di concessione dell'intero importo dell'elargizione prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del procedimento penale.**

Si è ipotizzata l'introduzione del comma 1-*bis* all'art. 14 della citata legge n.44, secondo cui, salvo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, l'intero importo dell'elargizione può essere concesso, prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del procedimento penale relativo all'evento delittuoso posto a base dell'istanza, a seguito del decreto che dispone il giudizio ovvero dopo la prima udienza dibattimentale ovvero nel caso in cui dall'esito delle risultanze istruttorie siano emersi solidi elementi probatori connessi al fatto criminoso.

Tale norma recepirebbe, in sostanza, l'orientamento del Comitato in linea con l'allegato parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato il 31 luglio u.s. che ha ritenuto che: *“specialmente nei casi in cui l'Amministrazione risulti in possesso di fondati elementi probatori in merito all'evento delittuoso posto alla base dell'istanza, possa legittimamente consentirsi alla stessa di procedere all'erogazione dell'intero ammontare del beneficio anche prima della conclusione del procedimento penale.”*

- **Sospensione dei termini, di cui all'art. 20 della legge n.44/1999.**

Una ulteriore riflessione è stata svolta sulla natura del beneficio della sospensione dei termini, di cui all'art. 20 della citata legge n.44 (già rientrante nelle attribuzioni del Prefetto) di competenza del Procuratore della Repubblica, a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 3/2012.

La configurazione dell'istituto quale tutela avanzata della posizione economica dell'imprenditore, pur nella considerazione del suo carattere di eccezionalità, induce ad auspicare una modifica che ne consenta espressamente la rinnovabilità *per una sola volta*; e ciò tenuto conto della circostanza che la legge vigente non la prevede, ma neanche la esclude.

Tale intervento normativo esplicherebbe effetti positivi, tra l'altro, sul contenimento del numero di istanze di mutuo carenti *ab origine* di presupposti per una determinazione favorevole, per le quali si è registrato un *trend* in decisa crescita. L'analisi dettagliata delle richieste di accesso al Fondo, *ex lege* n.108/1996, ha evidenziato che spesso le medesime sono presentate dagli interessati allo scopo principale di ottenere la sospensione dei termini, tant'è che – laddove meramente strumentali – vengono, in gran parte, definite con provvedimenti di diniego.

Sono state, pertanto, sottoposte al Sig. Vice Ministro ed al Capo di Gabinetto del Ministro, per le valutazioni e il seguito ritenuto più appropriato, le "bozze" sia del testo di legge recante le citate modifiche che di un "*articolo unico*", eventualmente da inserire in altro testo, concernente la riapertura dei termini per la concessione dell'elargizione e del mutuo, così come auspicato dal mondo delle Associazioni antiracket e antiusura.

Inoltre, è stato esaminato anche il profilo della cosiddetta valutazione della **capacità di reinserimento nell'economia legale**, ai sensi dell'art. 14 comma 5 della legge n.108/1996 e dell'art. 15 comma 2 della legge n.44/1999, nell'ambito dei requisiti oggettivi e soggettivi del beneficiario, che pone alcuni problemi applicativi. Si è posto, tra l'altro, il problema del ristoro a favore dell'imprenditore, vittima di usura, dichiarato fallito e condannato per reati connessi, con una sentenza non definitiva, rimanendo escluso per legge il risarcimento nei soli casi in cui la sentenza di condanna sia definitiva. Pertanto, non ostando in tal senso la condanna per reati connessi, che si profila come non definitiva ed oggetto di appello – e attraverso la valvola di garanzia rappresentata dalla “*revoca*” in caso di consolidamento – la valutazione della capacità di reinserimento nell'economia legale del richiedente viene effettuata dal Comitato di solidarietà caso per caso, non essendo esclusa presuntivamente, e con particolare attenzione alla concreta situazione nella quale la vittima si è venuta a trovare.

In proposito, il Gruppo di lavoro ha ritenuto efficace l'attività svolta dal Comitato, nei suesposti termini, non rendendosi necessaria nel merito una specifica modifica normativa.

Sono peraltro allo studio ulteriori ipotesi di modifiche normative riguardanti il beneficio della sospensione dei termini di cui al citato art. 20, formulate dalle Autorità Giudiziarie interessate in merito.

III – IL FONDO DI GARANZIA

L'esito positivo della II^a Tavola Rotonda presso il Convegno del 20 ottobre ha anche convinto lo scrivente ad avviare contatti con i soggetti istituzionali (A.B.I., Bancaprossima, ecc.), che hanno partecipato con autorevoli esponenti. Agli stessi è stata

prospettata la possibilità di creare un “*Fondo di garanzia*”, che consenta di recare un contributo valido in favore del mondo imprenditoriale, specie di media-piccola dimensione, e delle famiglie, che altrimenti sarebbero costrette a ricorrere a prestiti usurari, e, quindi, in ultima analisi, alla criminalità organizzata.

In concreto, fermo restando quanto previsto dall’art. 15 della L. n. 108/1996, si tratterebbe di destinare parte delle risorse del *Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura*, alla funzione “*di garanzia*” del credito bancario finalizzato alla concessione di fidi.

Il Fondo potrebbe, altresì, costituire un modello snello ed efficace di intervento statale in alcuni contesti territoriali, interessati da crisi aziendali e/o eventi naturali e agevolare l’accesso dei suddetti fidi a fronte della garanzia pubblica offerta.

Sulla praticabilità della proposta è stata anche interpellata la Concessionaria *Consap S.p.A.* al fine di acquisire gli elementi di carattere tecnico utili per avviare un possibile “percorso normativo”, che ha dimostrato al riguardo la più ampia disponibilità in proposito.

Occorrerebbe, quindi, stipulare accordi con il mondo creditizio – in particolare quello ad esclusiva o ad elevata operatività etico sociale – in grado di favorire la concessione dei suddetti fidi a fronte della garanzia pubblica offerta.

Previa relativa disposizione normativa, potrebbe essere ipotizzata anche l’istituzione di un’*Agenzia per la prevenzione dell’usura*, con finalità di accesso al microcredito.

I vantaggi possono così sintetizzarsi:

- contenimento del reato di usura, tenuto conto che, ampliando la possibilità di accesso al credito ordinario, si

rende più difficile l'“avvicinamento” dei cittadini “a rischio”;

- maggiore salvaguardia del tessuto sociale produttivo ed economico;
- tutela dell'immagine dello Stato, considerato che attualmente il destinatario quale vittima di usura, dopo aver subito il danno “*usurario*” e affrontato il processo penale, si trova gravato dell'obbligazione di assolvere alle rate del mutuo concesso dal *Fondo di Solidarietà* e, nella frequente ipotesi di inadempimento, assoggettato al recupero coattivo del credito da parte dello stesso Stato. Va sottolineato, a tal fine, che la *Corte dei Conti - Sezioni riunite in sede di controllo* -, in occasione della “*Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2014*”, comunicata al Parlamento il 25 giugno 2015, prendendo atto della condivisione, da parte del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, delle posizioni espresse nella precedente relazione, “**che conservano la loro piena attualità**”, ha ribadito “**la perdurante esigenza di modificare l'attuale sistema**” - (pag.275).

La stessa Corte, infatti, rileva che il Fondo “*nel 2013, a fronte di 10 milioni di crediti concessi (...) registra solo 20.000 euro di rimborsi*”. Nella relazione in argomento viene, inoltre, precisato che le “*sofferenze*” in questione “*risultavano solo apparentemente attenuate, in quanto al febbraio 2015, quasi 82% dei mutuatari risulta moroso: il rapporto tra l'importo delle rate invase e le rate scadute si attesta su circa l'86%*”. A poco è valsa, infatti, la modifica dell'atto di concessione con Consap S.p.A. che subordina all'autorizzazione del Comitato i pagamenti nei confronti del mutuatario moroso.

In ogni caso, gli incontri sul territorio hanno evidenziato come la nascita di un Fondo di garanzia va nella direzione di coloro che,

in stato di profonda necessità, pur se non raggiunti dalla criminalità, appaiono fortemente esposti alla stessa.

Intervenire nei loro confronti può servire a “*disboscare*” il mondo dell’illegalità, che, infiltrandosi pesantemente nell’economia e nella finanza, sottrae “*potenziali clienti*” al settore creditizio.

Quanto proposto, per i profili connessi all’art. 11 della legge n. 400/1988, mira a garantire sempre più sani processi di sviluppo imprenditoriale e tende alla concreta difesa sia di chi produce ricchezza e occupazione sia di chi vive in condizioni di disagio economico, consentendo di superare, nel contempo, le criticità rilevate dalla Corte dei Conti.

Tutte le proposte, di cui abbiamo detto, debitamente rappresentate, hanno suscitato la piena condivisione del Signor Ministro, del Signor Vice Ministro e del Signor Presidente della Commissione Antimafia, i quali potranno individuare gli strumenti normativi che meglio ne consentano l’inserimento a pieno titolo nella legislazione di settore.

| CONCLUSIONI

L'attività svolta nel 2015, descritta compiutamente nelle pagine precedenti, è stata resa possibile grazie all'impegno e alla tenacia degli "attori", di cui si è fatto cenno nelle pagine introduttive, tutti coinvolti, a vario titolo, nelle attività del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

In particolare, si ringraziano, oltre alle Prefetture, i Magistrati ordinari e contabili, gli Avvocati dello Stato, le Forze di Polizia, le Associazioni e le Regioni.

Le difficoltà, pur incontrate, sono state (e saranno) superate facendo leva sulle positive esperienze fin qui realizzate in piena sinergia con loro.

Quanto fin qui realizzato andrà ulteriormente sviluppato "in progress", con specifiche iniziative di formazione e aggiornamento del Personale dell'Ufficio, al quale va rivolto un plauso e un vivo ringraziamento per il lavoro svolto, sempre con grande senso di responsabilità e di professionalità.

A questa crescita di cultura professionale corrisponde il senso di passione, attenzione e rigore istituzionale del Comitato, in tutte le sue componenti: associazionistiche, di categoria e dei funzionari dei Ministeri coinvolti, nonché dei rappresentanti della Concessionaria Consap.

Gli obiettivi da raggiungere, sempre più con attente e rigorose modalità di azione sono: lotta alla criminalità, in tutte le sue forme, e solidale sostegno alle vittime dei reati estorsivi e usurari. La finalità è quella di rafforzare, in un'ottica di "etica

pubblica”, le coscienze civiche, autentiche, responsabili e coerenti.

La Relazione, nel contenere doverosamente il rendiconto dell’attività ordinaria del Comitato, ha evidenziato l’opera fin qui condotta intesa a conseguire una sempre più efficace azione sinergica con le Prefetture responsabili delle istruttorie.

Grande fiducia a tal fine viene riposta nell’attività di informatizzazione dell’Ufficio, sulla quale, nelle pagine precedenti, è stato redatto un apposito *“report”*. Essa consentirà, ad implementazione avvenuta, prevista entro il primo semestre del 2016, la celerizzazione delle pratiche istruttorie da sottoporre al Comitato e la maggiore trasparenza delle attività poste in essere dalle Prefetture e dei lavori del Comitato.

Nelle pagine, che concludevano la Relazione per l’anno 2014, si parlava espressamente di *“Cantiere”*, le cui *fondamenta* - va detto - sono già poste, secondo una responsabile progettualità, fatta di buon senso e di ragionevolezza e finalizzata a promuovere sempre più efficacemente sani processi di sviluppo imprenditoriale e di coesione civica e sociale.

Prefetto
Firmato: Santi Giuffre’