

**Il Comitato di Solidarietà
per le vittime dell'estorsione e dell'usura**

(art. 19, L. 23/2/1999, n. 44 ed art. 13, D.P.R. 16/8/1999, n. 455)

**Relazione sull'attività svolta
nell'anno 2000**

(art. 2, comma 7, D.P.R. 16/8/1999, n. 455)

Trasmessa al Ministro dell'Interno l'11 gennaio 2001

Introduzione

La Legge 44 che all'art. 19 ha istituito il Comitato di solidarietà e unificato i Fondi per le vittime dell'estorsione e dell'usura, ha affermato alcuni principi fortemente innovativi rispetto alla precedente legislazione antiracket. In primo luogo ha attribuito al nuovo Comitato la potestà deliberativa esclusiva nella concessione dei benefici, semplificando le procedure (il precedente Comitato esprimeva pareri e l'atto deliberativo era assunto dal Presidente del Consiglio per l'estorsione e dal Commissario straordinario per l'usura): il Comitato è ora l'unico organismo che garantisce uniformità nell'applicazione e nell'interpretazione della norma; non solo, ma nel momento in cui prevede l'attribuzione della presidenza al Commissario antiracket ed antiusura (diventato, inoltre, realtà istituzionale permanente, non più dipendente dall'attribuzione dell'incarico di Commissario straordinario) inserisce l'attività del Comitato in quello che è il contesto naturale per la sua attività, ovvero quello delle iniziative più generali contro il racket e l'usura.

In secondo luogo, con la valorizzazione della presenza dei rappresentanti del mondo associativo (sei componenti su nove), sia in quanto rappresentanti degli interessi generali degli operatori economici, sia in quanto espressione dell'impegno specifico sui temi della lotta al racket e all'usura si è conseguito un arricchimento nella comprensione del fenomeno e della condizione delle vittime.

Conseguentemente a questi nuovi principi legislativi una cosa è stata del tutto evidente al Comitato in tutti gli atti e le iniziative assunte: l'attività risarcitoria del Comitato è parte della più complessiva azione di contrasto al racket e all'usura. L'attività risarcitoria non può essere solo uno strumento di solidarietà verso la vittima dell'azione criminosa, ma deve e non può non essere efficace strumento di contrasto.

Consentire agli operatori economici, ed in particolare ai commercianti (categoria più esposta), che con la loro denuncia hanno consentito l'arresto degli estortori e che per questo hanno subito l'incendio della propria azienda, di riavviarla in tempi brevi con il risarcimento del Fondo, costituisce la più importante risposta agli atti intimidatori. Consentire a chi è stato devastato dall'esperienza usuraria di reinserirsi nell'economia legale con il mutuo offerto dallo Stato, rappresenta la più straordinaria delle risposte che rende conveniente, e quindi incoraggia, la stessa denuncia dell'usura.

Proprio perché è uno degli strumenti dell'azione contro la criminalità, il Comitato ha sempre assunto nell'applicazione delle norme un punto di vista il più possibile vicino

alle vittime. Il Comitato non può essere controparte di chi presenta la domanda di risarcimento, deve comprendere la sofferenza e le ragioni di chi presenta l'istanza.

È la natura stessa dei fatti, in particolare di quelli estorsivi, che obbliga ad una lettura dinamica del fenomeno. Sino alla Legge 44/99 si sono succeduti diversi interventi legislativi per modificare l'impianto originario del Decreto Legge 419 del 1991, proprio a conferma della necessità dell'adeguamento della norma alle mutevoli manifestazioni del fenomeno criminoso, e della difficoltà a coprire o prevedere tutte le sue manifestazioni. Il Comitato ha affermato una sua responsabilità interpretativa in questo senso, prevedendo anche autonomi momenti di riflessione.

Un esempio di queste attività è la valutazione del cosiddetto "cavallo di ritorno", un fenomeno criminale particolarmente diffuso in Puglia (certamente riconducibile alle previsioni di cui all'art. 3 della L. 44/99), registrato nelle istanze provenienti da alcune zone della regione, in passato non evidenziate per aspetti di criminalità organizzata. L'estorsione così realizzata (il profitto conseguito per la restituzione del bene rubato) ha rappresentato un passaggio storico nella malavita associata delle più note regioni "a rischio". Il Comitato ha adottato, al riguardo, di fronte a casi che apparivano sintomatici di un "fenomeno di entrata" di una malavita estorsiva in via di consolidamento, una particolare sensibilità diretta ad incentivare la denuncia degli operatori economici colpiti.

Per altro verso, ha operato con rigore coerente con la connotazione anticriminale della norma, evitando un generalizzato ed indiscriminato accesso ai benefici, che avrebbe inevitabilmente snaturato l'efficacia dello stesso strumento.

Si sono resi necessari diversi interventi istruttori per meglio accertare i requisiti soggettivi soprattutto in relazione ai pregiudizi penali dell'istante. La natura esemplare dell'erogazione non può essere indifferente a questo aspetto: erogare un mutuo ad un soggetto che ha precedenti penali rilevanti o si trova indagato, screditerebbe il valore della norma. È da rilevare che vi sono stati casi di non accoglimento dell'istanza dipendenti dal fatto che l'istante, pur essendo parte offesa del reato di usura, si è trovato ad essere indagato o per lo stesso reato o per altri con questo connessi; vi sono stati altresì casi rilevanti ai sensi dell'art. 4 della Legge 44/99 di soggetti che o hanno dichiarato il falso o non hanno offerto all'Autorità Giudiziaria tutti gli elementi di cui erano a conoscenza.

Una considerazione a parte deve essere dedicata al clima complessivo che si è realizzato nel Comitato; sopra ogni altro, vale un dato: tutte le decisioni sono sempre state assunte all'unanimità e questo non ha mai fatto venire meno quella dialettica che ha accompagnato i lavori in questo anno. Per alcuni aspetti è stata una straordinaria esperienza, anche umana; nel Comitato si sono incontrate personalità con distinte storie professionali e personali, con diverse esperienze di impegno sociale: tutti insieme si è riusciti a stabilire un positivo clima di confronto. Rilevante è stato l'apporto dei componenti designati dai Ministeri del Tesoro e dell'Industria, la cui elevata professionalità si è incon-

trata con la passione dei rappresentanti designati dalle associazioni antiracket e dalle Fondazioni antiusura; in questa integrazione di diversi percorsi umani, determinante è stato l'apporto dei rappresentanti delle associazioni di categoria designati dal CNEL.

L'esperienza di questo anno è stata importante per il personale dell'Ufficio di Supporto e di quello del Commissario. Si sono raggiunti notevoli standard di efficienza della pubblica amministrazione, con forte motivazione di quanti sono stati impegnati. A tutti questi, così come alle Prefetture, a tutti gli uffici periferici e alla Direzione dei Servizi Civili, deve andare il riconoscimento del Comitato.

La mole delle istanze accumulate sotto la precedente normativa ha condizionato l'attività del Comitato, e in parte ancora oggi costituisce un problema. Ma non è stata questa la principale difficoltà, quanto quella di creare e organizzare una struttura completamente nuova per la gestione della nuova Legge 44/99, che aveva giustamente innescato aspettative e speranze: era un obbligo istituzionale fare di tutto perché non si producessero nuove frustrazioni. Per questo non c'era tempo per aspettare la ordinaria strutturazione dell'intero ufficio: si è partiti perché si doveva, con le poche, ma straordinariamente motivate, risorse a disposizione; in movimento si è venuta a costituire una struttura di gestione a partire dal reclutamento del personale nell'ambito della pubblica amministrazione, incontrando la disponibilità di Ministeri e Forze dell'Ordine. Lo sforzo doveva essere all'altezza dell'obiettivo straordinario di rendere rapidamente operativa la nuova normativa antiracket e antiusura.

La sfida si è giocata sulla rapidità dei tempi di erogazione: se si riesce a consentire a chi ha subito un danno di ottenere nei tempi più brevi possibili il risarcimento, questo fatto costituisce una risposta alla criminalità altrettanto importante della pena detentiva. Si è riusciti a rispettare questo obiettivo nelle condizioni date di complessità e delicatezza della materia per l'impegno delle Prefetture, dei referenti, dell'ufficio.

Quando non si è riusciti, ciò ha avuto varie cause:

- a) l'obbligo di verificare fino in fondo le possibilità di applicazione della legge nei casi in cui, ad esempio, un danneggiamento non è preceduto o seguito da immediate richieste estorsive: in tali casi si deve accertare se il fatto è riconducibile alle previsioni del secondo comma dell'art. 3 della Legge 44/99 (intimidazione ambientale); una tale valutazione (affidata dai Prefetti alle Forze dell'Ordine) non sempre può essere compatibile con l'esigenza di una procedura rapida, soprattutto quando è indipendente dall'esito di un procedimento penale definito con l'archiviazione perché ignoti gli autori del reato di danneggiamento;
- b) un'altra difficoltà è stata determinata dall'accertamento del danno soprattutto quando si è trattato di distinguere quello derivante dagli eventi estorsivi da quello per altre cause;
- c) la difficoltà maggiore si è avuta con le istanze di mutuo a causa della durata dei

procedimenti penali per usura: anche se rispetto al passato va rilevata una nuova sensibilità delle Procure verso lo strumento del Fondo di solidarietà, va segnalata, in generale, una durata particolarmente lunga delle indagini fino al rinvio a giudizio, condizione per la concessione del mutuo;

- d) ancora, per le vittime dell'usura un'altra difficoltà è legata alla quantificazione del danno commisurato agli interessi usurari effettivamente pagati: da questo punto di vista sarebbe opportuno generalizzare l'accertamento peritale nell'ambito del procedimento penale a prescindere dalla configurazione del reato come promessa di interessi usurari.

Rispetto alle difficoltà incontrate, il Comitato ha operato col massimo impegno, ha invertito una tendenza alla sfiducia nello strumento ed ha creato le premesse per giungere ad una gestione "normale" della legge in grado di garantire i tempi previsti per le decisioni, costruendo una rete fra tutti i soggetti impegnati sul territorio.

L'attività di questo primo anno di applicazione della nuova normativa consente al Comitato di offrire una valutazione ed una testimonianza sulla stessa validità delle norme: nell'insieme la normativa sull'usura e sull'estorsione offre sufficienti strumenti di intervento; la legge si è rivelata, nella prima applicazione, infatti, capace di soddisfare la motivazione e l'aspettativa del Parlamento nella creazione di uno strumento di attacco al racket e all'usura; i problemi che esistono, di cui si farà menzione nella relazione, richiedono interventi normativi paralleli, come nel caso della norma sui fallimenti.

Una delle finalità della Legge n. 108/1996 è quella di offrire un sostegno alle vittime per favorirne il reinserimento nell'economia legale. L'esperienza applicativa della legge ha evidenziato che lo strumento di cui ci si è dotati per raggiungere questo fine, la concessione del mutuo, può non essere sufficiente ad assicurare l'adeguato recupero imprenditoriale della vittima di usura; spesso, emerge l'esigenza di assicurare anche un sostegno non finanziario fatto di consigli e consulenza.

L'intervento di solidarietà alle vittime di usura richiede, quindi, come dato strategico fondamentale l'istituzione della figura del "tutor". Infatti, la tipologia delle vittime è rappresentata, rispettivamente, nell'estorsione da operatori commerciali e da piccoli imprenditori; nell'usura, secondo l'esperienza del Fondo di solidarietà ex art. 14 L. 108/1996, da categorie di particolare vulnerabilità, per lo più piccoli imprenditori, per debiti contratti per necessità aziendali.

Se è vero che non è possibile articolare una risposta che prescinda dalla denuncia e dalla collaborazione con le Forze dell'Ordine, è vero, altresì, che se non si "qualifica" la capacità di resistenza dell'imprenditore nonché la imprenditorialità necessaria per "stare sul mercato", lo scopo della normativa sarà frustrato; ancorché la vittima possa essere beneficiaria del sostegno del Fondo di solidarietà. In tale caso, l'elargizione o il mutuo non

saranno serviti all'interessato (ma soltanto ad alcuni dei suoi creditori) e lo Stato non avrà recuperato i soldi "investiti" sia in termini di risanamento del tessuto imprenditoriale sia in termini di sicurezza.

Occorre prendere atto che in situazioni compromesse, ancorché riconducibili a soggetti giuridicamente e socialmente meritevoli, perché vittime di delitti di estorsione e di usura da cui hanno avuto il coraggio di affrancarsi con la denuncia, occorre affiancare alla vittima beneficiaria dell'elargizione o del mutuo, un consulente finanziario-aziendale al duplice scopo di: verificare l'impiego dell'impegno di spesa sostenuto dallo Stato ed, al contempo, supportare la vittima con una assistenza professionale che, evitando mancanze di progettualità e commistioni tra conti personali e aziendali (che, talvolta, contribuiscono a motivare, aggravare e portare ad ulteriori conseguenze gli effetti del delitto subito), assicuri l'attuazione dell'intervento di solidarietà, così come previsto dal Comitato in sede di delibera favorevole all'accoglimento dell'istanza.

In definitiva, una **azione di tutoraggio** che nell'interesse pubblico e delle finalità della normativa di sostegno, consenta, per altro verso, al Comitato, in caso di evoluzione insoddisfacente del mutuo, di intervenire tempestivamente con provvedimenti di ritiro ovvero di carattere cautelativo.

Infine va sottolineata la responsabilità che il Comitato si è assunto nel farsi carico di questioni non attinenti ai compiti istituzionali di gestione: ad esempio nel promuovere il rifinanziamento dell'art.15 della L. 108/96 (Fondo di prevenzione dell'usura) invitando il Parlamento ad attingere alla disponibilità finanziaria del Fondo di solidarietà per alimentare quello costituito presso il Ministero del Tesoro, per sostenere l'attività dei Confidi e delle Fondazioni a sostegno di soggetti in difficoltà economica. Un segno questo della consapevolezza politica della più generale iniziativa antiusura.

Legge 23/2/1999 n. 44 e Regolamento di attuazione

Nel febbraio 1999, con una amplissima convergenza di forze politiche è stata approvata la Legge 23 febbraio 1999 n. 44, recante “disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell’usura” che sostituisce la vecchia disciplina del Fondo di solidarietà per le vittime del racket (capo I D.L. 419/1991, conv. da L. 172/1992 e successive modifiche) ed introduce modifiche anche al Fondo di solidarietà per le vittime dell’usura (art. 14 L.108/1996), nonché fornisce specifiche attribuzioni al Commissario antiracket e antiusura nel Comitato ex art. 19 L. 44 del quale diviene Presidente.

Alcune delle finalità perseguite dal legislatore sono state quelle di:

- aumentare le situazioni legittimanti l’accesso ai due Fondi di solidarietà (danni alla persona e morte del soggetto, danni da mancato guadagno conseguente ad intimidazione ambientale, precedente acquiescenza alle richieste estorsive, danni a terzi ecc.);
- ridefinire:
 - la sede dei Fondi di solidarietà (che passano al Ministero dell’Interno);
 - il ruolo e la natura stessa degli organi (Commissario antiracket, che può essere scelto anche al di fuori della P.A.; Comitato di solidarietà, i cui rappresentanti dei Ministeri dell’Interno, Giustizia e Finanze lasciano il posto a membri delle associazioni antiracket ed antiusura), allo scopo di dare maggiore risalto al momento solidaristico.

Originariamente la legge sarebbe dovuta divenire operativa solo dopo l’emanazione del Regolamento (ex art. 21) o comunque non oltre 180 giorni dalla entrata in vigore della legge (18 settembre 1999). Per evitare che la mancata emanazione, nel termine prescritto, del regolamento attuativo creasse un vuoto legislativo è stato emanato il D.L. 13/9/1999, n. 317, convertito con modificazioni dalla L. 12/11/1999 n. 414, che ha procrastinato la vigenza delle vecchie disposizioni fino all’emanazione del regolamento.

La L. 414/1999 ha avuto anche ulteriori finalità: di anticipare, da subito, taluni elementi di novità nella figura del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura; di evitare che la concessione dell’elargizione antiracket possa concorre-

re per lo stesso danno con risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo da parte di altre amministrazioni pubbliche; infine, di prolungare i termini di presentazione (o ripresentazione) delle domande per gli eventi dannosi verificatisi prima della entrata in vigore della nuova legge.

Con D.P.R. 16 agosto n. 455 (G.U. n. 284 del 3/12/1999) è stato emanato il Regolamento attuativo (operativo il 18 dicembre 1999). In esso, all'art. 19, non figurano ammessi a registrazione, da parte della Corte dei Conti, i commi 1, 3 e 4, concernenti la remissione in termini delle istanze da parte delle vittime di usura.

A) Attività del Comitato

Il Comitato è stato costituito con decreto del Ministro dell'Interno n. 11001/157/3 del 21.12.1999, dopo 3 giorni dall'entrata in vigore del regolamento attuativo della legge (D.P.R. 16.8.1999 n. 455) pubblicato in G.U. n. 284 del 3.12.1999; si è insediato lo stesso giorno; ha avviato la trattazione delle singole istanze sin dalla successiva seduta, tenutasi il 27 dello stesso mese.

Dall'ultima riunione del precedente Comitato *ex lege* 172/1992, erano trascorsi appena dieci giorni e la mole di difficoltà di un complesso passaggio normativo, logistico e organizzativo, non è stata fatta gravare ulteriormente sulle vittime.

Quanto sopra, per sottolineare che i tempi, serrati, di avvio di operatività del collegio hanno rappresentato, nel corso dell'anno, una norma di gestione costantemente rispettata; in uno con altre direttrici costituite dalla ricerca di continuità con l'esperienza maturata sul campo dal precedente Comitato, e dalla determinazione nel fruire delle opportunità offerte dalla nuova legge per premiare situazioni meritevoli che da anni si trascinarono a causa delle lacune della precedente normativa.

Ma ancor di più, il riferimento ai tempi di avvio del Comitato risulta indispensabile, ove si consideri che la necessità di scelte organizzative dell'attività nonché interpretative della normativa introdotta, tutte in corso d'opera, hanno accompagnato il funzionamento del Collegio sin dall'insediamento conferendo, di converso, alla struttura del Commissario ed a quella di supporto una agilità ed una capacità di rapporto diretto con l'utenza e con i soggetti istituzionali cointeressati alla procedura, proficue in relazione agli obiettivi perseguiti.

La Legge 44/99, infatti, raccogliendo in un articolato di 25 articoli le diverse istanze tese al perfezionamento del Fondo di solidarietà, già emerse nei sette anni di vita dell'istituto, ha operato una ridefinizione del ruolo e della natura degli organi che intervengono nel procedimento di concessione dell'elargizione a carico del Fondo allo scopo di snellirne l'iter, ed ha accentuato l'aspetto solidaristico rispetto a quello del ripristino della posizione economica colpita dal danno.

In particolare, la normativa introdotta recepisce alcuni correttivi, individuati nel corso dell'esercizio dell'attività del Fondo, con particolare riguardo ad istanze di accesso la cui accettazione sarebbe stata necessaria ai fini dell'azione di contrasto, e tuttavia non trovavano favorevole riscontro nella norma giuridica. Tali erano i casi di pregressa acquiescenza alle richieste estorsive, di denuncia tardiva, di mancato guadagno in assenza di danno

materiale a beni mobili o immobili, di danno a soggetti terzi in conseguenza di attentati contro i beni dell'imprenditore, di reimpiego delle somme elargite in un'attività economica diversa o realizzata in località diversa da quella in cui l'evento lesivo si era verificato.

Proprio perché molto era stato innovato dal legislatore, prevedendo nuove fattispecie di accesso e modificando competenze, molta cura andava posta nell'adeguare concetti ed organizzazione, senza disperdere il patrimonio di professionalità accumulato.

1. Organizzazione dell'attività amministrativa diretta all'applicazione della normativa

La confluenza nella figura del Commissario anche della qualità di Presidente del Comitato ha consentito di coniugare iniziative di formazione e di sensibilizzazione sia del circuito istituzionale che di quello del mondo dell'associazionismo.

Risultava di tutta evidenza che l'efficienza del nuovo Comitato e le potenzialità degli strumenti introdotti erano collegate - a fronte della situazione ereditata e delle aspettative suscitate dalla legge - alla capacità di risposta del circuito istituzionale, da un lato, nonché alla qualità e capillarità della informazione delle associazioni di categoria e di volontariato, dall'altro.

È stata operata una programmazione che tenesse conto delle necessità di formazione, di sensibilizzazione e di organizzazione periferica delle fasi istruttorie ed esecutive e ponesse il Comitato nelle condizioni di poter approfondire e deliberare, nei termini prescritti. A tal fine, sono state operate le seguenti scelte.

a. La preliminare **formazione** di *expertise* amministrativo attraverso:

- una fitta e tempestiva serie di circolari su vari aspetti innovativi del procedimento concessorio.

Si citano, a titolo indicativo, le circolari esplicative della normativa, dei termini di decadenza, dei moduli di presentazione delle istanze, della verifica dei requisiti da parte dei referenti, della sospensione dei termini aventi efficacia esecutiva, della riservatezza nella tenuta degli atti, del promuovimento di conferenze di servizi, della nuova disciplina delle associazioni antiracket; nonché l'attività costante di risposta a quesiti nell'ambito del coordinamento dei referenti delle Prefetture;

- l'istituzione di un reticolo di referenti presso le Prefetture.

Il funzionario di Prefettura "referente", individuato dal Prefetto della Provincia anche in ragione di versatilità e sensibilità nella delicata materia, ha rappresentato una figura-cardine della fase istruttoria del nuovo procedimento di accesso al

Fondo di solidarietà; e, più in generale, del rapporto nuovo e diretto venutosi ad instaurare con la vittima.

I funzionari incaricati, nella quasi totalità impegnati anche in altre delicate funzioni, hanno costituito un punto di riferimento certo per l'attività del Comitato, un tramite per l'approfondimento, sul campo, delle fattispecie nuove che si andavano ad applicare nonché occasione di stimolo delle potenzialità della normativa di fronte alle diversificate emergenze;

- l'organizzazione di **seminari di studio ed approfondimento** su tematiche di particolare impegno interpretativo con gli stessi presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione Civile dell'Interno (novembre 1999, 31 maggio/1° giugno 2000);
- tavoli di lavoro in loco;
- incontri con singoli referenti delle province;
- massima diffusione delle scadenze dei termini utili, accompagnata da adeguata pubblicità su quotidiani locali e nazionali.

b. La cura di una rete di pari *expertise* nel circuito del volontariato riconosciuto, attraverso la diffusione, sin dai primi atti, delle circolari di indirizzo interpretativo a tutte le associazioni antiracket, Fondazioni antiusura e Confidi che, sul campo, avrebbero dovuto misurarsi con le problematiche applicative della legge e del regolamento attuativo.

Al riguardo, si è auspicata, anzi, da parte delle organizzazioni destinatarie, un'azione di verifica della efficienza del collegio, nella più assoluta trasparenza.

c. Il rispetto della distribuzione delle competenze tra il momento istruttorio del Prefetto e quello decisionale del Comitato, rappresentando, questo, uno dei punti qualificanti del nuovo procedimento.

Al riguardo, va dato atto della disponibilità assicurata dalle Prefetture e dalle Forze di Polizia operanti sul territorio, ma, soprattutto, della sensibilità istituzionale con la quale i Prefetti hanno interpretato il ruolo decisivo che il D.P.R. 455/1999 ha, molto opportunamente, richiesto loro nella fase istruttoria del procedimento di accesso ai benefici del Fondo di solidarietà (artt. 11 e 17 D.P.R. citato, in combinazione con gli artt. 7, 9 e 11 della Legge).

La capacità di iniziativa (attraverso la costituzione di nuclei di valutazione tecnica composti da elementi delle P.A. e l'indizione di conferenze di servizi) nonché l'equilibrio dimostrato dai Prefetti nel contemperamento delle aspettative delle vittime con il necessario rigore degli accertamenti richiesti dalla procedura, hanno rappresentato elementi-base indispensabili per l'attività, successiva, del Comitato.

d. Ristrutturazione dell'archivio, arretrato, istituzione dell'Ufficio di Supporto.

La prima difficoltà di archivio ha riguardato la confluenza, senza soluzione di continuità

della operatività del Comitato, di n. 3 archivi, corrispondenti, rispettivamente:

- al carteggio inerente la trattazione del precedente Comitato, tenuto presso la CONSAP (che si concludeva con la formulazione di un parere non vincolante);
- al carteggio esistente presso l'Ufficio del Commissario straordinario antiracket e antiusura (che si concludeva con decreto commissariale per quanto concerne la concessione del mutuo e con la preparazione degli atti per la firma del Presidente del Consiglio dei Ministri, per quanto riguardava la concessione dell'elargizione alle vittime del racket);
- al carteggio relativo alla presentazione o ripresentazione per remissione in termini delle istanze ai sensi dell'intervenuta L. 44/99.

Solo a seguito di tale ristrutturazione è stato possibile censire correttamente il totale dell'arretrato che, come si evince dalle tavole allegate, era pari a 700: in questi 12 mesi l'arretrato è stato ridotto di quasi due terzi. Questo arretrato, che ha costituito un impegno non secondario, oggi si presenta in via di soluzione.

Non può essere sottaciuto che lo sforzo organizzativo sostenuto dal Ministero dell'Interno per la dotazione delle risorse personali e tecno-logistiche dell'Ufficio di Supporto non è ancora tale da assicurare ad esso, con l'attuale organico e nonostante la indubbia perizia degli addetti, la rispondenza ottimale ai compiti previsti dall'art. 3 del D.P.R. n. 455/99. Va dato atto, infine, del contributo offerto dall'organizzazione - CONSAP, della disponibilità dei suoi Dirigenti, della professionalità del personale applicato in attuazione dell'atto di concessione di cui all'art. 5 del D.P.R. n. 55/99, ma, principalmente, della rapidità di adeguamento organizzativo con cui sono stati approntati e resi efficienti i servizi, nuovi, richiesti dall'applicazione dei provvedimenti commissariali. Un contributo portato avanti con rigore ma senza burocratismi e con scrupolosa considerazione della particolare situazione psicologica delle vittime.

e. Nel contesto di cui sopra, un particolare significato - sul piano della rispondenza alle finalità del Comitato e della formazione del personale delle strutture di servizio comunque interessate nei procedimenti concessori - va riservato alla prassi instaurata dell'assegnazione nominativa al personale dell'Ufficio della tenuta e della verifica della regolarità dei singoli carteggi, nonché il crescente numero di istanze sottoposte al vaglio preliminare (in ragione o dell'elevato importo richiesto o della complessità istruttoria del caso) di un componente del Comitato nominato relatore.

Di pari valenza sono apparse le iniziative intese a conseguire la maggiore trasparenza possibile nel rapporto con gli istanti (l'Ufficio Relazioni con il Pubblico è risultato prezioso nell'acquire, nel rapporto con l'utente, elementi documentali utili persino all'esercizio del potere di autotutela, in precedenza non forniti dall'interessato, per ignoranza della normativa) ovvero la adeguata attenzione sia nella fase preventiva alla delibera (partico-

lare attenzione ai casi di istanze motivate da denunce strumentali ovvero provenienti da soggetti inquisiti) sia in fase di controllo dell'utilizzo delle somme elargite.

f. Il Comitato si è avvalso, ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. n. 455/99, dell'opera di C.T.U. per la quantificazione dell'elargizione o del mutuo in due casi per complessive Lire 25.010.184 di parcella, nonché dell'attività di un revisore della perizia e della documentazione contabile allegata dagli istanti per Lire 5.120.000.

In altri casi, per l'approfondimento di problematiche interpretative della normativa introdotta dalla L. 44/99, di quella fallimentare, ovvero di tematiche connesse alla campagna di informazione, si è proceduto all'attribuzione di incarico di consulenza a tre professionisti, esperti in materia, per complessive Lire 63.792.000.

g. In attuazione dell'art. 6 del D.P.R. n. 455/1999, il Commissario, sulla base di atti deliberativi del Comitato, ha realizzato la prima campagna di informazione "organica", predisposta a livello istituzionale, sui fenomeni dell'estorsione e dell'usura, largamente diffusi ma in gran parte sommersi.

Una campagna non fagocitata dalla logica dell'emergenza, ma ricca di indicazioni positive degli elementi utili di conoscenza dei rischi per prevenire i fenomeni, il cui obiettivo centrale è stato quello di incrementare il numero delle istanze di accesso al Fondo di solidarietà.

L'esperienza maturata nel corso del primo anno di attuazione della legge rende possibile una lettura su più piani dell'attività del Comitato. Ma, soprattutto, dà ragione di una impostazione che ha previsto l'obiettivo del conseguimento della particolare efficienza del Comitato, come epilogo di una robusta azione di informazione-formazione esercitata nei confronti dell'organizzazione periferica e dell'insieme delle realtà associative; cercando in essa un consistente valore aggiunto che potrà, ragionevolmente ed ulteriormente, essere implementato nel futuro.

Nell'impegno svolto, da un lato, nel concretizzare la nuova normativa e, dall'altro, nel valorizzarne al meglio gli aspetti innovativi, si è cercato di utilizzare appieno ogni ragionevole canone interpretativo per risolvere, alla luce dei nuovi strumenti offerti dalla Legge n. 44/99, situazioni annose, complesse, che, comunque, non avevano trovato soluzione.

Ciò detto, è altrettanto evidente che, permanendo irrisolti o non regolati taluni nodi applicativi, cui il Comitato non può sopperire, un ausilio adeguato non può che giungere dal perfezionamento degli istituti previsti dalle normative sull'estorsione e, in specie, sul-

l'usura ovvero da ulteriori interventi legislativi mirati.

Al riguardo, a conclusione delle principali problematiche applicative affrontate, il Comitato offre alcuni spunti di riflessione su possibili interventi integrativi della normativa in vigore.

2. Attività deliberativa

Il nuovo Comitato insediatosi il 21.12.1999 ha esaminato, fino al 31.12.2000, 959 istanze di accesso al Fondo di solidarietà in 83 sedute.

Nello stesso periodo ha erogato complessivamente Lire 26.714.584.550, di cui Lire 21.194.073.485 alle vittime di estorsione (Lire 3.506.630.641 a titolo di provvisionale e Lire 17.687.442.844 a titolo di saldo) e Lire 5.520.511.065, a titolo di mutuo, alle vittime di usura (Lire 1.941.006.730 a titolo di anticipazione e Lire 3.579.504.335 a titolo di saldo).

Le istanze accolte sono state 173, di cui 127 per estorsione e 46 per usura; quelle non accolte sono state 415 di cui 134 per estorsione, 258 per usura, 23 per estorsione ed usura. Per un maggiore approfondimento si rinvia all'allegata analisi tabellare.

Le novità introdotte dalla legge, dimostrate positive nella gestione del Comitato perché hanno consentito di rimediare a situazioni critiche annose ed irrisolte, sono quelle relative a:

- ammissione di danni subiti dai superstiti (art. 8);
- ipotesi di mancato guadagno conseguenti a situazioni di intimidazione ambientale (art. 3, comma 2);
- attività illecite con finalità estorsive indirette;
- ristorabilità del danno emergente per soggetti che in precedenza avevano prestato acquiescenza alle pressioni estorsive (artt. 4, comma 1 lett. a) e 5);
- legittimazione all'accesso degli appartenenti alle associazioni di solidarietà antiracket, anche in relazione al solo danno da mancato guadagno, in conseguenza di situazioni di condizionamento ambientale (art. 6);
- possibilità di elargizione a favore di terzi danneggiati in diritti reali o di godimento (art. 7);

- corresponsione dell'elargizione per l'intero ammontare del danno ed alla sua elevazione a 3 miliardi per ciascun evento (art. 9);
- decorrenza dei termini per la richiesta di accesso dalla data di presentazione della denuncia (eliminando l'espressione "senza ritardo" contenuta nella normativa precedente) (art. 13, comma 3).

Tali innovazioni di carattere tecnico vanno valutate in sinergia con quelle di carattere strutturale connesse: alla nuova composizione del Comitato (art. 19), al ruolo centrale del Commissario antiracket - Presidente dello stesso, alla allocazione dell'organo presso il Ministero dell'Interno, dotato da questo di Uffici di Supporto e di assistenza tecnica, al carattere decisorio delle delibere assunte, all'armonizzazione delle norme di procedura con particolare riferimento alle funzioni istruttorie del Prefetto.

Va segnalata infine l'introduzione del procedimento di sospensione ex art. 20 e l'istituto della remissione in termini ex art. 24.

Tra i motivi specifici di rigetto delle istanze prodotte dalle vittime di usura, spicca quello relativo alla presentazione della domanda fuori termine, seguito dalla constatazione dell'assenza della qualità di parte offesa nel procedimento penale per usura, nonché dai casi in cui non è risultata applicabile la remissione in termini prevista dall'art. 7 del D.L. 67/97 ovvero da quello concernente l'assoluzione degli imputati, l'archiviazione del procedimento penale per estinzione del reato dovuta a morte dell'imputato, di prolungata inerzia dell'istante nel produrre la documentazione occorrente, di rinuncia, di impossibilità di reinserimento nell'economia legale per sproporzione tra il danno usurario e la situazione debitoria complessiva.

Nel procedimento concessorio per usura non è stato raro il caso di ricorso alla anticipazione ai sensi dell'art. 14 comma 3, di applicazione dei maggiori vantaggi connessi alle condizioni di cui al comma 4 dello stesso articolo, di applicazione interpretativa del mancato guadagno con quantificazione in via equitativa.

Sempre in tema di usura è da registrare anche qualche raro caso di rigetto nei confronti degli eredi di istante nel frattempo deceduto, di mancato accoglimento per applicazione dell'art. 14 comma 8 della L. 108 dovuta a falsa testimonianza dell'istante.

Altre motivazioni di rigetto sono invece comuni anche all'estorsione e riguardano il fallimento dell'istante ovvero l'assenza o la perdita della qualifica di imprenditore come condizione di legittimazione all'accesso.

Infine non sono mancati i provvedimenti cautelativi o di ritiro di decreti di accoglimento in presenza, rispettivamente, di sopravvenuti motivi ostativi (imputazioni per usura) ovvero di abuso, in violazione del piano di investimento delle somme concesse.

Seguono episodi per i quali, dall'istruttoria, non sono emersi elementi tali da legittimare il nesso di causalità tra l'evento dannoso e un contesto estorsivo.

Nella procedura per estorsione sono stati applicati con costanza l'art. 3 comma 1 e, con particolare rispondenza alle finalità della normativa, il comma 2 dello stesso articolo (intimidazione ambientale per 15 casi), mentre particolare efficacia sull'opinione pubblica è conseguita all'applicazione dell'elargizione a favore dei superstiti di soggetti uccisi per vicende estorsive (3 casi), nonché per danno a terzi (36 casi), altro punto qualificante della L. 44, soprattutto in relazione ad un unico episodio di danneggiamento che aveva coinvolto numerosi istanti.

B) Principali questioni interpretative ed applicative delle disposizioni normative concernenti la concessione dell'elargizione e del mutuo

Tra le problematiche applicative incontrate dal Comitato, va operata non solo una distinzione in ragione della peculiarità dei fenomeni, rispettivamente di estorsione e di usura, in cui le istanze trovano motivazione ma, altresì, una distinzione tra tematiche interpretative, da considerare prioritarie affinché le normative - L. 44/99 e L. 108/96 - possano raggiungere gli scopi previsti, e tematiche tecniche, di perfezionamento degli aspetti di singole fattispecie di accesso o, talvolta, di istituti giuridici che intervengono nel procedimento.

Tra le problematiche comuni alle istanze di accesso delle vittime sia di estorsione sia di usura risultano prioritarie quelle concernenti: il requisito di essere imprenditore, le incapacità connesse al fallimento, l'individuazione e la quantificazione del c.d. mancato guadagno, l'istituto della sospensione degli atti avente efficacia esecutiva, taluni aspetti relativi ai termini di presentazione dell'istanza di accesso.

Con particolare riguardo alle vittime di estorsione vanno considerati i temi relativi alla delimitazione delle fattispecie estorsive che legittimano il ricorso alla normativa anti-racket, il concetto di intimidazione ambientale quale è emerso dall'attività del Comitato e le possibilità di applicazione dello stesso nei casi previsti dall'art. 6, lettera b) (appartenenti ad associazioni antiracket) della citata legge, le ipotesi di diversa interrelazione tra estorsione ed usura.

Nell'applicazione della normativa antiusura sono emerse problematiche di particolare difficoltà nella applicazione della finalità del "reinserimento nell'economia legale" richiesto dalla Legge 108/96 in rapporto ai piani di investimento, di utilizzo e di restituzione del mutuo.

1. Problematiche comuni alle istanze di estorsione e di usura

Il requisito di essere imprenditori

Il Comitato si è trovato, sovente, di fronte a casi di non accoglibilità dell'istanza per

la mancanza del requisito di essere imprenditore richiesto rispettivamente dall'art. 3, comma 1, della L. 44/99 e dall'art. 14, comma 2, della L. 108/96 ai fini della concessione dell'elargizione o del mutuo. Le cause del venir meno di tale requisito sono da ricercare, a parte lo svolgimento di una attività comunque non economica, nella circostanza che sono intervenute declaratorie di fallimento, cessazione di attività ovvero altre circostanze che comunque hanno comportato la impossibilità di applicare la legislazione di sostegno all'impresa, sia solidaristica, sia anticrimine. Il Comitato, in linea generale, ha ritenuto di seguire una linea interpretativa più favorevole alla vittima e più aderente allo spirito della norma (soprattutto in relazione alle vittime di usura). In particolare, si è ritenuto di poter propendere per una applicazione della legge anche nei seguenti casi (che appaiono ricorrenti nella casistica delle vittime):

- a) l'istante era imprenditore sia al momento della relazione usuraria che al momento della denuncia; successivamente, si è trovato nelle condizioni di sospendere o chiudere l'esercizio dell'attività, ma non è stato dichiarato fallito;
- b) l'istante era imprenditore al momento della relazione usuraria ma non quando ha denunciato e, comunque, non è stato dichiarato fallito;
- c) la vittima-parte offesa non è titolare dell'impresa (ad es. marito impiegato, moglie commerciante) ma ha rapporti con l'esercizio dell'azienda e il prestito usurario era volto ad essere impiegato nell'attività economica (questa condizione deve sempre potersi ricavare dagli atti giudiziari).

Nei casi a) e b) il Comitato ha ritenuto di favorire le possibilità di impegno nel reinserimento nell'economia legale sostenendo che è decisivo che l'istante sia imprenditore al momento della stipula del contratto del mutuo.

Nel caso c) è necessario tenere presente che la Legge 108, norma di tutela dell'impresa, richiede che l'eventuale mutuo sia destinato all'azienda, che l'impresa rappresenti una garanzia credibile di restituzione, che la domanda debba essere cointestata anche al coniuge titolare dell'impresa.

Fallimento

La declaratoria di fallimento è per l'imprenditore una causa di esclusione dell'accesso ai benefici del Fondo di solidarietà giacché viene meno il requisito di essere imprenditore previsto dall'art. 3, comma 1, della L. 44/99 e dall'art. 14, comma 2, della Legge 108/96.

L'imprenditore destinatario di declaratoria di fallimento, non revocata, anche a seguito di opposizione, potrà accedere ai benefici del Fondo di solidarietà in questione, solo quando, a seguito dell'esito positivo della procedura di riabilitazione, avrà riacquisito la qualifica di imprenditore.

Fino ad allora permangono tutte le incapacità di diritto pubblico e privato connesse alla declaratoria di fallimento.

Solo la revoca di tale provvedimento, conseguente alla motivata opposizione, riconsiderando i presupposti della declaratoria e verificandone la insussistenza al momento in cui essa è stata pronunciata, determina il venir meno delle incapacità.

Ma l'esperienza dell'anno decorso ha segnalato che i casi di accoglimento dell'opposizione sono assolutamente rari mentre risulta incerta, nella prassi giudiziaria, la possibilità di applicazione dell'istituto della sospensione ex art. 20 della L. 44/99 alla procedura fallimentare in corso; risulta invece molto frequente che il rito sommario della procedura fallimentare arrivi al suo epilogo prima che i tempi dei processi per usura siano conclusi e, di conseguenza, la vittima, nel frattempo dichiarata fallita, non sia più nelle condizioni di poter fruire dell'elargizione o del mutuo.

Eppure, l'elargizione costituisce un contributo parametrato al danno patrimoniale (danno emergente e mancato guadagno) subito dall'istante, per il quale non è prevista restituzione (salvo ipotesi di revoca espressamente disciplinata); in definitiva, un'erogazione che entra a far parte delle risorse aziendali danneggiate dal racket e come tale valutabile.

L'individuazione del c.d. mancato guadagno e quantificazione del danno complessivo

Le difficoltà incontrate su tale tema (già presenti nell'applicazione dell'abrogato art. 4, comma 1, del D.L. 419/1991 convertito in L. 172/1992) derivano:

- dall'assenza, in giurisprudenza, di principi in tema di lucro cessante, in quanto vengono prevalentemente considerate le singole posizioni soggettive, rendendo difficilmente mutuabili le pronunce in materia;
- dalla scarsa presenza di elementi utili negli atti dei processi penali, giacché la quantificazione definitiva del danno, in tutti i suoi aspetti, è elemento che viene valutato, prevalentemente, nel contenzioso civile;
- infine, dalla circostanza che la valutazione richiesta al Comitato non sempre è compatibile con i tempi del giudicato sia penale che civile.

La eterogeneità dei casi sottoposti all'esame del Comitato rende, sovente, estremamente complessa, anche in via equitativa, la formulazione di criteri oggettivi per la determinazione del danno riconducibile al lucro cessante; sicuramente, necessita l'acquisizione di tutti gli elementi informativi e di conoscenza (ad es. le modalità del contratto di *leasing* riguardante il mezzo andato distrutto, i risarcimenti ottenuti dalla compagnia assicuratrice... ed ogni altro elemento idoneo).

Può, altresì, farsi riferimento, in sede istruttoria, ai parametri medi di rendita, riferiti alle differenti tipologie di attività imprenditoriali. Al riguardo, però, occorre tenere conto che i tempi stabiliti dal legislatore per l'istruttoria e la definizione del procedi-

mento, improntati ad esigenze di tutela dell'impresa e della capacità di essa di tenere e di riprendere il mercato, impongono adempimenti serrati alle attività istruttorie e deliberative del procedimento di elargizione.

Ne è conseguito, in sede applicativa, che mentre è stata agevole la corresponsione del risarcimento della "perdita", intesa con riguardo al danno emergente, l'interpretazione del mancato guadagno è stata più laboriosa e di non univoca determinazione. Infatti, si è via via identificato tale valore come:

- margine netto che avrebbe potuto determinarsi con la vendita della merce perita, danneggiata o sottratta;
- differenza tra i risultati di esercizio registrati nell'anno dell'evento lesivo e negli anni immediatamente successivi e la media dei due esercizi precedenti;
- deprezzamento dell'avviamento commerciale;
- parziale fermo dell'attività nel periodo di ricostruzione dell'eventuale manufatto danneggiato o distrutto.

Sono emerse, tuttavia, alcune esemplificazioni negative, utili a delimitare la fattispecie in questione.

In particolare non può essere "considerato" il mancato guadagno dovuto alle somme pagate a titolo di "pizzo" o ad altri vantaggi nei quali è consistita l'estorsione consumata (con adesione della vittima); altrettanto è a dirsi allorché non vengano allegati dall'istante riscontri e documenti certi per determinare l'eventuale mancato guadagno, ovvero allorché non vi sia corrispondenza dell'importo del danno lamentato ai prezzi di mercato, secondo l'andamento dello stesso e secondo la fase di produzione in cui l'evento dannoso è venuto ad incidere.

Problematici, poi, si presentano i casi di incongruenza tendenziale tra variazioni del volume di affari e variazioni del reddito; ovvero la flessione del volume d'affari dipendente dall'andamento negativo sul mercato dello specifico prodotto.

In ogni caso, non si è potuto non tener conto del fatto che l'art.10, comma 1, della L. 44/99 (Criteri di liquidazione) afferma la liquidabilità sia della perdita subita sia del mancato guadagno ed aggiunge (comma 2) che se il mancato guadagno non può essere provato nel suo preciso ammontare (pedissequa ripetizione dell'art.1226 c.c.) "è **valutato con equo apprezzamento delle circostanze, tenendo conto anche della riduzione del valore dell'avviamento commerciale**".

L'attività del Comitato, pertanto, si è dovuta dispiegare sotto il profilo più squisitamente contabile, supportato da criteri di carattere amministrativo aziendale.

a. Innanzitutto è valso il criterio di leggere i contenuti ed i documenti a corredo della pratica così come previsti dalla normativa vigente.

Si è pertanto fatto ricorso all'art. 9 della L. 44/99, comma 1, lettere e) f) nonché comma

2, lettera c). Ivi si indicano:

- i **contenuti della domanda** quanto all'indicazione del danno (e) e quanto alla redditualità (f) ove siano dichiarati mancati guadagni;
- e la **documentazione da allegare** (comma 2, lett. c): copia della **documentazione fiscale ovvero copia dei bilanci relativi ai due anni precedenti l'evento lesivo**.

Con la pratica conseguenza che nessuna valutazione possa essere fatta al di fuori della luce dei dati che ne emergono.

b. Poi ci si è sempre ispirati a due principi cardine: quello della valutazione del patrimonio, quanto alla ristorabilità del danno emergente; quello del mancato rendimento aziendale, quanto alla determinazione del lucro cessante.

c. Si è proceduto quindi a:

1. assumere il **patrimonio netto aziendale**, al momento del realizzarsi dell'evento negativo (azione del racket nei sei mesi precedenti la denuncia), come **riferimento massimo per la valutazione della perdita da danno emergente**;
2. assumere il **reddito medio di un biennio precedente** all'evento lesivo come **riferimento massimo per la valutazione del mancato guadagno successivo**.

Tra questi due valori massimi, il Comitato si è orientato per determinare la attendibilità della valutazione delle richieste di ristoro avanzate dagli istanti, ovvero emerse dai documenti acquisiti al fascicolo dell'istruttoria, **ponendo sempre la massima attenzione ai pareri di congruità pervenuti dalle Prefetture**.

Trattandosi di accertamenti irti di difficoltà giuridico-contabili, le Prefetture, opportunamente sensibilizzate, hanno adottato soluzioni organizzative idonee avvalendosi, ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D.P.R. 455/99, "della collaborazione e del supporto di funzionari tecnici di amministrazioni o enti pubblici" e, talvolta, di consulenti da nominare a seguito di intese con il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura. Quanto sopra ha assicurato all'attività istruttoria il supporto, almeno, di un nucleo di valutazione e verifica della quantificazione della documentazione giustificativa prodotta dall'istante e, nei casi più complessi, l'esame della stessa nel corso di una conferenza di servizio che ha visto, nei vari casi, la partecipazione di funzionari del Ministero delle Finanze (Direzione delle Entrate), della Camera di commercio e di altri uffici periferici specificamente interessati delle materie oggetto dell'accertamento.

Tale elaborazione ha fatto emergere alcuni criteri essenziali:

1. la ristorabilità del danno in quanto perdita di beni, strumenti, merce ecc.;
2. la ristorabilità del mancato guadagno realizzato (ad es. il margine netto che avrebbe potuto determinarsi con la vendita della merce perita, danneggiata o sottratta);

3. il ristoro aggiuntivo della perdita totale di avviamento (in caso di cessazione dell'attività) o della riduzione di tale avviamento (ad es. in caso di cessione dell'attività a prezzo più basso del possibile in presenza della necessità di allontanarsi dal luogo di esercizio abituale dell'attività);
4. l'assumere come possibile il concorso di più di uno di questi elementi, nel caso in cui si verificano più ipotesi contemporaneamente.

Sospensione ai sensi dell'articolo 20 della Legge n. 44/99

Al riguardo sono emerse le seguenti principali problematiche:

- alcune Autorità Giudiziarie hanno sottolineato come nella sospensione di cui al comma 4 dell'art. 20 debbano ricomprendersi anche i termini relativi alle procedure concorsuali, stante il carattere di esecuzione collettiva che è pacificamente proprio di tali tipologie di procedimenti. Inoltre, in tali casi, il debitore, intervenuto in udienza, lo ha fatto al solo scopo di evidenziare la sussistenza del provvedimento prefettizio favorevole alla sospensione, non esercitando, per il resto, alcuna attività difensiva in ordine all'esistenza dei presupposti per la dichiarazione di fallimento. In qualche decisione giurisdizionale viene osservato che la sospensione opererebbe a favore non soltanto dei soci che abbiano richiesto l'elargizione ma anche di quelli nel cui interesse questa sia stata richiesta, tra i quali deve annoverarsi l'assunto socio illimitatamente responsabile della ditta ammessa al beneficio. Sul punto non è stata riscontrata univocità di giudizio da parte delle A.G.;
- sarebbe auspicabile un raccordo tra il parere del Presidente del Tribunale ex art. 20 e quello previsto da parte del P.M. in tema di anticipazione di mutuo ex art. 14, comma 3, della Legge 108/1996. In particolare potrebbe essere utile una funzionale compatibilità tra i due pareri, che, pur avendo finalità e motivazioni diverse, finiscono per incidere sulla posizione dell'istante, con effetti patrimoniali che potrebbero essere anche contraddittori;
- la motivazione del procedimento rivolto ad ottenere il parere del Prefetto è quella di evitare un uso strumentale dell'istituto: a tale esigenza appare correlata la richiesta di sentire il Presidente del Tribunale. Pertanto, la sopravvivenza del relativo procedimento è correlata all'esigenza di dare la possibilità di definire il procedimento di accesso in tempi adeguati anche per situazioni complesse (300 giorni).

Presentazione della domanda di accesso al Fondo. Termini.

Circa l'applicazione dei termini di validità per l'accesso al Fondo di solidarietà si riassumono, in via indicativa, le sottotestate situazioni con le correlate interpretazioni adottate dal Comitato.

a. Estorsione

1. **Denuncia di estorsione:** nei successivi 120 giorni potrà essere presentata domanda (ciò potrebbe favorire la sospensione ex art. 20);
2. **notizia riscontrabile in atto processuale significativo dell'inizio delle indagini (tali sono quelli di cui è obbligatoria la notifica alla parte offesa: informazione di garanzia, richiesta di rinvio a giudizio ecc.):** nei successivi 120 giorni potrà essere presentata istanza di accesso;
3. **presentazione di denuncia non immediata (ma senza ritardo che possa significare omissione):** nei 120 giorni successivi è possibile la presentazione dell'istanza di accesso;
4. **ipotesi di intimidazione anche ambientale:** entro un anno dalla richiesta estorsiva, dalla violenza o minaccia potrà essere presentata istanza;
5. **decreto motivato di sospensione dei termini:** i termini riprendono a decorrere dalla cessazione di efficacia del decreto in questione, fino al computo di 120 giorni complessivi.

b. Usura

1. **Denuncia di usura:** nei successivi 180 giorni potrà essere presentata domanda (ciò potrebbe favorire la sospensione ex art. 20);
2. **notizia riscontrabile in atto processuale significativo dell'inizio delle indagini (tali sono quelli di cui è obbligatoria la notifica alla parte offesa, ovvero quelli attraverso cui l'interessato può acquisire la notizia di essere parte offesa):** nei successivi 180 giorni potrà essere presentata istanza di accesso.
Tra gli atti di cui sopra sono infatti da inserire le notifiche di ufficio (informazione di garanzia - art. 369 c.p.p.; la citazione in qualità di persona offesa - art. 377 c.p.p.; la richiesta di proroga di indagini preliminari - art. 406 c.p.p.; la richiesta di incidente probatorio - art. 395 c.p.p.; l'avviso di fissazione dell'udienza preliminare a seguito della richiesta di rinvio a giudizio - art. 419 c.p.p.) nonché le risultanze di atti di iniziativa dell'interessato (accesso al registro delle notizie di reato mediante richiesta di certificazione ai sensi dell'art. 335 c.p.p., se il P.M. non ritiene, qualora sussistano specifiche esigenze, di apporre il segreto sulle relative iscrizioni);
3. **soggetto che ha presentato denuncia e non ha ricevuto alcun'altra comunicazione:** poiché è verosimile che non ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini il soggetto potrà, dal momento in cui riceve comunicazione qualificata di essere parte offesa in un procedimento penale per usura, presentare l'istanza nei 180 giorni successivi;
4. **soggetto che non ha presentato denuncia ma viene sentito dalla P.G. o dal P.M.**

nel corso delle indagini: non sempre può presumersi che abbia acquisito consapevolezza di essere parte offesa, in senso tecnico, nell'ambito di un procedimento penale. Il termine di 180 giorni per la presentazione della domanda potrà, in tal caso, decorrere dall'effettiva conoscenza di tali elementi;

5. **applicazione del D.L. 67/1997 (ammissibilità dell'istanza per fatti di usura verificatisi prima del 1° gennaio 1996):**

- a) **il soggetto sa, per atto formale, del procedimento in cui è parte offesa, prima dell'entrata in vigore del D.L. 67/1997:** in tal caso egli ha avuto 6 mesi dal giorno successivo a quello di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del D.L. 67/1997 in oggetto per presentare istanza di mutuo (termine scaduto il 27.9.1997), purché il procedimento non sia stato definito in 1° grado al 24.3.1996, data di entrata in vigore della L. 108/1996;
- b) **il soggetto ha presentato denuncia, anche dopo l'emissione del D.L. in questione, per fatti di usura anteriori al 1996. Successivamente non ha avuto alcuna notizia delle indagini, non ha ricevuto notifica di provvedimento significativo (informazione di garanzia, richiesta di rinvio a giudizio, decreto di rinvio a giudizio ecc.). Senonché, in data successiva all'entrata in vigore del D.L. 67/1997 di cui sopra, riceve notifica di provvedimento in cui risulta parte offesa nel procedimento penale per il reato usura:** in tal caso egli potrà legittimamente presentare nei 180 giorni successivi alla notifica del citato provvedimento istanza di accesso al mutuo purché nel procedimento non sia intervenuta sentenza di 1° grado.

2. Problematiche relative alle istanze di estorsione

Le fattispecie estorsive considerate dalla Legge n. 44/1999

Il Fondo è stato interpretato come uno strumento di prevenzione per rispondere alla scelta legislativa di incoraggiare, con interventi di solidarietà, la vittima del "pizzo" a non cedere al ricatto. Lo scopo è quello di combattere una certa criminalità - spesso organizzata e di stampo mafioso - che si configura nei confronti di soggetti economici come racket, imponendo agli stessi un sistema di tangenti affinché possano continuare a svolgere (e talvolta ad iniziare) la loro attività.

Il racket, cioè l'estorsione - nella maggior parte dei casi sistematica e reiterata nel tempo - che uno o più soggetti criminali pongono in essere nei confronti di un soggetto che svolge un'attività economica, è l'unico presupposto rilevante per l'accesso della vittima

al Fondo. Solo la richiesta di "pizzo" soddisfa i presupposti previsti per l'elargizione anti-racket dall'art. 3 della Legge n. 44/1999; l'assenza di tale specifico scopo ed anche solo la strumentalità con altri fini (ad esempio il pagamento di interessi usurari) delinea la configurazione di altri istituti.

Di conseguenza non è stata accertata la semplice identità tra fattispecie penale e fattispecie erogative del Fondo, di natura amministrativa: possono esservi episodi di estorsione penalmente rilevanti, ma indifferenti ai fini della procedura di accesso al Fondo, mentre possono ben delinearsi comportamenti che non costituiscono - o non costituiscono ancora - la realizzazione di un reato di estorsione in senso stretto, e pur tuttavia tali situazioni si appalesano rilevanti ai fini delle condizioni di accesso. Diversamente, si corre il rischio di perdere qualsiasi parametro discrezionale idoneo a delimitare i comportamenti che legittimino l'elargizione.

La questione si evidenzia in tutta la sua importanza, ad esempio, allorché l'estorsione e/o gli altri delitti che hanno cagionato un danno siano finalizzati all'estorsione di interessi usurari.

Al riguardo, l'esperienza deliberativa ha consentito di estrapolare le **situazioni di interrelazione tra estorsione ed usura**, di cui appresso:

- a. quando il reato estorsivo è strumentale all'usura: il caso tipico è quello in cui l'imputazione d'estorsione (art. 629 c.p.) si configura, nei capi d'imputazione, come un'attività rivolta alla riscossione degli interessi usurari o di altri ingiusti profitti (di norma definiti nel capo d'imputazione che precede). In tali casi il Comitato ha già deliberato che l'istanza volta ad ottenere l'elargizione debba essere non accolta e si debba considerare solo quella per l'ottenimento del mutuo; qualora quest'ultima non esista, la stessa può essere istruita come domanda per i benefici antiusura previa accettazione dell'istante. Tale orientamento interpretativo del Comitato si fonda sull'evidente volontà del legislatore, confermata con la Legge 44, di distinguere la qualità dei benefici riservati alle vittime d'estorsione e a quelle d'usura, elargizione in un caso e mutuo nell'altro;
- b. quando nella vicenda in cui l'istante è vittima, i reati usurari e quelli estorsivi concorrono con autonome dinamiche: è questo il caso in cui un imprenditore è, allo stesso tempo o in epoche diverse, vittima di usurai e ha denunciato richieste estorsive non finalizzate alla riscossione degli interessi usurari. In questo caso l'istanza deve essere istruita per quantificare sia il danno usurario sia quello derivante dall'opposizione al rifiuto estorsivo;
- c. quando l'usura è strumentale all'estorsione: questo profilo si realizza nel caso in cui nell'ambito di una vicenda estorsiva, volta all'imposizione del "pizzo" o al

controllo dell'azienda, l'offerta di denaro "a strozzo" è uno strumento per acquisire la proprietà dell'azienda o, comunque, per condizionarne le scelte imprenditoriali; questa fattispecie è apparsa in zone fortemente controllate dalla mafia. È evidente che l'istruttoria debba essere rivolta primariamente a verificare l'esistenza del nesso di causalità di tipo estorsivo.

Concetto di intimidazione anche ambientale (art. 3 comma 2, L. 44/99)

La formulazione della norma comporta il problema della valutazione degli indizi che raccordano il reato (rapina, truffa, danneggiamento...) alla finalità estorsiva richiesta dal legislatore, tenendo presente che l'art. 3 in parola si limita ad indicare l'acquisizione del parere del P.M. solo nell'ipotesi che siano ancora in corso le indagini preliminari.

Può verificarsi che dagli accertamenti svolti in relazione all'episodio delittuoso citato nella istanza di accesso, non siano emersi elementi che comprovino in modo inequivocabile la natura estorsiva dei fatti denunciati. In tali casi, non va solo accertato se le suddette indagini abbiano acclarato un movente diverso da quello di estorsione.

L'inciso "purché non siano emersi elementi indicativi di altra finalità" non può essere inteso nel senso della evidenza, per modalità e circostanze ambientali, della finalità estorsiva del delitto considerato, circostanza, peraltro, del tutto rara. In ogni caso, nel procedimento in esame, ad istanza di parte, "le circostanze ambientali e le modalità del fatto" da cui discende il carattere estorsivo dello stesso, costituiscono un onere dell'interessato.

La verifica riservata all'organo istruttorio dovrà riscontrare gli elementi dedotti a sostegno della richiesta. Il Prefetto, organo istruttorio ma, altresì, autorità provinciale di P.S., dovrà procedere, nella valutazione delle situazioni significative esposte, al riscontro con fatti certi e con l'esperienza delle vicende locali.

I fatti acquisiti (nella specie, le condotte riferite dagli istanti, spesso atti "mafiosi" compiuti da soggetti mafiosi) andranno, perciò, esaminati nella loro essenza e qualità (reati strumentali, comportamenti socialmente pericolosi, ammiccanti...), nella loro quantità (abituali, reiterati e non casuali), in ragione delle loro relazioni di tempo (per esempio, episodio subito dopo la denuncia o in prossimità del dibattimento, o, ancora, dopo la sentenza di primo grado), di luogo e di ambiente (il territorio, "la zona di influenza" della cosca dedita all'estorsione di tutti gli operatori economici che vi operano) per essere filtrati attraverso le massime di esperienza (la conoscenza dell'incidenza e delle prassi criminali del luogo, il notorio investigativo, conosciuti dagli organi di Polizia, nonché coagulati nell'istruttoria prefettizia) onde trarne gli elementi utili all'eventuale apprezzabilità del valore indiziante.

Una casistica esemplificativa potrebbe far rilevare ipotesi legate al c.d. "effetto isolamento", alla presenza minacciosa nei pressi dell'esercizio, al terrore incusso nei creditori-fornitori, nella clientela di locali di intrattenimento del pubblico: un complesso di

indizi, talvolta, anche avvalorati dalla constatazione della particolare vigilanza esercitata dalle Forze dell'Ordine.

Indiretti, ma significativi, riscontri "ambientali" sono stati cercati, a seconda dei casi, nelle seguenti fonti: informative degli organi di Polizia di diretta vigilanza; procedimenti penali per associazione mafiosa; dichiarazioni di collaboratori di giustizia; procedimenti relativi a misure di prevenzione, personali e patrimoniali; reati a matrice estorsiva verificatisi nei confronti della cerchia di imprenditori in cui vive ed opera l'istante attraverso la sua azienda.

In ogni caso, dovrà essere chiarito dall'istante, con motivazione adeguatamente documentata che lo stesso ritenga opportuno allegare (contabili, bilancistici, testimoniali, certificativi ecc.), come il complesso delle situazioni di intimidazione ambientale si sia potuto tradurre in episodi o prassi concrete, con effetti di mancato guadagno e di riduzione del valore di avviamento commerciale dell'attività.

Peraltro, nelle decisioni del Comitato è stato opportunamente circoscritto il periodo utile per la fattispecie in questione e la necessità di delimitazione temporale del mancato guadagno da valutare, facendolo coincidere con il tempo di definizione della vicenda processuale su cui si fonda l'istanza.

L'art. 3, comma 2 è stato applicato in 15 casi per un'elargizione complessiva di Lire 1.772.997.793.

Art. 6 con particolare riferimento alla lettera b)

Il ricorso a tale disposizione, strumento di una strategia normativa di disarticolazione della criminalità organizzata e, al contempo, di riconoscimento del ruolo dell'associazionismo antiracket, è risultato eccezionale (2 casi per un totale di Lire 760.420.829) da parte del Comitato che si è dato, al riguardo, canoni di accertamento di comprensibile rigore. Infatti, in caso di intimidazione ambientale, tale che possa accreditarsi il nesso di causalità col danno da mancato guadagno nell'attività economica dell'istante, si ritiene che quest'ultimo debba presentare le seguenti caratteristiche:

- deve svilupparsi e cagionarsi nell'ambito dell'attività economica esercitata, la quale subisce il mancato guadagno con una contrazione del fatturato, o comunque con una riduzione del valore dell'avviamento commerciale (art. 10 Legge 44/1999);
- deve porsi in un rapporto di causalità diretta ed immediata con la commissione di delitti a finalità ritorsiva o di scoraggiamento rispetto all'attività associativa antiracket od ancora con l'intimidazione anche ambientale per l'appartenenza all'organizzazione stessa;
- infine, per poter essere rilevante ai fini dell'art. 6 lett. b), il mancato guadagno deve inerire direttamente all'attività economica esercitata, oggettivamente con-

siderata (con perdita indotta di clientela o con diminuzione dell'avviamento commerciale dell'attività stessa).

In ogni caso, il mancato guadagno non può invece essere valutato come conseguenza del tempo impegnato nell'attività associativa e delle scelte personali dell'operatore economico.

3. Problematiche relative alle istanze di usura

La competenza territoriale

Un caso di incertezza nell'applicazione del Regolamento si ha sul piano istruttorio delle istanze di accesso, atteso che il D.P.R. 455/99 prevede, all'art. 7, che le istanze sono presentate o inviate al "Prefetto della provincia nella quale si è verificato l'evento lesivo ovvero si è consumato il delitto".

A tale problematica è connessa quella della competenza sugli obblighi istruttori gravanti sul Prefetto ai sensi dell'art. 11 del D.P.R. citato.

Valutazione in via equitativa del danno usurario

Un criterio equitativo, integrativo, della fattispecie legislativamente determinata, collegato al mancato guadagno ed in funzione di "misura" integrativa dell'ammontare dello stesso, è stato una costante della normativa sviluppatasi dal 1991 nel contesto delle leggi antiracket.

In materia di elargizione alle vittime delle richieste estorsive, la valutazione in via equitativa trova una precisa autorizzazione normativa (art.10, comma 2, L. n. 44/99 ed art.17, commi 2 e 3 del D.P.R. n. 455/99).

In materia di usura, l'art. 14 della L. 108/96 continua a disciplinare l'accesso ai benefici del Fondo di solidarietà, nonostante la L. 44/99, all'art. 19, abbia ridisegnato la procedura di concessione ed il D.P.R. n. 455/99 abbia abrogato il D.P.R. 29.1.1997 n. 51 che all'art. 5, comma 3 introduceva un criterio equitativo di valutazione del danno usurario (laddove recitava che "sino alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei dati di cui all'art. 2 della Legge, il danno è determinato con valutazione presuntiva").

Il ricorso alla valutazione in via equitativa trae origine dalla difficoltà, invero frequente, di trarre dalla documentazione offerta dell'interessato e da quella del procedimento penale acquisita d'ufficio elementi puntuali per la quantificazione del danno.

Tra i fattori principali di tale difficoltà vanno considerati: le diverse finalità del pro-

cedimento penale rispetto a quello concessorio; l'assenza, talvolta, di consulenza tecnica nel corso del procedimento penale e sul particolare aspetto dell'ammontare degli interessi usurari; la complessità della vicenda, sovente costituita da episodi che si sovrappongono; il tempo trascorso.

Nel vuoto determinatosi con la successione delle norme ed a fronte delle necessità registrate nei procedimenti di concessione del mutuo (specie quelli fondati sull'art. 14, comma 4, della L. 108/96, ma anche nel caso di determinazione del danno usurario), il Comitato ha proceduto all'applicazione, anche nel procedimento di concessione del mutuo, della valutazione in via equitativa, anche per il danno derivante dagli interessi usurari. Tale determinazione è stata accompagnata da cautele costituite dalla circostanza che nella specie non fosse possibile fare riferimento ad altro criterio codificato in disposizioni di legge specifica e dal fatto che la determinazione si sviluppasse secondo un ragionamento logico-contabile ancorato a punti di riferimento certi ed oggettivi raccolti nella motivazione del provvedimento di concessione.

Reinserimento nell'economia legale - Piani di investimento, di utilizzo e di restituzione

In tema di usura, il Comitato ha affrontato particolari difficoltà nel dare corpo, nei singoli casi esaminati, alle finalità del reinserimento nell'economia legale, in relazione ai prescritti piani di investimento, di utilizzo e di restituzione.

È chiaro, infatti, che la concessione di un mutuo non commisurato al danno dichiarato dall'istante non risponde alla finalità di reinserimento economico di quest'ultimo, se i piani di investimento e di ripianamento della situazione debitoria non si presentano idonei e documentati; l'ammissione al beneficio in tal caso, non risultando garantito il risanamento economico dell'impresa, comporterebbe gravi rischi della possibilità di restituire il capitale che l'istante richiede a mutuo (salvo che siano positivamente valutate anche risorse finanziarie personali ovvero ulteriori, adeguate garanzie patrimoniali).

Per altro verso, il piano di investimento (a meno che non si tratti di un libero professionista) non può essere rapportato esclusivamente al ripianamento delle posizioni debitorie del richiedente, né l'ammontare dei debiti può essere notevolmente superiore all'importo del finanziamento erogabile.

Ancora, non tutti i debiti possono essere ritenuti pertinenti; tali sicuramente non possono essere considerati quelli non documentati, asseritamente contratti con persone appartenenti al nucleo familiare ovvero quelli non pertinenti per l'esercizio dell'impresa sottoposta ad usura.

L'attività svolta dal Comitato ha fatto emergere, di fatto, talune priorità comunque finalizzate al recupero della capacità dell'impresa sottoposta ad usura. Nell'ordine sono risultati privilegiati: il soddisfacimento, anche in via transattiva, delle esigenze di accesso al credito bancario; poi i crediti dei fornitori essenziali e, infine, le necessità degli investimenti nuovi.

Ciò non ha significato la penalizzazione di eventuali crediti familiari in quanto tali,

ma la necessità, con riguardo a questi ultimi, di una congrua correlazione con le possibilità di ripresa dell'azienda.

Inoltre, le capacità prospettiche di restituzione del prestito sono state calcolate mediante l'analisi dei flussi di reddito prodotti, in alcuni casi, anche dal nucleo familiare del richiedente. Tale criterio, si ritiene, costituisce una guida orientativa insostituibile ai fini della valutazione della capacità di sostenere le rate di ammortamento di un eventuale prestito; senza l'esito positivo di tale riscontro, peraltro, si presenta aleatoria ogni altra valutazione concernente la situazione debitoria o la congruità del piano di investimento.

Il Comitato ritiene che debba approfondirsi, anche indipendentemente dall'esito della proposta di tutoraggio, la possibilità di approvare piani di utilizzo che non coincidano del tutto con la situazione debitoria, ma che possano, nell'immediato, favorire iniziative di rilancio dell'attività imprenditoriale dell'istante.

Va considerato che il Comitato ha operato uno sforzo in direzione di una interpretazione aperta di fronte alla presenza di serie garanzie, nei confronti dei debitori, sempre di tipo immobiliare, proposte dall'istante.

Anche con riguardo a tale argomento, il Comitato ha potuto riscontrare la validità delle linee tracciate dall'art. 11 del D.P.R. n. 455/99, concernente il rapporto conclusivo dell'istruttoria da parte del Prefetto.

L'attività svolta dalle conferenze di servizio indette dai Prefetti è risultata preziosa per il vaglio e la determinazione, rispettivamente, del danno e dell'ammontare dell'erogazione. Con il coordinamento dei Prefetti, titolari dell'istruttoria, i funzionari pubblici intervenuti alle conferenze di servizio, coniugando professionalità diverse, sono riusciti ad offrire, nella quasi totalità dei casi, una base di dati e di giudizi efficace per la successiva determinazione di competenza del Comitato.

L'attività in questione non può sopperire però ad una particolare difficoltà emersa, talvolta, nei tempi lunghi che si frappongono fra l'atto deliberativo e l'effettiva esazione dell'elargizione o del mutuo da parte dell'istante, per lo più per difficoltà di quest'ultimo (conoscenza della prassi bancaria, mancanza di una precisa ricognizione della situazione debitoria, mancanza di progettualità e di canoni di gestione opportuni) che rinviano alla necessità di un'azione di tutoraggio di cui si è detto.

4. Contenzioso

Un separato cenno va riservato all'attività concernente il riesame previsto dall'art. 14, comma 2, della L. 44/99 nonché all'attività di contenzioso in atto gravante sull'Ufficio

del Commissario. Si tratta di attività che si avviano a diventare consistenti a seguito della crescita del numero delle delibere adottate dal Comitato, secondo una normale fisiologia.

Al riguardo, va sottolineato che la procedura di riesame ministeriale la quale ha richiesto, talvolta, opportuni chiarimenti, ha confermato la fondatezza delle delibere assunte dal Comitato.

Il contenzioso, relativo ai ricorsi giurisdizionali o straordinari al Capo dello Stato, ha fatto registrare solo un caso di accoglimento della "sospensiva", ma per integrazione di notizie utili alla decisione.

I motivi di ricorso attengono, per lo più, a delicati passaggi interpretativi delle norme della L. 44 che avrebbero potuto, se diversamente applicate da parte del Comitato, comportare una dilatazione immotivata delle fattispecie di legittimazione all'accesso.

Particolare riferimento va fatto al caso della interrelazione tra il reato di estorsione e quello di usura, in quanto i ricorrenti lamentano che, ancorché finalizzato all'usura, il reato estorsivo si qualifica come autonoma fattispecie di accesso.

La motivazione di estorsione strumentale all'usura, che sottende a taluni provvedimenti di non accoglimento delle istanze, riflette, invece, le previsioni della L. 44/99, artt. 1 e 3, quale normativa di tutela di quella fenomenologia di estorsione che viene definita "racket", e l'accertata natura usuraria della vicenda considerata, sulla quale si è innescata l'innegabile estorsione, fa sì che quest'ultima non sia autonoma ma finalizzata ad ottenere l'adempimento di un accordo, a causa illecita, sottostante e preesistente, di restituzione di prestito usurario (per la quale ipotesi, peraltro, è prevista in alcuni particolari casi l'applicazione del comma 4, dell'art. 14 della L. 108/96).

I dati relativi all'attività sopradescritta possono così condensarsi:

- istanze di riesame: n. 13 (in un solo caso è stato richiesto il riesame ai sensi dell'art. 14, comma 2, della L. 44/99 e il Comitato ha riconfermato la propria decisione);
- ricorsi al TAR: n. 5;
- ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica: n. 3.

C) Spunti propositivi

In corrispondenza alla diversità delle problematiche sopradelineate, occorre distinguere gli interventi legislativi che potrebbero coinvolgere anche normative diverse da quelle dell'estorsione e dell'usura (come nel caso della nuova legislazione sulle procedure concorsuali) da quelli che sono diretti ad introdurre adeguamenti alla specifica normativa. Al riguardo si segnalano le seguenti tematiche.

1. Necessità di integrare la disciplina transitoria introdotta dalla Legge 44/1999, la quale ha stabilito l'applicabilità del nuovo regime in materia di elargizione anche per i fatti denunciati o accertati antecedentemente all'entrata in vigore della legge medesima (con conseguente remissione in termini delle relative istanze), senza tuttavia contemplare analoga previsione anche per le istanze di concessione del mutuo (sul punto il D.P.R. 455/1999, all'art. 19, non è stato ammesso a registrazione da parte della Corte dei Conti).
2. Esigenza di **trasformare i mutui concessi alle vittime di usura da quinquennali a decennali**. I tempi di restituzione del mutuo da parte del beneficiario sono attualmente fissati, dalla Legge n. 108/1996, in cinque anni. Tale periodizzazione risulta inadeguata per la vittima di usura costretta a sopportare, a proprio svantaggio, i tempi occorrenti per procedimenti giudiziari particolarmente lunghi e complessi. Peraltro, ancorché beneficiario di anticipazione, egli può attuare - solo con la corresponsione dell'intero importo del mutuo, correlata alla richiesta di rinvio a giudizio - il ripianamento dei propri debiti ed essere, perciò, in grado di provvedere alla rifusione delle somme percepite.

Le esigenze di cui ai punti 1. e 2. sono state accolte nelle disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), L. 23/12/2000, n. 388, art. 145, commi 26 e 27, pubblicata in G. U. 29/12/2000, n. 302.

3. **Rendere più rigorosa la valutazione dei requisiti personali dei soggetti che presentano domanda di accesso al Fondo di solidarietà** per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, integrando le ipotesi di esclusione dal beneficio. La necessità di integrazione in tal senso è stata avvertita già in occasio-

ne del primo seminario di approfondimento sulla normativa n. 44/99, tenuto dal Comitato il 31 gennaio 2000 ed allargato ai referenti delle sedi più esposte alle problematiche dell'accesso al Fondo di solidarietà. In particolare, in tale sede, è stata sottolineata l'opportunità di estendere i motivi ostativi anche a reati che per la loro natura (alcuni reati contro la persona, il patrimonio, taluni reati fallimentari...) incidono sull'affidabilità di un beneficiario di erogazione pubblica. Vanno considerate, al riguardo, le linee introdotte dalla successiva L. 22/12/1999, n. 512 in relazione ad imputazioni o condanne che coinvolgono i soggetti interessati in reati di cui all'art. 407, comma 2, lettera a) c.p.p. che potrebbero costituire un attendibile spunto di riflessione.

4. Introduzione della figura del tutor del beneficiario del mutuo.

5. **Modifiche all'art. 14, comma 9, L. 108/1996.** Le provvidenze del Fondo possono essere erogate a soggetti esercenti un'attività economica, che risultino parte offesa in un procedimento penale per il delitto di usura. L'articolo 14, comma 9, lettera a) della L. 108/1996 prevede la revoca dei provvedimenti di concessione del mutuo, nonché della eventuale anticipazione accordata, nel caso in cui il procedimento penale per il delitto di usura, in relazione al quale il mutuo o la anticipazione sono stati concessi, si concluda con provvedimento di archiviazione ovvero con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione. Pertanto, l'istante non sarebbe più parte offesa ai sensi dell'art. 14, comma 2, della Legge 108/96 e non avrebbe più legittimazione attiva nel procedimento di concessione del mutuo.

Appare, tuttavia, conforme allo svolgimento del procedimento penale per i fatti di usura di cui è stato vittima ed alle finalità del Fondo di solidarietà che le cause di estinzione del reato, dovute a fatti naturali, cioè morte del reo e prescrizione, non debbano necessariamente avere un effetto di diritto civile/amministrativo preclusivo delle possibilità della vittima di accesso al mutuo previsto dall'art. 14 della menzionata L. 108/1996, con conseguente ulteriore pregiudizio.

In particolare, vanno vagliate le possibilità di recupero delle ipotesi in cui tali cause estintive siano intervenute quando lo stato del procedimento offre l'evidenza dell'impossibilità di un proscioglimento dell'imputato ai sensi dell'art. 129 c.p.p. Tale sarebbe il caso di morte del reo avvenuta dopo il decreto che dispone il giudizio e prima del dibattimento.

Si auspica, pertanto, che in tali casi il procedimento di accesso al Fondo possa essere ugualmente proseguito. Infatti la forma di definizione del procedimento adottata non esclude, di per sé stessa, la sussistenza del fatto, anzi impone di ritenere la sussistenza degli indizi di reato; che, nel merito, era apparso provato dalla produzione di una dettagliata documentazione.

6. Modifiche all'art. 14, comma 3, della Legge 108/1996 concernente il parere del P.M. ai fini della concessione dell'anticipazione sul mutuo alle vittime di usura.

Il legislatore subordina la concessione dell'intero importo di mutuo alla emissione del decreto che dispone il giudizio; ma il legislatore non ha trascurato le esigenze di tempestività di intervento in favore della vittima prevedendo che, alla luce di situazioni di urgenza (ad es. procedure esecutive in corso), possa essere concessa l'anticipazione anche in assenza del suddetto vaglio da parte di un giudice.

La norma non ne precisa, però, il contenuto circa le indicazioni che il parere deve contenere ai fini della fruibilità nel procedimento di erogazione, diverse ed ulteriori rispetto alle tipiche finalità del procedimento penale in corso.

Infatti, per la concessione del mutuo non è sufficiente l'individuazione del tasso di interesse ma l'importo degli interessi; così come non basta la semplice promessa di pagamento in quanto il danno va commisurato agli interessi effettivamente corrisposti all'autore del reato.

Una sinergia del parere rispetto alle finalità del procedimento amministrativo di concessione del mutuo, si potrebbe realizzare allorché esso consentisse di:

1. verificare, preliminarmente, la rispondenza formale del procedimento penale al procedimento amministrativo volto all'erogazione del mutuo (qualità di persona offesa dell'istante per il reato di usura configurato sulla base dei medesimi fatti posti alla base dell'istanza);
2. valutare, allo stato degli atti, la non manifesta infondatezza della denuncia;
3. confrontare la richiesta di mutuo e di anticipazione al danno quantificabile anche sulla base dell'eventuale consulenza tecnica disposta e tenuto conto delle suddette diverse finalità perseguite dalla Legge 108/96, esprimendo parere sfavorevole nel caso in cui gli elementi raccolti sino a quel momento consentano di affermare che, pur in presenza di una condotta penalmente rilevante, l'istante non ha subito un danno per interessi usurari (ad esempio, perché, pur essendo stato costretto ad assumere impegni di pagamento notevolmente superiori al prestito ricevuto, di fatto non ha mai corrisposto nulla all'usuraio o comunque non ha restituito interamente le somme ricevute perché ha cessato i pagamenti o per effetto dell'intervento dell'A.G. che ha operato il sequestro dei titoli).

7. **Riforma delle procedure concorsuali.** Si confida nell'accelerazione dell'iter parlamentare di approvazione del disegno di legge delega di riforma delle procedure concorsuali che potrebbe significare, tra l'altro, l'eliminazione di quelle forme sanzionatorie accessorie in capo all'imprenditore che interessano in questa sede. In particolare, pur essendosi confermato il principio dello spossessamento del patrimonio dell'imprenditore, nel progetto si sarebbe stabilito che la perdita

della sua capacità debba essere limitata ed evitata per tutto ciò che non è utile alla procedura.

La previsione in questione adempie ad una esigenza da tempo sentita e più volte sottolineata dagli studiosi secondo cui il fallimento, ed in particolare l'apertura della procedura di insolvenza, non deve costituire più una misura sanzionatoria per l'imprenditore, una sorta di "morte civile" per lo stesso.

8. **Previsione della facoltà per il P.M. procedente per il reato di usura di particolare importo o complessità, di ampliare l'oggetto della consulenza del C.T.U. alle finalità ulteriori perseguite dall'art. 14 della L. 108/96.** A tal fine il consulente, oltre a calcolare il tasso degli interessi quale elemento necessario e sufficiente per la configurabilità del reato di usura, verrebbe a soffermarsi anche sull'ammontare degli interessi medesimi, distinguendo tra gli interessi effettivamente corrisposti (utili per la quantificazione del danno cui commisurare il mutuo) e quelli semplicemente promessi ma non pagati che, pur assumendo rilevanza penale, non sono elementi utili per le finalità risarcitorie di cui alla Legge 108.

Ciò, peraltro, potrebbe consentire allo Stato di economizzare ulteriori spese per l'opera di C.T.U. nominati nel procedimento penale per usura.

Allegati

ATTIVITA' DEL COMITATO DAL 21 DICEMBRE 1999 AL 31 DICEMBRE 2000

N° SEDUTE COMITATO	N. 83
TOTALE ISTANZE ESAMINATE	N. 959
ESTORSIONE	N. 410
USURA	N. 522
ESTORSIONE/USURA	N. 27

IMPORTI EROGATI

	PROVVISIONALE	SALDO	TOTALE
ESTORSIONE	3.506.630,641	17.687.442,844	21.194.073,485
USURA	1.941.006,730	3.579.504,335	5.520.511,065
TOTALE	5.447.637,371	21.266.947,179	26.714.584,550

ESITI DELLE SEDUTE DI COMITATO

	ACC.	NO ACC.	RIESAME	REVOCA	INT. ISTR.	RINVII	PRESE ATTO	PARERE	VARIE	TOTALE
ESTORSIONE	127	134	1 annullam. 1 conferma		104	27 (di cui 14 poi definiti)	3	4	9	410
USURA	46	258	3 annullam. 4 conferme	1	78	27 (di cui 12 poi definiti)	10	90	5	522
E/U		23				3 (di cui 2 poi definiti)			1	27
TOTALE	173	415	9	1	182	57	13	94	15	959

MOTIVAZIONI NON ACCOGLIMENTO

ESTORSIONE	NON IMPRENDITORE	FALLIMENTO	NON PARTE OFFESA	FUORI TERMINE (a, b, c, d, e)*	PARERE P.M.	RETTICENZA/TESTIMONIANZA	IMPORTO NO UTILIZZABILE AI FINI ECONOMICI	MISURE DI PREVENZIONE	MANCANZA DANNO	MANCANZA NESSO DI CAUSALITA'	FATTI NON ESTORSIVI NE USURARI	DOCUMENTAZIONE INSUFFICIENTE
11	22	9	8	2a 6b 1c	18	4	7	1	4	5	1	17
E/U	1(U)		8 (U)	13 (U)		2 (E)					1 (U) / 21 (E)	

Note*

a): Estorsione - danni verificatisi oltre i 6 mesi precedenti la denuncia;

b): Estorsione - fatti antecedenti l'1.1.90;

c): Estorsione - istanze presentate oltre i termini di cui all'art. 13, commi 3 e 4, della L. 23.2.1999, n. 44;

d): Usura - istanze presentate oltre il termine dei 180 giorni di cui all'art. 7, comma 2, del D.P.R. 455/99;

e): Usura - no art. 7 lett. g) D.L. 67/97.

TOTALE ISTANZE DELIBERATE DAL COMITATO EX LEGE 44/99
(elenco aggiornato al 31 dicembre 2000)

DATA ISTANZA	ESTORSIONE		USURA		ESTORSIONE/USURA		TOT.
	DELIBERE ACCOGLIMENTO	DELIBERE NON ACCOGLIMENTO	DELIBERE ACCOGLIMENTO	DELIBERE NON ACCOGLIMENTO	DELIBERE ACCOGLIMENTO	DELIBERE NON ACCOGLIMENTO	
1991		1					1
1992	1						1
1993							
1994	2						2
1995	2	1					3
1996	6	3	1	10			20
1997	9	10	15	52	3		89
1998	9	9	9	26	1		54
1999	53	73	13	118	13		270
2000	45	37	8	52	6		148
TOTALE	127	134	46	258	23		588

TAVOLA 3**ISTANZE IN ISTRUTTORIA**

	<u>ESTORSIONE</u>	<u>USURA</u>
1992	3	=
1993	7	=
1994	=	=
1995	4	=
1996	6	14
1997	13	43
1998	23	18
1999	91	68
2000	145	86
TOTALE	292	229
TOTALE UNICO	521	