



MINISTERO  
DELL'INTERNO

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



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

### VADEMECUM

*Procedure di accesso ai benefici di legge  
per le vittime dell'estorsione e dell'usura,  
ai sensi delle Leggi n.108/1996 e n.44/1999*

*Edizione 2024*



## **INDICE**

<b>INTRODUZIONE</b>	<i>pag. 5</i>
<b>1) I DESTINATARI DELLE MISURE DI SOSTEGNO</b>	<i>pag. 9</i>
1.a) <i>In caso di estorsione</i>	
1.b) <i>In caso di usura</i>	
<b>2) I BENEFICI PREVISTI DALLA LEGGE</b>	<i>pag. 11</i>
2.a) <i>In caso di estorsione</i>	
2.b) <i>In caso di usura</i>	
2.c) <i>Sospensione dei termini ex art. 20 Legge n.44/1999</i>	
<b>3) TERMINI E MODALITÀ DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA</b>	<i>pag. 15</i>
<b>4) CONTENUTO DELLA DOMANDA E DOCUMENTAZIONE DA ALLEGARE</b>	<i>pag. 17</i>
4.a) <i>Per la concessione dell'elargizione</i>	
4.b) <i>Per la concessione del mutuo</i>	
4.c) <i>Per il ristoro delle lesioni personali</i>	
<b>5) L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA DELLA PREFETTURA</b>	<i>pag. 21</i>
5.a) <i>Il dettagliato rapporto per l'elargizione</i>	
5.b) <i>Il dettagliato rapporto per il mutuo</i>	
5.c) <i>Il dettagliato rapporto per il ristoro delle lesioni personali</i>	
<b>6) APPROFONDIMENTI</b>	<i>pag. 30</i>
6.a) <i>Il concetto di "intimidazione ambientale"</i>	
6.b) <i>La valutazione del danno</i>	
6.c) <i>Accesso al Fondo nell'ipotesi di fallimento della società di capitali</i>	
6.d) <i>Elargizione senza il parere del P.M.</i>	
6.e) <i>Estorsione strumentale all'usura</i>	
<b>7) GLI ALTRI ATTORI DEL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO</b>	<i>pag. 38</i>
7.a) <i>Nuclei di Valutazione</i>	
7.b) <i>Autorità Giudiziaria</i>	
7.c) <i>Commissioni medico ospedaliere o ASL territoriali</i>	
7.d) <i>L'Ufficio del Commissario</i>	
7.e) <i>La CONSAP S.p.A.</i>	



## **INTRODUZIONE**

La vigente normativa a sostegno delle vittime di estorsione e di usura consente il ristoro in favore degli operatori economici, ovvero di coloro che esercitano una libera arte o professione, che, dopo aver subito danni a causa di tali attività delittuose, decidono di denunciare, collaborando con le istituzioni.

Un importante strumento per la realizzazione di tale obiettivo è rappresentato dal **Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici**.

Per le vittime di estorsione e di usura, il Fondo prevede diversi benefici. Nel caso di estorsione, prevede un'elargizione pecuniaria, senza obbligo di restituzione, in favore delle vittime, a titolo di contributo al ristoro del danno patrimoniale patito. Pertanto, chi, per essersi opposto agli estorsori, ha subito danni alla persona o alla propria impresa può ricevere un'elargizione destinata alla ripresa dell'attività.

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

La materia è demandata al Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura nominato, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa delibera del Consiglio dei ministri.

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

La valutazione della vicenda deve riguardare molteplici aspetti della complessiva situazione dell'istante, concreta, pregressa ed attuale, la collaborazione dello stesso alle indagini, le modalità di commissione dei fatti, il contesto ambientale e l'eventuale presenza, nello stesso contesto, di fenomeni criminali.

Un'attività impegnativa, dunque, quella demandata alle Prefetture, in sede istruttoria, e al Comitato di solidarietà, nella fase deliberativa, che non può che basarsi sulla rigorosa applicazione delle leggi vigenti, interpretate alla luce dell'orientamento espresso dalla giurisprudenza, che l'Amministrazione considera con interesse ed attenzione, pur nella consapevolezza della valenza *inter partes* delle sentenze emesse in specifiche controversie.

Al fine di apportare ulteriori miglioramenti al complessivo *iter* istruttorio, superando criticità - che incidono sui tempi di trattazione delle istanze e si riflettevano negativamente sulle legittime aspettative delle vittime - sono state diramate le relative circolari commissariali, con le quali è stata richiamata, in particolare, l'attenzione dei Prefetti affinché il "*dettagliato rapporto*" fosse redatto con la massima accuratezza possibile, evitando integrazioni istruttorie richieste dal Comitato.

Particolare attenzione è stata rivolta, tra l'altro, all'ipotesi di intimidazione ambientale, secondo la configurazione sancita dal legislatore. Detta fattispecie appare come un fenomeno sempre più subdolo ed attuale, per il quale si rappresenta l'esigenza che i Prefetti segnalino accuratamente tutti gli elementi oggettivi a sostegno della diretta riconducibilità degli eventi intimidatori a finalità estorsive, purché non siano emersi elementi indicativi di una diversa finalità.

Con il presente Vademecum viene così fornito uno sguardo d'insieme sui destinatari dei benefici economici previsti, sulla tipologia degli interventi di sostegno, sulle concrete modalità di presentazione dell'istanza e relativa documentazione, nonché sulla conseguente attività istruttoria e deliberativa degli organismi istituzionali preposti. Sempre al fine di garantire una visione sistematica della complessa materia, pur nell'ottica della massima semplificazione, non mancano utili spunti di approfondimento anche in ordine alla problematica della quantificazione del danno.

Infine, l'attenzione per le modifiche introdotte in materia dal legislatore (da ultimo, nell'ottobre 2018 e nell'agosto del 2023) risulta pienamente coerente con lo scopo di offrire un duttile strumento operativo, idoneo ad agevolare l'attività di esame e valutazione delle istanze di accesso al Fondo, ma anche per la predisposizione di richieste idonee a garantire la migliore rappresentazione della posizione della vittima, che intende avvalersi dei benefici economici previsti dalle vigenti disposizioni di legge.

Coloro che presentano istanza al Fondo si trovano, infatti, nella maggior parte dei casi, in condizioni di particolare vulnerabilità, sia per essere stati sottoposti al tentativo di condizionamento mafioso e alle minacce sia per la difficile situazione economica sia, infine, per il peso emotivo della scelta di denunciare anche in relazione al contesto sociale e familiare.

Nei loro confronti occorre, pertanto, assumere e mantenere un atteggiamento:

- a) ispirato ad empatia, ricordando che le vittime dell'estorsione e dell'usura si trovano in significative condizioni di disagio psichico, morale ed economico, esteso anche alle famiglie e che coinvolge anche responsabilità genitoriali, filiali o parentali, di fronte a prospettive future quantomeno difficili;
- b) di grande apprezzamento per il coraggio manifestato con la denuncia degli estorsori e degli usurai, chiarendo il ruolo assunto dallo Stato nell'accompagnamento delle vittime per ottenere i benefici di legge, al fine di rinsaldare il circuito virtuoso della fiducia nelle istituzioni e nelle organizzazioni antiracket e antiusura operanti sul territorio;
- c) di sostegno costante nell'azione di accompagnamento, che porti ad una prospettiva di reinserimento nell'economia legale.

Parimenti, occorre evitare di discriminare le vittime, distinguendo gli estorti dagli usurati, in quanto tutte meritevoli di uguale attenzione, e di pronunciare impliciti giudizi morali o condanne sulle cause che hanno determinato le condizioni di soccombenza al ricatto criminale, qualsiasi esse siano, anche se socialmente riprovevoli.

## **Racket**

L'art. 629 c.p. sanziona chi, con violenza e con minaccia, costringe a fare o ad omettere qualcosa con il risultato di procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno.

Con questa norma si intende tutelare la collettività da comportamenti prevaricatori in grado di violare la sfera patrimoniale della vittima, anche mediante un suo assoggettamento psicologico. Si tratta, quindi, di un delitto contro la libertà di determinazione del cittadino e contro il patrimonio.

Una modalità molto diffusa e insidiosa è costituita dalla cd. **“intimidazione ambientale”**, con la quale, a prescindere da fatti criminosi espliciti (danneggiamento o altro) o da univoche richieste estorsive, si è in presenza di un chiaro clima intimidatorio, che comporta, ad esempio, un progressivo allontanamento della clientela dall'impresa oggetto di racket ed il conseguente crollo della sua capacità reddituale. Sul punto la Struttura commissariale ha fornito, con circolari inviate alle Prefetture in data 26 agosto 2014 e 25 febbraio 2015, dettagliate linee di indirizzo al fine di procedere ad una sempre più coerente ed efficace applicazione, in particolare, dell'art.3, comma 1, della Legge n. 44/1999. Ciò in quanto le Procure e le Forze di Polizia dispongono di un articolato corredo investigativo che consente loro di essere in possesso di più approfonditi elementi.

## **Usura**

Ai sensi dell'art. 644 c.p. si configura il reato di usura quando si è in presenza di qualcuno che si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, il corrispettivo di una prestazione di denaro o il corrispettivo di altra utilità o altri vantaggi usurari.

Alla sua base ci sono sia un vero e proprio stato di bisogno sia delle difficoltà economico-finanziarie nonché la sproporzione degli interessi pattuiti, rispetto alle concrete modalità del fatto posto in essere.

C'è, quindi, la tutela delle attività imprenditoriali da quelle complessive poste in essere dalla criminalità organizzata, che, nel contempo, mediante l'usura, si connettono al reato di riciclaggio.

Il fenomeno usurario, infine, è una costrizione di tipo psicologico che lede complessivamente la libertà economica costituzionalmente rilevante.

## 1. I DESTINATARI DELLE MISURE DI SOSTEGNO

### 1.a) In caso di estorsione

I destinatari del sostegno economico previsto per le vittime di estorsione (elargizione) sono individuati, ai sensi dell'art. 3 della Legge n. 44 del 1999, negli **esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione**, che subiscono un evento lesivo in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, avanzate anche successivamente ai fatti, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale.

La medesima possibilità è prevista anche per:

- **il soggetto dichiarato fallito**, previo parere favorevole del giudice delegato al fallimento - da acquisire a cura della Prefettura - a condizione che il medesimo soggetto non abbia riportato condanne per i reati di cui agli articoli 216 e 217 r.d. n. 267/1942, ovvero per delitti contro il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli articoli 178 e seguenti del c.p., né sia indagato o imputato per gli stessi reati;
- **l'imprenditore di fatto e il collaboratore nell'impresa familiare**, con eventuale cointestazione;

Possono, inoltre, proporre istanza di accesso al Fondo:

- gli **appartenenti ad associazioni od organizzazioni** aventi lo scopo di prestare assistenza e solidarietà alle vittime del racket (art. 6 della Legge n. 44 del 1999), per i danni subiti in conseguenza di delitti commessi al fine di costringerli a cessare dalle attività svolte nell'ambito di dette associazioni o, comunque, per ritorsione a tali attività.
- Gli appartenenti alle associazioni od organizzazioni citate, potranno, altresì, ottenere il ristoro del danno da mancato guadagno, patito quali **esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione**, in conseguenza dei delitti citati, ovvero di situazioni di intimidazione anche ambientale, determinate dalla perdurante

appartenenza all'associazione o all'organizzazione (art. 6, co. 1, lett. b), Legge n. 44/1999).

- i c.d. **terzi danneggiati**, ai sensi dell'art. 7 della Legge 44 del 1999, ossia gli altri soggetti, diversi da quelli di cui sopra, per il ristoro dei danni patiti in ragione dell'attività estorsiva subita dalla vittima c.d. "principale"<sup>1</sup>.

Infine, nel caso in cui la vittima di richieste estorsive, l'appartenente ad associazioni e organizzazioni di solidarietà o il terzo danneggiato precedentemente citati, perdano la vita l'elargizione è concessa, ai sensi del successivo art. 8, ai **superstiti della vittima** (nell'ordine: coniuge e figli; genitori; fratelli e sorelle; convivente *more uxorio* e altri soggetti, diversi da quelli precedentemente elencati, conviventi nei tre anni precedenti l'evento), a condizione che la utilizzino in un'attività economica ovvero in una libera arte o professione, anche al di fuori del territorio di residenza.

Per quanto riguarda le **altre condizioni soggettive**, l'elargizione può essere concessa solo qualora:

- a) la vittima non abbia aderito o abbia cessato di aderire alle richieste estorsive, anche dopo la presentazione della domanda;
- b) l'istante non abbia concorso nel fatto delittuoso o in reati con questo connessi ai sensi dell'art. 12 del codice di procedura penale;
- c) l'istante, al tempo dell'evento e successivamente, non risulti sottoposto a misura di prevenzione o al relativo procedimento di applicazione, né sia destinatario di provvedimenti che dispongono divieti, sospensioni o decadenze, salvi gli effetti della riabilitazione<sup>2</sup>;
- d) le richieste estorsive o, nel caso di intimidazione ambientale, le circostanze del delitto dal quale è derivato il danno siano state riferite all'autorità giudiziaria con l'esposizione di tutti i particolari dei quali l'istante abbia conoscenza.

---

<sup>1</sup> Il beneficio può essere concesso anche in assenza della presentazione di istanza di elargizione da parte del danneggiato principale.

<sup>2</sup> Tale condizione non si applica nell'ipotesi in cui la vittima fornisca all'autorità giudiziaria un rilevante contributo nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori delle richieste estorsive o del delitto dal quale è derivato il danno, ovvero di reati connessi ai sensi dell'art. 12 del c.p.p.

### **1.b) In caso di usura**

Possono presentare domanda di mutuo i **sogetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione**, i quali dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino, altresì, **parti offese nel relativo procedimento penale**.

Anche tale possibilità è prevista per il **sogetto dichiarato fallito**, previo provvedimento favorevole del giudice delegato al fallimento, - da acquisire, a cura della Prefettura - a condizione che il medesimo non abbia riportato condanne definitive per i reati di cui al titolo VI del r.d. n. 267/1942 ovvero per delitti contro la p.a., la fede pubblica, l'amministrazione della giustizia, il patrimonio, l'economia pubblica, l'industria e il commercio, a meno di intervenuta riabilitazione ai sensi degli articoli 178 e seguenti del c. p..

#### **Il mutuo è concesso a condizione che:**

- il soggetto non sia stato condannato per il reato di usura, anche tentato, o per taluno dei reati consumati o tentati di cui agli articoli 380 e 407, comma 2 lett. a, del codice di procedura penale, ovvero sottoposto a misure di prevenzione personali o patrimoniali ovvero alla speciale misura di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011. Nei confronti dei soggetti indagati o imputati per taluno dei predetti reati, ovvero proposti per le anzidette misure, la concessione del mutuo non è consentita e, ove disposta, è sospesa fino all'esito dei relativi procedimenti.
- il soggetto non abbia reso dichiarazioni false o reticenti nel procedimento penale in cui risulta persona offesa ed in relazione al quale ha proposto la domanda di mutuo. Anche in questo caso, se per le dichiarazioni false o reticenti il procedimento penale è in corso, la concessione del mutuo è sospesa fino all'esito del processo.

## **2. I BENEFICI PREVISTI DALLA LEGGE**

La legge riconosce alle vittime la possibilità di ottenere la corresponsione di contributi economici, sotto forme diverse ed in relazione alle diverse fattispecie.

## 2.a) In caso di estorsione

L'istante può chiedere la concessione di un'elargizione commisurata:

- al danno subito a beni mobili o immobili,
- al mancato guadagno in cui è incorsa l'attività economica, a seguito di eventi estorsivi ed intimidatori,
- al ristoro delle lesioni personali provocate dal reato, direttamente alla vittima o anche a terzi (che in questo caso dovranno proporre apposita istanza a nome proprio).

Si precisa che, ai sensi dell'art. 9, l'elargizione è corrisposta *“in misura dell'intero ammontare del danno”* dovendosi intendere per danno, ai sensi dell'art. 10 della citata Legge *“il danno a beni mobili o immobili, comprendendo la perdita subita e il mancato guadagno”* nonché il danno conseguente a lesioni personali.

In ogni caso, l'elargizione corrisposta non può essere superiore ad euro 1.549.370,70 o, qualora lo stesso soggetto abbia presentato, nel corso di un triennio, più domande relative ad eventi diversi, l'importo complessivo dell'elargizione non può superare nel triennio la somma di euro 3.098.741,39.

Nelle more della definizione del procedimento, l'istante può richiedere una *provvisionale* fino alla misura massima del 70%.

In relazione a tale possibilità, e al fine di garantire la piena efficacia del contributo economico attraverso la tempestività della concessione, la circolare commissariale del 1° ottobre 2015 ha precisato che l'erogazione può coprire l'intero importo e può essere disposta anche prima dell'emanazione della sentenza conclusiva del giudizio penale.

Tale orientamento è stato recepito dal Legislatore, giacché l'art. 38 bis, co. 1, lett. b), della Legge 1° dicembre 2018, n. 132, di conversione del d. l. 4 ottobre 2018, n. 113 ha introdotto nell'art. 14 della Legge n. 44/1999 il comma 1 bis ai sensi del quale *“Qualora dalla disponibilità dell'intera somma dipenda la possibilità di riattivare in maniera efficiente l'attività imprenditoriale, previa concessione di provvisionale, ovvero di altre misure cautelari, da parte del giudice nel corso del giudizio relativo all'evento delittuoso posto a base dell'istanza, possono essere erogate somme di denaro a titolo di anticipo dell'elargizione, sino a concorrenza dell'intero ammontare”*.

Laddove il mancato guadagno non possa essere provato nel suo preciso ammontare, la sua valutazione, ai sensi dell'art. 10, co. 2 della Legge n. 44/1999, può fondarsi su un equo apprezzamento delle circostanze, tenendo anche conto della riduzione del valore dell'avviamento commerciale, essendo l'Amministrazione tenuta a verificare l'entità delle conseguenze economiche sfavorevoli provocate dalle vicende delittuose.

## **2.b) In caso di usura**

L'istante, vittima di usura, può chiedere la concessione di un **mutuo senza interessi**, rimborsabile in dieci anni, a copertura del danno subito per effetto degli interessi usurari corrisposti o di altri vantaggi usurari. Ai sensi dell'art. 14, comma 4, della Legge n. 108/1996, Il Fondo può erogare **un importo maggiore** quando, per le caratteristiche del prestito usurario, le sue modalità di riscossione o la sua riferibilità a organizzazioni criminali, sono derivati alla vittima del delitto di usura ulteriori e rilevanti danni per perdite o mancati guadagni.

Tale maggior danno per perdite o mancati guadagni, ai sensi dell'art. 17, comma 4, del d.P.R. n. 455/1999 (ora art. 27, comma. 4, del d.P.R. n. 60/2014), non è tuttavia cumulabile, per lo stesso danno, con l'elargizione ex Legge n. 44/1999, come esplicitato anche nella circolare commissariale del 20 novembre 2002.

Nei casi di c.d. **estorsione strumentale all'usura**, il Comitato di solidarietà si è orientato nel senso di concedere l'elargizione di cui alla Legge n. 44/1999, commisurata alle perdite e al mancato guadagno, anche in favore delle vittime dell'usura quando l'azione criminosa è stata posta in essere avvalendosi di modalità di riscossione che hanno comportato il ricorso a minacce gravi esercitate in forma singola o associata, ovvero quando le stesse modalità si sono manifestate con atti di violenza sulla persona o sui beni della vittima dell'usura e/o dei propri familiari.

Inoltre in applicazione di una consolidata prassi interpretativa, confortata dal parere dell'Avvocatura Generale dello Stato e dalla prevalente giurisprudenza, il Comitato ha poi ritenuto ammissibile

l'istanza di **ristoro del danno da lesioni personali** presentata dalle vittime di usura<sup>3</sup>.

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

## **2.c) Sospensione dei termini ex art. 20 Legge n.44/1999**

L'art. 20 della Legge n. 44/1999, così come modificata dalla Legge n. 3/2012, prevede la possibilità di ottenere la sospensione o la proroga di determinati termini, in seguito alla presentazione della domanda per la concessione dell'elargizione o del mutuo senza interessi. In particolare:

- **i termini relativi ad adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari** (nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva) sono prorogati **per la durata di due anni a decorrere dal provvedimento di sospensione**; non sono dovuti interessi di mora nel frattempo eventualmente maturati (art.20, comma 1, della Legge n. 44/1999, come modificato dall'art. 38 *bis* del d. l. n.113/2018, convertito dalla Legge 1° dicembre 2018, n. 132).
- sono sospesi, **per la medesima durata**, anche **i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali**, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, nonché **l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari**, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate.
- vengono invece prorogati per tre anni i termini di scadenza degli **adempimenti fiscali**.

---

<sup>3</sup> Cfr. Relazione annuale 2014 "Il Comitato aveva attribuito significativa rilevanza all'applicazione sistematica dell'art.14, comma 4, della legge n.108/1996 e artt.17, comma 4 e 10, comma 1, lett. d), del d.P.R. n.455/1999 (ora articoli 27, comma 4, e 20, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 60/2014). E ciò in base alla valutazione che le citate norme configurano ora una disciplina complessiva che prevede la ristorabilità del maggior danno per perdite o mancati guadagni derivanti oltreché dalle caratteristiche del prestito usurario (come l'abnormità degli interessi praticati), dalle sue modalità di riscossione (violenze, minacce ed approfittamento dello stato di bisogno). Lo stesso Comitato ha pure considerato nel corso degli anni, che l'art. 21, comma 1, lettera e), della legge n.44/1999, demanda al regolamento di attuazione la determinazione delle modalità di accertamento medico delle lesioni personali, facendo espreso riferimento anche alle vittime di usura. L'art. 12 del d.P.R. 455/1999 (ora art. 22 del d.P.R. n.60/2014) ha quindi disciplinato il procedimento per l'accertamento sanitario, richiamando, sia pure per uno specifico aspetto, la natura estorsiva del fatto."

La sospensione è disposta **con provvedimento del Procuratore della Repubblica** competente per i reati posti alla base dell'istanza di elargizione o di mutuo, al quale il Prefetto trasmette la domanda di sospensione o proroga.

La legge prevede che i termini da sospendere o prorogare ricadano entro un anno "dall'evento lesivo", tuttavia, in relazione all'esigenza di evitare all'istante ulteriori pregiudizi derivanti dai tempi necessari alla concessione del ristoro economico, è stata favorevolmente considerata la possibilità di un'interpretazione estensiva di tale disposizione, in un'ottica di bilanciamento di interessi tra le esigenze di tutela della vittima e le legittime aspettative dei creditori<sup>4</sup>.

### **3 TERMINI E MODALITA' DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA**

Le istanze volte ad ottenere la concessione dell'elargizione o del mutuo sono presentate, dall'interessato (anche a mezzo di un rappresentante a ciò delegato) oppure tramite il Consiglio nazionale del proprio ordine professionale, dall'Associazione nazionale di categoria rappresentata nel C.N.E.L., o un'Organizzazione antirackett iscritta nell'apposito albo disciplinato dal Decreto del Ministro dell'Interno n. 220/2007, come modificato dal successivo decreto n. 223/2015, **al Prefetto della provincia** nella quale si è verificato l'evento lesivo ovvero si è consumato il delitto (art. 13, comma 2, Legge n. 44 del 1999).

La domanda per la concessione dell'**elargizione** è presentata entro il termine di **cinque anni** dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato ha conoscenza che dalle indagini preliminari sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a un delitto commesso per finalità estorsive (art. 13, comma 3, della Legge n. 44/1999, come modificato, da ultimo, dalla Legge 10 agosto 2023, n. 112 di conversione del d.l. 22 giugno 2023, n. 75).

Per i danni conseguenti ad intimidazione ambientale (v. cap. 6), la domanda è presentata, a pena di decadenza, entro il termine di un anno

---

<sup>4</sup> Cfr. parere dell'Avvocatura Generale dello Stato pubblicato nella Relazione annuale – attività 2019 del Commissario per il coordinamento delle iniziative antirackett e antiusura.

dalla data in cui hanno avuto inizio le condotte delittuose riconducibili a finalità estorsive (art. 13 comma 4, Legge n. 44/1999)<sup>5</sup>.

La domanda per la concessione del **mutuo** è presentata entro **ventiquattro mesi** a decorrere dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato, in qualità di persona offesa dal reato, ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini (art.14, comma 5, della Legge n. 108/1996, come modificato dall'art. 38 *bis* del d. l. n.113/2018, convertito dalla Legge 1° dicembre 2018, n. 132).

Al fine di velocizzare e agevolare la trattazione delle istanze, sin dal giugno 2016 è a disposizione dei richiedenti un apposito **portale** per la preparazione e l'inoltro *on line* delle istanze di accesso al Fondo e per la gestione informatizzata del rapporto con l'Amministrazione: tale portale è raggiungibile digitando sulla barra degli indirizzi il seguente *link*: <https://antiracketusura.interno.gov.it/gp/home.php>.

Il sistema informatico per la gestione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura è costituito, oltre che da tale portale informatico delle domande inoltrate dalle vittime, da una piattaforma elettronica per la gestione delle relative istruttorie, che consente di tracciare ogni fase procedurale. L'esperienza maturata con l'utilizzo della precedente piattaforma (SANA), nonché l'analisi delle perduranti criticità connesse alla complessità del procedimento istruttorio, hanno portato allo sviluppo di **S.T.E.P.** (Sviluppo Tecnologico per l'accesso al fondo E Potenziamento organizzativo). È, pertanto, necessario - per la presentazione delle istanze al Fondo avvalersi **unicamente** di tale sistema, attenendosi alle istruzioni contenute nel relativo "Manuale utente". Eventuali interventi da parte delle Prefetture possono essere richiesti tramite la casella di posta elettronica [step.assistenza@interno.it](mailto:step.assistenza@interno.it). La stessa piattaforma è stata realizzata prevalentemente grazie alle risorse del P.O.N. legalità 2014-2020 e del Fondo di rotazione. In ogni caso, **ai fini della presentazione della domanda e del completamento dell'iter istruttorio, la vittima può trovare assistenza:**

- in ogni Prefettura, dove è presente un **referente designato**,

---

<sup>5</sup> I termini sono sospesi nel caso in cui, sussistendo un attuale e concreto pericolo di atti di ritorsione, il pubblico ministero abbia disposto, con decreto motivato, le necessarie cautele per assicurare la riservatezza dell'identità del soggetto che dichiara di essere vittima dell'evento lesivo o delle richieste estorsive.

I predetti termini riprendono a decorrere dalla data in cui il decreto adottato dal p.m. è revocato o comunque perde efficacia (art. 13, comma 5, Legge n. 44/1999).

- incaricato di informazioni e a dare un valido sostegno, anche d'intesa con la struttura commissariale;
- nelle Associazioni antiracket e nelle Fondazioni e/o Associazioni antiusura iscritte nell'apposito registro prefettizio<sup>6</sup>, che possono anche essere delegate a presentare istanza per conto della vittima.

## **4 CONTENUTO DELLA DOMANDA E DOCUMENTAZIONE DA ALLEGARE**

**Sulla piattaforma informatica STEP** è disponibile uno specifico modulo, da compilare in tutti i campi presenti. Se la domanda risulterà completa nei contenuti e nella documentazione si eviterà di dover ricorrere ad integrazioni istruttorie, fermo restando l'obbligo, per la Prefettura, di provvedere all'acquisizione della documentazione mancante e di procedere alle opportune verifiche.

È raccomandata l'indicazione dell'indirizzo PEC del richiedente, ed in mancanza un indirizzo di posta elettronica, allo scopo di rendere più agevole la comunicazione, nelle varie fasi del procedimento.

### **4.a) Per la concessione dell'elargizione**

L'istante deve dichiarare (art. 19 d.P.R. n. 60/2014):

- a) di essere vittima di richieste estorsive ai sensi dell'articolo 3 o dell'articolo 6 della Legge 23 febbraio 1999, n. 44, ovvero di essere legittimato ai sensi degli articoli 7 (terzo danneggiato) e 8 (superstiti) della medesima Legge;
- b) di non aver aderito alle richieste estorsive o di aver cessato di aderire, specificandone la data;
- c) di non versare in alcuna delle situazioni ostative di cui all'articolo 4, comma 1, lettere b) e c), della Legge 23 febbraio 1999, n. 44, di aver riferito all'autorità giudiziaria o di polizia tutti i particolari dei quali

---

<sup>6</sup> Il decreto del Ministro dell'Interno n. 223/2015, dopo il precedente decreto 24 ottobre 2007, ha apportato significative modifiche alla disciplina in materia di iscrizione agli elenchi provinciali delle associazioni e delle organizzazioni antiracket e antiusura. In particolare, sono stati introdotti più stringenti condizioni ostative all'iscrizione/mantenimento, in relazione alla dimostrazione della specifica capacità di operare nel settore attraverso, ribadendo che la collaborazione con le Forze di Polizia deve essere connotata dal carattere della continuità, e sopprimendo 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".

Inoltre l'art. 5, comma 3-bis consente ai Prefetti di mantenere negli elenchi, con provvedimento motivato adottato d'intesa con il Commissario straordinario, le associazioni che nell'ultimo decennio hanno significativamente inciso e proficuamente operato nel contrasto e nella prevenzione dei fenomeni di estorsione e di usura, nell'ambito del territorio in cui operano, svolgendo comunque opera di prevenzione.

- si abbia conoscenza, ovvero che ricorrono le condizioni di cui all'articolo 4, comma 2, della predetta Legge;
- d) nei casi previsti dall'art. 6 della Legge 23 febbraio 1999, n. 44, di ritenere che il danno conseguente al delitto o a situazioni di intimidazione ambientale è stato cagionato per il raggiungimento delle finalità indicate dall'art. 6, comma 1, lett. a) e b) della stessa Legge;
  - e) di avere, eventualmente, presentato istanza per l'accesso ai benefici previsti dalla Legge 20 ottobre 1990, n. 302 e successive modificazioni, recante "Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata" indicando se, per lo stesso evento lesivo, siano state percepite provvidenze e per quale ammontare;
  - f) ai sensi dell'art. 12 della Legge n. 44/1999 di impegnarsi a dichiarare di non aver ricevuto contributi/rimborsi/risarcimenti a qualunque titolo da parte di agenzie assicurative o di altri enti o amministrazioni pubbliche e, nell'ipotesi in cui riceva tali benefici nel corso dell'istruttoria, a darne tempestiva comunicazione alla Prefettura;
  - g) ai sensi dell'art. 15 della Legge n. 44/1999, di impegnarsi al corretto reimpiego, in attività economiche di tipo imprenditoriale, della somma che eventualmente riceverà a titolo di elargizione.

**L'istanza deve, altresì, contenere:**

- l'indicazione della data della denuncia del delitto da cui è conseguito l'evento lesivo o delle richieste estorsive ovvero della data in cui l'interessato ha avuto conoscenza che dalle indagini preliminari sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a delitto commesso per finalità estorsive;
- l'indicazione dell'ammontare del danno subito e dei fatti e delle circostanze da cui si possa desumere il nesso di causalità con il delitto o con situazioni di intimidazione ambientale aventi finalità estorsive;
- l'indicazione della destinazione dell'elargizione richiesta;
- l'indicazione della somma di denaro eventualmente richiesta a titolo di provvisoria.

**Alla domanda deve essere allegata la seguente documentazione:**

- in caso di copertura assicurativa, copia delle polizze assicurative sottoscritte dall'interessato o di cui comunque il medesimo sia beneficiario;
- in caso di danni per mancati guadagni subiti da persona fisica o da società, rispettivamente copia della documentazione fiscale ovvero copia delle dichiarazioni UNICO dei due anni precedenti l'evento lesivo o le richieste estorsive;
- in caso di richiesta di provvisionale, ogni documento atto a comprovare i motivi della richiesta;
- la dichiarazione di consenso dell'interessato, in caso di domanda presentata, per suo conto, da un terzo – appartenente ad ordine professionale, associazione di categoria ovvero da una delle altre associazioni ed organizzazioni di cui all'articolo 13, comma 2, della Legge 23 febbraio 1999, n. 44<sup>7</sup>.

Si precisa che ove la documentazione presentata dall'istante non dovesse essere in originale o in copia autenticata, l'istruttore dovrà procedere a richiedere all'interessato apposita dichiarazione sostitutiva, da rilasciare ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000.

**4.b) Per la concessione del mutuo**

L'istante deve **dichiarare:**

- a) di essere vittima del reato di usura;
- b) di non versare in alcuna delle situazioni ostative di cui all'articolo 4, comma 1, lettere b) e c) della Legge 23 febbraio 1999, n. 44 e di aver riferito all'autorità giudiziaria tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza;
- c) di non versare in alcune delle condizioni ostative di cui all'art. 14, commi 7 e 8, della Legge n. 108/1996.

**L'istanza deve, altresì, contenere:**

- a) l'indicazione della data della denuncia del delitto di usura ovvero della data in cui l'interessato ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini;

---

<sup>7</sup> Le prescrizioni sopra indicate riguardano l'istante che sia vittima di estorsione o di intimidazione ambientale. L'istanza prodotta dai superstiti o dai terzi danneggiati dovrà fare riferimento alla vicenda dalla quale scaturisce l'evento lesivo, con conseguente adattamento al caso concreto delle dichiarazioni e della documentazione da allegare.

- b) l'indicazione dell'ammontare del danno subito per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti e dell'eventuale maggior danno, consistente in perdite o mancati guadagni derivanti dalle caratteristiche del prestito usurario, dalle sue modalità di riscossione ovvero dalla sua riferibilità ad organizzazioni criminali;
- c) l'indicazione della somma di denaro richiesta a mutuo, dei tempi di restituzione e delle modalità di erogazione.

**Alla domanda deve essere allegata la seguente documentazione:**

- ogni documento atto a comprovare l'entità del danno subito (es. cambiali portate all'incasso, assegni riscossi, vendita di beni immobili sottocosto);
- un piano di investimento e utilizzo delle somme richieste che risponda alla finalità del reinserimento della vittima di usura nell'economia legale (la mancata allegazione non è causa di inammissibilità dell'istanza, ma l'acquisizione del piano - ad avvenuta conoscenza, da parte del richiedente, dell'importo del mutuo concedibile - rimane essenziale ai fini dell'adozione del decreto commissariale di concessione del mutuo);
- in caso di richiesta di mutuo nel corso delle indagini preliminari, ogni documentazione atta a comprovare i motivi dell'urgenza.

**4.c) Per il ristoro del danno da lesioni personali**

L'istanza finalizzata al ristoro delle lesioni personali - da intendersi come significativa riduzione della capacità lavorativa causalmente riconducibile al delitto denunciato - deve:

- fare riferimento alla vicenda estorsiva o usuraria che ha determinato l'invalidità;
- contenere tutte le dichiarazioni relative all'assenza di condizioni ostative e di mancata percezione di premi assicurativi;
- allegare certificazione medica attestante le lesioni subite in conseguenza dell'evento lesivo.

## 5 L'ATTIVITA' ISTRUTTORIA DELLA PREFETTURA

**Il dettagliato rapporto**, che contiene le risultanze dell'attività istruttoria condotta dalle Prefetture e che orienterà la deliberazione del Comitato, **deve essere inviato entro il termine di 60 giorni dalla data di presentazione della domanda** (nei casi di particolare complessità dell'istruttoria, il termine è prorogato di 30 giorni); nei casi di richiesta di provvisoria di elargizione, uno specifico rapporto preliminare deve essere inviato entro 30 giorni dal ricevimento della domanda.

L'attività istruttoria, finalizzata alla predisposizione del dettagliato rapporto, richiede sempre alcune **verifiche preliminari sulla sussistenza delle condizioni soggettive e oggettive**; in assenza di queste ultime si dovrà precedere, con ogni urgenza, alla redazione delle relative comunicazioni.

Si evidenzia che l'accuratezza del dettagliato rapporto consentirà al Comitato di operare una valutazione completa della pratica, prendendo in considerazione non solo i profili giuridici e finanziari della vicenda, ma anche quelli, altrettanto primari, riferibili alla sua dimensione umana nonché al suo contesto socio-economico.

### **5.a) Il dettagliato rapporto per l'elargizione**

Per assolvere al meglio la propria funzione ed evitare il ricorso a supplementi od integrazioni istruttorie, il dettagliato rapporto deve contenere **elementi**, sia informativi sia valutativi:

a) **sull'attività esercitata dall'istante** all'epoca dei fatti<sup>8</sup>, su quella attualmente esercitata o su quella che l'istante intenda intraprendere con l'elargizione eventualmente concessa; in caso di dichiarazione di fallimento, occorrerà verificare l'eventuale intervenuta riabilitazione ovvero se l'istante sia stato espressamente autorizzato dal Giudice Delegato al fallimento ad esercitare un'attività economica impiegando l'elargizione concedibile (senza che la stessa affluisca alla massa fallimentare);

---

<sup>8</sup> In particolare, sarà necessario verificare se l'istante esercitava, all'epoca dei fatti, un'attività economica:

- acquisendo la visura della Camera di Commercio, ovvero
- accertando, per il tramite delle competenti Forze di Polizia o con l'esame dei relativi atti giudiziari, l'eventuale sussistenza della figura del cosiddetto imprenditore di fatto o di collaboratore nell'azienda familiare;

- b) **sulla mancanza di condizioni ostative** alla concessione dell'elargizione, compresa la verifica sui casi in cui ad una condanna penale consegua l'incapacità o l'inabilità ad esercitare un'attività economica, anche acquisendo d'ufficio i certificati del casellario giudiziale e dei carichi pendenti e ogni altro provvedimento e informazione rilevante;
- c) **sulla tempestività dell'istanza** in relazione al rispetto dei termini; qualora non siano ricavabili dalla documentazione allegata, si dovranno richiedere, all'ufficio di polizia procedente o alla Procura della Repubblica, informazioni in ordine alla data della denuncia e/o alla data in cui l'interessato ha avuto conoscenza che, dalle indagini preliminari, sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegua a un delitto commesso per finalità estorsive (anche acquisendo la data di notifica dell'avviso di fissazione della udienza preliminare o del decreto che dispone il giudizio immediato );
- d) **sul procedimento penale** nel quale l'istante figura persona offesa del reato di estorsione, ovvero di altro reato (ad es. incendio, danneggiamento, furto, truffa..), allegando il parere espresso dal competente p.m. (se il relativo procedimento penale è nella fase delle indagini preliminari), sul *fumus* di fondatezza degli episodi delittuosi denunciati dall'istante (**il procedimento amministrativo deve comunque proseguire nel caso in cui il p.m. non esprima il proprio parere entro trenta giorni dalla richiesta o comunichi che ad esso osta il segreto relativo alle indagini**);
- e) **ricostruire la vicenda** posta a fondamento dell'istanza, specificando, sulla base delle informative delle Forze di Polizia o dell'Autorità giudiziaria, se la stessa sia riconducibile alle fattispecie previste dalla Legge n. 44/1999 e ricorrano un'attività estorsiva, o una situazione di intimidazione anche ambientale;
- f) **sulla sussistenza del nesso di causalità** tra il danno patito e l'evento delittuoso;
- g) **quantificare il danno** subito dall'istante, eventualmente avvalendosi - salvo casi eccezionali di consulenze tecniche autorizzate dal Commissario - del supporto del Nucleo di Valutazione, soprattutto nei casi di quantificazioni complesse e articolate, procedendo d'ufficio solo quando si tratti di valutazioni semplici e immediate; il

danno dovrà essere classificato e distinto in: *danno emergente, danno da mancato guadagno e/o perdita di avviamento commerciale*; **in mancanza di tale quantificazione, a meno che non si rinvenga alcun danno ristorabile, il Comitato richiederà un seguito istruttorio;**

- h) esprimere il **parere complessivo** sull'accogliibilità o meno dell'istanza sulla base delle risultanze istruttorie. A conclusione dell'istruttoria, il Prefetto, ai sensi dell'art. 21 del d.P.R. n.60/2014, dopo aver acquisito gli elementi necessari anche attraverso gli Organi di Polizia, avvalendosi della facoltà di chiedere all'A.G. competente copia della documentazione di cui all'art. 17, comma 3, della Legge n. 44/1999, alle condizioni e nei limiti indicati, dovrà esprimere la sussistenza dei presupposti per l'accogliibilità dell'istanza;
- i) in caso di parere favorevole, trasmettere, unitamente al dettagliato rapporto, **aggiornate dichiarazioni ai sensi degli artt. 12 e 15** della Legge n. 44/1999<sup>9</sup>.

In relazione alla complessità del procedimento istruttorio e alla necessità di comprimere i tempi di trattazione, **si richiama l'attenzione sulle più comuni difficoltà interpretative che possono indurre in errore:**

- a) predisporre un ampio ed articolato rapporto in presenza di un elemento ostativo (es. l'istante non esercitava un'attività economica all'epoca dei fatti, l'istanza è stata presentata oltre i termini previsti dalla normativa di riferimento, l'istante è indagato per un reato connesso ex art. 12 c.p.p.);
- b) trasmettere solo il parere favorevole della Procura della Repubblica competente, senza completare gli adempimenti istruttori;
- c) trasmettere il parere del p.m. competente espresso in data notevolmente anteriore rispetto a quella in cui è stato redatto il dettagliato rapporto;
- d) quantificare il danno e non esprimere alcun parere sulla riconducibilità della vicenda alle previsioni della legge, rimettendosi semplicemente alle valutazioni del Comitato;

---

<sup>9</sup> In mancanza, le stesse dovranno essere trasmesse prima dell'emanazione del decreto commissariale.

- e) esprimere una valutazione positiva senza pronunciarsi sulla congruità della somma concedibile;
- f) esprimere una valutazione positiva senza fornire aggiornate notizie in ordine allo stato del relativo procedimento penale o sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e/o sull'assenza delle condizioni ostative;
- g) in presenza di un provvedimento commissariale di concessione o di diniego della provvisionale, ritenere conclusa l'istruttoria; è necessario invece acquisire periodicamente, dalle competenti Autorità giudiziarie, aggiornate notizie sull'esito del procedimento penale alla base dell'istanza;
- h) qualora l'istante presenti domanda di elargizione e risulti vittima di usura, svolgere l'istruttoria senza prospettare all'interessato la possibilità di presentare, a rettifica, un'istanza di mutuo;
- i) chiedere al p.m. eventuali elementi in ordine alla quantificazione del danno (**deve essere invece richiesta allo stesso magistrato esclusivamente la sussistenza del *fumus* di fondatezza di quanto dall'istante denunciato**);
- j) trasmettere visure camerali, prodotte dagli interessati, non corrispondenti al periodo in cui si è verificato l'evento lesivo;
- k) non accertare adeguatamente la qualità di imprenditore di fatto o di collaboratore nell'azienda familiare.

### **5.b) Il dettagliato rapporto per il mutuo**

Nei casi di usura, il dettagliato rapporto dovrà contenere elementi valutativi e informativi solo parzialmente analoghi a quelli necessari per l'elargizione. In particolare, le Prefetture dovranno:

- a) riferire sull'attività esercitata dall'istante all'epoca dei fatti e su quella attualmente esercitata. In caso di intervenuta dichiarazione di fallimento, occorre, quindi, appurare, presso la competente Autorità Giudiziaria, se l'istante abbia proposto opposizione o se sia stato riabilitato ovvero se sia stato autorizzato dal Giudice Delegato al fallimento ad esercitare un'attività economica impiegando il mutuo eventualmente concedibile, senza che lo stesso affluisca alla massa fallimentare;

- b) esprimersi in ordine alla tempestività dell'istanza, verificando il rispetto dei termini di presentazione;
- c) accertare, presso la competente Autorità Giudiziaria, se l'istante risulti persona offesa in un procedimento penale per usura;
- d) escludere l'eventuale sussistenza di elementi ostativi alla concessione del mutuo (art. 14, commi 7 e 8, della Legge n. 108/1996; art. 4 Legge n. 44/1999; art. 32 *quater* c.p.), verificando anche tutti i casi in cui ad una condanna penale consegua l'incapacità o l'invalidità ad esercitare un'attività economica;
- e) se il relativo procedimento penale è nella fase delle indagini preliminari, richiedere immediatamente il parere al p.m. competente sul *fumus* di fondatezza degli episodi delittuosi denunciati dall'istante, e non sulla sussistenza e/o la quantificazione del danno;
- f) riferire sullo stato del procedimento penale nel quale l'istante figura persona offesa del reato di usura, allegando il parere espresso dal competente p.m., ai sensi dell'art. 14, comma 3, della Legge n. 108/1996 (si rammenta che l'istanza di usura è sempre legata ai fatti processuali e che da essi non si può prescindere);
- g) quantificare il danno subito, avvalendosi, del supporto del Nucleo di Valutazione, soprattutto nei casi di quantificazioni complesse e articolate, procedendo d'ufficio quando si tratta di valutazioni semplici e immediate; il danno dovrà essere classificato e distinto secondo le seguenti voci: danno da interessi usurari, danno da altri vantaggi usurari e, nei casi previsti dall'art. 14, comma 4, della Legge n. 108/1996, maggior danno da perdite o mancato guadagno (per il calcolo dei danni da interessi usurari, occorre riferirsi agli interessi usurari effettivamente versati e non alla situazione debitoria dell'istante o a quanto l'istante richieda per potersi reinserire nell'economia legale); nei casi in cui viene quantificato il predetto maggior danno, si dovrà specificare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 14, comma 4, della Legge n. 108/1996, sulla base della documentazione giudiziaria (ciò è necessario in quanto la sussistenza di un maggior danno non è automatica);

h) esprimersi in ordine alla capacità di reinserimento dell'istante nell'economia legale e di restituzione del mutuo concedibile.

-Suggerimenti su alcune criticità da evitare:

La trattazione delle istanze di mutuo presenta alcuni profili di complessità, connessi allo svolgimento del processo penale ed alle caratteristiche del tipo di ristoro, che richiedono l'adozione di cautele volte evitare alcune tra le più comuni **difficoltà interpretative** quali:

- a) predisporre un ampio ed articolato rapporto in presenza di un elemento ostativo (es. l'istante non esercitava un'attività economica all'epoca dei fatti, l'istanza è stata presentata oltre i termini previsti dalla normativa di riferimento, l'istante è indagato per un reato connesso ex art. 12 c.p.p.);
- b) trasmettere il parere favorevole della Procura della Repubblica competente senza completare gli adempimenti istruttori;
- c) trasmettere il parere del p.m. competente, espresso in data notevolmente anteriore rispetto a quella in cui è stato redatto il dettagliato rapporto;
- d) quantificare il danno e non esprimersi sulla riconducibilità della vicenda alle previsioni della legge (rimettersi semplicemente alle valutazioni del Comitato, senza corredare il dettagliato rapporto con il prescritto parere);
- e) quantificare il maggior danno da perdite o mancato guadagno, senza chiarire se ricorrano le condizioni previste dall'art. 14, comma 4, della Legge n. 108/1996;
- f) esprimere una valutazione positiva senza fornire aggiornate notizie in ordine allo stato del relativo procedimento penale o sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e/o sull'assenza delle condizioni ostative;
- g) trasmettere, senza alcuna valutazione, i piani di utilizzo e di restituzione della somma concedibile a titolo di mutuo (oppure trasmettere piani relativi ad una somma non corrispondente all'importo del mutuo deliberato dal Comitato);
- h) in presenza di un provvedimento commissariale di concessione o di diniego dell'anticipazione sul mutuo, considerare terminata l'istruttoria senza acquisire, periodicamente, dalle competenti

- Autorità giudiziarie, aggiornate notizie sull'esito del procedimento penale per usura;
- i) qualora l'istante presenti domanda di mutuo e risulti vittima di estorsione, svolgere l'istruttoria, senza prospettare all'interessato la possibilità di presentare, a rettifica, un'istanza di elargizione;
  - j) chiedere al p.m. eventuali elementi in ordine alla quantificazione del danno (deve essere invece richiesta esclusivamente la sussistenza del *fumus* di fondatezza di quanto dall'istante denunciato);
  - k) non accertare adeguatamente la qualità di imprenditore di fatto o di collaboratore nell'azienda familiare.

### **5.c) Il dettagliato rapporto per il ristoro delle lesioni personali**

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

In particolare, la C.M.O. è tenuta ad esprimere il proprio giudizio entro il termine di 45 giorni dal ricevimento della richiesta.

Decorso inutilmente tale termine, la Prefettura può rivolgersi alle strutture del Servizio sanitario nazionale che si pronunciano entro 20 giorni dalla richiesta.

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

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

Pertanto, il parere della Commissione Medica Ospedaliera, alla quale dovrà essere inoltrata immediatamente la documentazione, deve corrispondere ai seguenti specifici quesiti volti a definire:

- il nesso causale tra le condotte lesive e l'infermità eventualmente accertata;
- la percentuale di invalidità permanente attribuita, con riferimento alla capacità lavorativa.

In relazione agli esiti della Commissione medica, la Prefettura, a sua volta, provvederà a calcolare i danni da lesioni personali sulla base dei criteri enunciati nelle **circolari commissariali n. 1677/BE del 28 giugno 2002 e n. 534/BE del 23 febbraio 2005**.

Sul punto si richiama l'attenzione su alcuni importanti arresti interpretativi, cui è giunto il Comitato di Solidarietà nell'applicazione della Legge n. 44/1999.

Il Comitato ha, innanzitutto, posto attenzione ai casi in cui non possono trovare applicazione i parametri di valutazione reddituali stabiliti nelle circolari commissariali, con riferimento, in particolare, ai dati reddituali inerenti al periodo antecedente l'evento delittuoso, rapportati alla percentuale di invalidità permanente, ai fini della capitalizzazione del risultato in relazione all'età dell'interessato, per il numero degli anni mancanti all'età *"pensionabile"* massima per la categoria lavorativa di appartenenza<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Relazione annuale attività 2014: *"Su tale tematica il Comitato ha ritenuto di sottoporre all'Avvocatura dello Stato gli approfondimenti giuridici e tecnici nei seguenti termini.*

L'art. 1, comma 1, della Legge n. 302/1990, *nella sua originaria formulazione, prevedeva la corresponsione di una elargizione a tutti coloro che subiscono un'invalidità permanente per effetto di ferite o lesioni riportate in conseguenza dello svolgersi nel territorio dello Stato di atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico. La Legge n. 206/2004 <<Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice>> ha modificato il citato art. 1 della Legge n. 302/1990, stabilendo che l'elargizione è corrisposta in proporzione alla percentuale di invalidità riportata, in ragione di € 2.000,00 per ogni punto percentuale.*

L'art. 34, comma 1, della legge n. 222/2007, *ha, poi, esteso la possibilità di concessione di un'elargizione anche alle vittime del dovere ed ai loro familiari superstiti, nonché alle vittime della criminalità organizzata.*

*Pertanto poiché con la legge n. 206/2004 la misura della quota da moltiplicare per ogni punto percentuale è stata elevata da € 774,67 ad €2.000,00 e con la successiva legge n. 222/2007 il beneficio è stato esteso anche alle vittime della criminalità organizzata, il Comitato ha ritenuto che la misura andasse applicata in tutti i casi di calcolo ai sensi della legge n. 302/1990".*

Il Comitato ha ritenuto che, nel caso in cui l'istante non possieda redditi di riferimento il **quantum** vada determinato sulla base dei parametri di cui all'art. 1, comma 1 della Legge n. 302/1990 e successive modifiche e integrazioni. In tali casi l'ammontare del danno è stato determinato dal prodotto tra la percentuale di invalidità riconosciuta e la somma da attribuire ad ogni singolo punto di invalidità ammonta ad € 2.000,00<sup>11</sup>. Il Comitato ha, poi, rilevato l'esigenza di considerare come concedibile l'elargizione per lesioni personali anche con riguardo ai soggetti terzi, di cui all'art. 7 della Legge n. 44/1999, *“per i quali non può concettualmente porsi la nozione di <<mancato guadagno>> come riferibile all'imprenditore vittima diretta di estorsione”*<sup>12</sup>.

Anche in tale caso, dunque, si farà integralmente riferimento ai criteri di cui alla Legge n. 302/1990.

È utile anche sottolineare che il danno da lesioni personali può essere ristorato solo nel caso in cui esso si configuri quale danno patrimoniale, ossia se l'infermità comporti effettivamente una riduzione della capacità lavorativa e quindi della redditività.

Al riguardo, l'Ispettorato Generale della Sanità Militare, mediante circolare del 9 dicembre 2013, ha diramato univoche linee di indirizzo alle Commissioni Mediche Ospedaliere, in materia di accertamento sanitario, precisando che trovano applicazione i criteri medicolegali stabiliti dall'art. 3 del d.P.R. n. 181/2009, che consente di scegliere il valore più favorevole previsto tra le tabelle relative all'invalidità civile e quelle riguardanti le pensioni di guerra.

---

<sup>11</sup> Relazione annuale attività 2014: *“E ciò allo scopo di uniformare il trattamento di coloro che possiedono un reddito per attività imprenditoriale o professionale esercitata dopo l'età pensionabile (per i quali non è possibile l'applicazione della circolare che comporta il riferimento al numero degli anni mancanti all'età pensionabile) con coloro che invece hanno il solo reddito da pensione, ovvero non dispongono di redditi di riferimento per l'applicazione della circolare commissariale del 28 giugno 2002”*.

<sup>12</sup> Circolare commissariale n. 534/BE del 23 febbraio 2005.

## 6 APPROFONDIMENTI

### **6.a) Il concetto di “intimidazione ambientale”**

L'art. 3, comma 1, della Legge n. 44/1999 precisa che *“l'elargizione è concessa agli esercenti un'attività imprenditoriale (...) in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale”*. Il comma 2 specifica, inoltre, che *“ai soli fini della presente legge sono equiparate alle richieste estorsive le condotte delittuose che, per circostanze ambientali o modalità del fatto, sono riconducibili a finalità estorsive, purché non siano emersi elementi indicativi di una diversa finalità”*.

Si tratta di una previsione innovativa rispetto alla normativa originaria, frutto dell'esperienza mutuata dalle Associazioni antiracket, le quali hanno sottolineato come spesso l'intimidazione trascenda da un fatto criminoso esplicito, che si tratti di richiesta estorsiva diretta, di danneggiamento o di altri reati. L'intimidazione ambientale, infatti, è una delle modalità con cui la criminalità organizzata, al fine di affermare la propria supremazia sul territorio, esercita pressioni o attiva ritorsioni nei confronti degli imprenditori che rifiutano di pagare il “pizzo” ovvero collaborano con le Forze di Polizia<sup>13</sup>, con lo scopo ultimo di espellerli dal tessuto socioeconomico.

Grazie a questa nuova previsione, **il danno ristorabile con l'elargizione viene a comprendere tutti i danni subiti, compreso il mancato guadagno** (cd. lucro cessante) che consegue all'atteggiamento resistente dell'imprenditore<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Nella relazione di accompagnamento alla Legge del 1999, si parla di *“una forma assai comune e particolarmente insidiosa di danno cui l'imprenditore che non voglia piegarsi al racket si trova esposto”*, vale a dire *“quel danno che, a prescindere da specifici e ben individuati fatti delittuosi intesi a colpire i beni o la persona, si determini per effetto della situazione di intimidazione o di condizionamento ambientale (...) Siffatto clima di intimidazione comporta, in concreto, un progressivo allontanamento della clientela dall'impresa che si sa essere sotto il mirino del racket ed il conseguente crollo della sua capacità reddituale”*.

<sup>14</sup> Il danno da intimidazione ambientale è sempre di tipo patrimoniale e va calcolato sulla base del mancato guadagno e/o della perdita di avviamento commerciale (attenzione a non valutare due volte lo stesso effetto di un unico evento).

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

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

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

Nei casi in cui non si possa fare riferimento ad un procedimento penale pendente, rubricato *sub* art. 629 c.p., pertanto, l'istruttoria finalizzata alla concessione di un'elargizione dovrà essere condotta in maniera da **accertare condizioni di "intimidazione anche ambientale"** da cui desumere la finalità estorsiva dei fatti denunciati dall'istante<sup>15</sup>. È il caso di evidenziare che la norma stessa prevede che tali fatti, ove posti dall'istante a base di una richiesta di elargizione, siano equiparabili alle "richieste estorsive", **se non sono emersi elementi indicativi di una diversa finalità**, anche se l'istante non ha mai ricevuto richieste esplicite.

A tal fine, anche la **richiesta del parere al Procuratore della Repubblica** (nel caso in cui per il delitto al quale è collegato il danno siano in corso le indagini preliminari) deve essere formulata non in termini positivi (cioè se i fatti siano riconducibili a finalità estorsive) ma in termini di esclusione, vale a dire se i fatti oggetto di indagini - tenuto conto di circostanze ambientali e di fatto - siano riconducibili a finalità diverse da quelle estorsive.

Parimenti, ogni altro tipo **di informazione assunta al riguardo, presso le Forze di Polizia** dovrà essere contestualizzata proprio per escludere che i comportamenti intimidatori abbiano una finalità diversa da quella che giustifica l'attribuzione del beneficio.

**Appare il caso di evidenziare che l'esistenza di un procedimento penale contro ignoti, eventualmente avviato all'archiviazione, non è di per sé motivo sufficiente a ritenere sussistente una finalità diversa da quella estorsiva e, quindi, a negare il beneficio economico all'istante.**

Occorre, dunque, far riferimento ad una maggiore cognizione del contesto socio-culturale per individuare l'eventuale sussistenza di pressioni e condizionamenti; ciò grazie anche ad eventuali riunioni tecniche ristrette dei Comitati Provinciali per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, con la presenza di un rappresentante della D.D.A.

---

<sup>15</sup> Un caso esemplare riguarda il cosiddetto "effetto isolamento", dovuto alla presenza minacciosa nei pressi dell'esercizio, al terrore incusso nei creditorifornitori e 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.

Per l'espletamento dell'istruttoria finalizzata al riconoscimento del danno da intimidazione ambientale assumono una particolare rilevanza: il **complessivo comportamento dell'istante**, la collaborazione dello stesso alle indagini, le modalità di commissione dei fatti e, infine, il contesto ambientale.

I fatti acquisiti (nella specie, le condotte riferite dagli istanti, spesso atti "mafiosi" compiuti da soggetti mafiosi) andranno, quindi, esaminati e valutati nella loro qualità (reati strumentali, comportamenti socialmente pericolosi, ammiccanti) e nella loro quantità (abituale, 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 ambiente (il territorio, la "zona di influenza" della cosca dedita all'estorsione ai danni degli operatori economici che vi operano); in tale contesto, anche le associazioni antiracket possono fornire utili elementi sulla base della loro esperienza, soprattutto per la conoscenza dell'incidenza e delle prassi criminali del luogo<sup>16</sup>.

## 6.b) La valutazione del danno

L'art. 1 della Legge n. 44/1999 prevede che *"ai soggetti danneggiati da attività estorsive è elargita una somma di denaro a titolo di **contributo al ristoro** del danno patrimoniale subito, **nei limiti** e alle condizioni stabilite dalla presente legge"* e il successivo art. 9 ribadisce la corresponsione dell'elargizione nei limiti della dotazione del Fondo, determinandone il limite massimo.

Con circolare commissariale n. BE-2610 del **26.9.2007**, integrativa della circolare n. 3023 BE in data **20.11.2002**, sono stati forniti specifici criteri direttivi per la valutazione e la quantificazione dei danni, il cui **ristoro non** implica il riconoscimento di una funzione **risarcitoria** ai benefici previsti dalle Leggi n. 44/1999 e n. 108/1996, in quanto l'elargizione e il mutuo sono diretti a favorire espressamente la **ripresa** ed il libero esercizio delle attività imprenditoriali, artigianali, professionali o

---

<sup>16</sup> Un caso esemplare riguarda il cosiddetto "effetto isolamento", dovuto alla presenza minacciosa nei pressi dell'esercizio, al terrore incusso nei creditori-fornitori e 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.

economiche, danneggiate dall'estorsione e dall'usura.<sup>17</sup>

La citata circolare evidenzia che *“la quantificazione del danno deve essere ... il frutto della applicazione di principi fondamentali e di **criteri generali** alla fattispecie **concreta**, al fine di determinare il valore del danno subito in conseguenza della commissione dei delitti in questione, denunciati ed oggetto delle procedure, penali ed amministrative, previste dalla legge”*.

La direttiva specifica, in chiave sinottica, per ogni tipologia di danno, i documenti e gli elementi occorrenti per la correlativa quantificazione, a partire dal **danno a bene mobile, immobile**; per il danno da **mancato guadagno**, la circolare stabilisce che la documentazione amministrativo/contabile deve comprendere **almeno un triennio storico** (l'anno di accadimento dell'evento lesivo ed i due anni precedenti). In particolare, fa riferimento a *“valutazione del **reddito medio** in periodo normale e **raffronto** con il reddito medio degli anni successivi (si suggerisce di verificare se l'azienda abbia ripreso il suo ritmo ordinario prima della erogazione dei benefici, al fine di evitare concessioni erronee)”*; il calcolo va esteso fino alla data della definizione dell'istruttoria relativa all'istanza. L'espressione “guadagno” implica **positività**. Per tale motivo non può mai essere di segno algebrico *negativo*. In tali casi va indicato pari a *zero* nel conteggio della media dei guadagni degli anni precedenti. Eventuali risultati negativi di gestione rientrano nel concetto di **perdita** solo se hanno influito in termini di **riduzione patrimoniale** dell'azienda. Il parametro del “mancato guadagno” di cui all'art. 10 della Legge n. 44/1999 riguarda non già le future occasioni di lucro, quanto le pregresse implicazioni negative sulla redditività dell'impresa, connesse all'evento criminoso e per il tempo in cui lo stesso si sia protratto fino alla sua cessazione (per effetto della denuncia alle Autorità). Il citato art. 10, al comma 2, stabilisce che il mancato guadagno, se non può essere provato nel suo preciso ammontare, è valutato con **equo apprezzamento** delle circostanze, tenendo anche conto della riduzione di valore dell'avviamento commerciale.

---

<sup>17</sup> *“È evidente che anche i criteri di quantificazione del beneficio elargibile vanno enucleati con interpretazione coerente con le finalità normative, considerando che le disposizioni in parola non riconoscono il diritto del soggetto al ristoro integrale del danno – il che evocherebbe l'interpretazione giurisprudenziale sui criteri civilistici di quantificazione del danno risarcibile – quanto piuttosto il diritto ad una elargizione che consenta il ripristino delle condizioni iniziali ai fini della continuazione o della ripresa dell'attività economica imprenditoriale...”* (Tar Lazio Sent. n. 1492/2007).

Il concetto di **avviamento commerciale** assume particolare rilevanza nel caso in cui l'azienda sia venuta a cessare a causa degli eventi delittuosi. Nel concetto di avviamento commerciale coesistono sia il valore patrimoniale dell'azienda, cioè il complesso dei beni che fanno parte dell'impresa, sia la capacità dell'imprenditore di produrre reddito attraverso l'utilizzo dei fattori di produzione. Poiché nell'avviamento commerciale coesistono i concetti di *lucro cessante* e *danno emergente*, occorre considerare attentamente che gli stessi non siano stati già considerati nel calcolo del mancato guadagno, al fine di **evitare duplicazioni**. La circolare commissariale n. BE-2610 del 26.9.2007 sottolinea che *“Proprio per questo la legge parla di **“riduzione del valore dell'avviamento commerciale”**, riferendosi, evidentemente, o alla perdita di efficienza cui è legato il c.d. **“surplus”** o alla riduzione temporanea della capacità di produrre reddito”*.

Con riferimento alla concessione del mutuo, la circolare specifica che Interessi usurari sono solo quelli effettivamente corrisposti e che il calcolo del relativo danno va effettuato sulla base della differenza tra il tasso effettivamente praticato e il *tasso soglia*. Ciò nell'ipotesi di *usura c. d. oggettiva*.

Inoltre, secondo il parere reso dall'Avvocatura Generale dello Stato, il 10.7.2013, il danno da interessi usurari va commisurato alla differenza tra il tasso di interesse usurario effettivamente praticato e il *tasso effettivo globale medio*, nell'ipotesi di usura con *approfittamento delle condizioni* della vittima.

L'importo effettivo del mutuo, secondo l'Avvocatura, deve poi tenere conto anche di *“tutte le spese sopportate dalla vittima per oneri bancari o fiscali, inscindibilmente connessi alla provvista da reperire per fronteggiare i prestiti a tasso usurario praticato”*.<sup>18</sup>

Secondo la citata circolare n. BE-2610 del 26.9.2007, altri vantaggi usurari sono quelli conseguiti dall'usuraio che si impossessa di beni mobili o immobili. L'esistenza del danno va certificata con documenti contabili, atti di comodato, cessioni di beni e con gli altri elementi rinvenibili negli atti giudiziari, con particolare attenzione alle ipotesi in cui vi sia sequestro di beni.

I dati reddituali, necessari ai fini della quantificazione del danno da

---

<sup>18</sup> Relazione Commissariale per l'anno 2013, pag. 45 e seg.

mancato guadagno, sia per la concessione dell'elargizione che del mutuo, devono essere richiesti all'Agenzia delle Entrate, il cui rappresentante è componente del Nucleo di Valutazione.

La citata direttiva stabilisce che «*Nel caso non sia possibile produrre la documentazione indicata..., si potrà fare riferimento in via **residuale** ai dati utilizzati per l'elaborazione degli "studi di settore"*».

Con circolare commissariale n.1441/BE del 16 novembre 2009, a modifica della circolare del 26.9.2007, sono state fornite indicazioni ai Prefetti secondo cui il calcolo relativo alla determinazione del "quantum" spettante a titolo di **rivalutazione monetaria** deve essere effettuato considerando quale "**dies a quo**" il momento in cui si è consumato l'**evento** dannoso e non più la data di presentazione dell'istanza. Tale rimodulazione degli indirizzi operativi in materia ha avuto luogo grazie al perfezionamento delle valutazioni interpretative tenuto conto dell'orientamento giurisprudenziale, riguardo alla funzione della rivalutazione quale parametro di determinazione dell'entità del danno, in termini monetari attuali.

### **6.c) Accesso al Fondo nell'ipotesi di fallimento della società di capitali**

Con la Legge n. 3/2012, il legislatore ha ampliato il novero dei soggetti beneficiari dell'elargizione e del mutuo, ricomprendendovi anche il "*soggetto dichiarato fallito*".

Al riguardo, nel corso dell'attività deliberativa del Comitato di solidarietà, sono stati svolti approfondimenti, per verificare se con tale espressione debba intendersi solo l'imprenditore individuale - persona fisica - fallito, o anche il socio/gestore ("*in bonis*") di una impresa economica fallita, costituita in forma societaria.

Le valutazioni conclusive dell'attività di analisi hanno evidenziato che il tenore letterale della disposizione porta a far prevalere l'orientamento secondo cui tale normativa possa essere estesa anche al caso di fallimento di società di capitali, esercenti attività imprenditoriale, nell'ipotesi in cui la vittima dell'attività estorsiva e/o usuraria sia un **socio "gestore"** dell'attività fallita.

Tale interpretazione è stata ritenuta maggiormente aderente ad una lettura sia sistematica che solidaristica della norma, che riguarda "*gli esercenti un'attività imprenditoriale...o comunque economica*", senza

specificare la forma in cui l'attività è svolta, se da persona fisica o da persona giuridica.

Inoltre, detta soluzione è in linea con la *ratio* della normativa, di tutela dell'attività economica in tutte le forme espresse e consente di evitare ingiustificate disparità di trattamento tra soggetti falliti.

Occorre, tuttavia, che l'istruttoria prefettizia chiarisca di volta in volta se la vittima reale, seppur solo socio, abbia avuto un **effettivo ruolo** di gestione della società fallita, e quanto, concretamente, la **vicenda delittuosa abbia inciso** sulla gestione medesima e quindi sul fallimento.

#### **6.d) Elargizione senza il parere del P.M.**

È utile richiamare l'art. 3, comma 2, della legge n. 44/1999, secondo cui - qualora il Pubblico Ministero **non esprima il proprio parere** entro trenta giorni dalla richiesta oppure **comunichi che all'espressione del parere osta il segreto relativo all'indagine - il procedimento relativo all'istanza di elargizione prosegue comunque**, pur in mancanza di un espresso parere. In tali casi, purtroppo, si riscontrano ritardi procedurali, con evidenti riflessi negativi sugli obiettivi perseguiti dalla vigente normativa di contrasto all'esclusione sociale delle vittime di estorsione. Come più volte evidenziato in diverse circolari commissariali (in particolare, le circolari commissariali del 25/2/2015 e dell'1/10/2015), l'efficacia degli interventi di sostegno economico è strettamente connessa alla sollecita definizione delle istanze di accesso al Fondo, mediante una attività istruttoria, articolata ma celere, nella quale risulta determinante il rapporto delle Forze di Polizia, le cui valutazioni devono riguardare la complessiva situazione dell'istante.

#### **6.e) Estorsione strumentale all'usura**

Si richiama l'orientamento del Comitato di solidarietà secondo il quale l'elargizione di cui alla Legge n. 44 del 1999 è concedibile anche in favore delle vittime dell'usura, quando l'estorsione si configuri come reato strumentale a quello di usura.

La circolare n. 3023 BE del 20.11.2022 ha precisato, in proposito, come l'elargizione, commisurata alle perdite ed al mancato guadagno, possa essere concessa alle vittime di usura quando *"l'azione criminosa è stata posta in essere avvalendosi di modalità di riscossione che hanno*

*comportato il ricorso a minacce gravi esercitate in forma singola o associata, ovvero quando le stesse modalità si sono manifestate con atti di violenza sulla persona o sui beni dell'usurato o dei propri familiari".*

Tale orientamento trae spunto, in ossequio alle finalità solidaristiche di cui alle Leggi n. 44/1999 e 108/1996, dall'indirizzo giurisprudenziale sancito in alcune pronunce del T.A.R. e del Consiglio di Stato secondo il quale non è condivisibile il principio che vede il reato di estorsione assorbito o incorporato in quello di usura, ove il primo sia meramente strumentale al secondo, posto che nella fattispecie complessa della c.d. estorsione strumentale all'usura sussistono tanto la condotta estorsiva quanto quella usuraria.

In tali casi, tuttavia, vige il principio di cui all'art. 27, comma 4 del d.P.R. n. 60/2014 che **vieta il cumulo, per lo stesso danno**, tra il maggior danno da perdite o mancato guadagno, di cui all'art. 14, comma 4 della Legge n. 108/1996 e l'elargizione prevista dalla Legge n. 44/1999.

Con riferimento alla domanda dell'istante, si precisa che ove sia stato chiesto solamente il maggior danno da perdite o mancato guadagno per l'usura, non si procederà a quantificare il maggior danno da estorsione. Anche nel caso di estorsione c.d. strumentale rispetto all'usura sarà, dunque, necessaria un'apposita domanda, da parte dell'istante, volta ad ottenere l'elargizione di cui alla Legge n. 44/1999.

## 7 GLI ALTRI ATTORI DEL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

In ragione della sua complessità, la trattazione di un'istanza di elargizione o mutuo richiede l'intervento, sia necessario sia eventuale, di altri soggetti competenti a fornire specifiche valutazioni destinate a confluire nel dettagliato rapporto.

### -7a) Nuclei di Valutazione

I Nuclei di valutazione, istituiti, ai sensi del comma 2 dell'art. 21 del d.P.R. n. 60/2014, sono composti da funzionari tecnici di amministrazioni od enti pubblici e da esperti in materia legale e in gestione aziendale/commerciale.

Essi costituiscono un indispensabile ausilio nella valutazione del valore economico del danno subito dalle vittime e, nel caso di usura, della adeguatezza dei piani di investimento e di ammortamento presentati dai richiedenti, in un'ottica di proficua collaborazione non solo con le Prefetture, ma altresì con l'Ufficio del Commissario e con la concessionaria CONSAP S.p.A. per quanto concerne le fasi successive di deliberazione e di attuazione dei decreti.

La collaborazione dei Nuclei va richiesta soprattutto nei casi di quantificazioni complesse e articolate, procedendo d'ufficio solo quando si tratti di valutazioni semplici e immediate.

*(Circolari commissariali n. 1597/BE/L3(3) del 26 novembre 2009 e n. 135 del 15 gennaio 2021)*

### -7b) Autorità Giudiziaria

L'Autorità giudiziaria (Pubblico ministero, Giudice fallimentare, Giudice penale) fornisce i pareri preventivi sulla concedibilità del beneficio alle vittime di estorsione o di usura, sulla sussistenza dei requisiti soggettivi e sull'assenza degli elementi ostativi e mette le sentenze a disposizione della Prefettura per le valutazioni conseguenti.

La completezza e la tempestività dei pareri dell'A.G. sono condizione **necessaria per la speditezza della procedura.**

*(Circolare del Ministero della Giustizia del 21 giugno 2007, in materia di collaborazione tra Autorità Giudiziaria e Prefetture)*

*-7c) Commissioni medico ospedaliere o ASL territoriali*

Le Commissioni medico ospedaliere sono chiamate a verificare, su richiesta della Prefettura, la riconducibilità di eventuali lesioni personali e dei decessi a fatti estorsivi o di usura e, nell'ipotesi di lesioni personali, la loro rilevanza.

Ai sensi dell'art. 22, comma 3, del d.P.R. n. 60/2014, decorso il termine prescritto senza che la C.M.O. si sia espressa, il Prefetto può rivolgersi ad altri soggetti pubblici dotati di qualificazione ed adeguata capacità tecnica, quali le strutture del Servizio sanitario nazionale. È utile il ricorso, già sperimentato da talune Prefetture, ad appositi Accordi con le ASL, allorché le C.M.O. siano distanti dalla provincia o laddove si registrino tempi non brevi di riscontro delle richieste di accertamento sanitario.

*(Circolare commissariale n. 1011/BE del 7 luglio 2009, in materia di accertamento sanitario)*

*7d)-L'Ufficio del Commissario*

L'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, incardinato nel Dipartimento per l'Amministrazione Generale, per le Politiche del Personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie del Ministero dell'Interno, supporta l'attività del Comitato verificando preventivamente con le Prefetture, l'esito delle istruttorie, gestendo direttamente o tramite le Prefetture l'acquisizione di atti e documenti integrativi e interagendo con la concessionaria CONSAP S.p.A. per l'attuazione dei decreti.

**Le informazioni sulle attività del Commissario, del Comitato e dell'Ufficio sono reperibili sulla pagina web accessibile dal sito web [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).**

*7e) -La CONSAP S.p.A.*

La Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP S.p.A.), costituita ai sensi della Legge 8 agosto 1992, n. 359, è **responsabile della gestione economico-patrimoniale del Fondo** di rotazione per la solidarietà alle

vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici sulla base di apposita concessione approvata con decreto del Ministro dell'interno (art. 6 d.P.R. n. 60/2014).

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

Essa si uniforma alla decisione di affidare a CONSAP S.p.A. quale organo preposto alla gestione del Fondo, e all'esecuzione dei provvedimenti concessori dei benefici emanati in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, alla gestione di cassa e patrimoniale del Fondo, la conservazione dell'integrità dello stesso Fondo, anche attraverso il controllo dell'effettiva destinazione agli scopi indicati dalla Legge 23 febbraio 1999, n. 44, delle somme erogate a titolo di elargizione e di mutuo.

Ai fini di cui al comma 2 dell'art. 6 del d.P.R. n. 60/2014, la concessione definisce, tra l'altro, le modalità di esercizio concernenti:

- a) l'erogazione dei benefici del Fondo, anche tramite apposite convenzioni con le banche, la stipula dei contratti di mutuo, la riscossione e il recupero delle relative rate di ammortamento, assicurando in ogni caso il rispetto della natura gratuita e delle finalità del mutuo, dei divieti stabiliti dall'articolo 14 della Legge 7 marzo 1996, n. 108, e dell'ordine di pagamento dei creditori indicato nel piano di investimento e di utilizzo presentato dal richiedente il mutuo ai sensi dello stesso articolo 14, comma 5 della citata Legge;
- b) la ripetizione, nei casi di revoca o riforma dei benefici del Fondo disposta dai Comitati di cui all'articolo 2 del d.P.R. n. 60/2014, ovvero di risoluzione del contratto di mutuo in caso di morosità pari o superiore alla metà dell'importo mutuato, delle somme già erogate, nonché l'esercizio della surroga nei diritti delle vittime verso gli autori dei reati di tipo mafioso, dei reati intenzionali violenti, delle richieste estorsive e dell'usura, sulla scorta degli elementi forniti dall'ufficio di cui all'articolo 3 del d.P.R. citato;
- c) la verifica della documentazione prodotta dall'interessato a norma dell'articolo 15, comma 2, della Legge 23 febbraio 1999, n. 44, ai fini della proposta al Comitato di solidarietà antiracket e antiusura delle

- deliberazioni di revoca o di sospensione, in via cautelare, dei pagamenti dei ratei successivi al primo;
- d) la previsione dell'ammontare complessivo delle somme da destinare all'erogazione dei benefici, al sostenimento delle spese di gestione ordinaria, all'acquisto di titoli ed obbligazioni dello Stato nonché, sulla base degli elementi forniti dai Commissari, ai compensi da corrispondere per le prestazioni professionali di cui all'articolo 21, comma 2, del d.P.R. n. 60/2014 ed alle spese per le attività di informazione di cui all'articolo 2 del citato testo normativo;
  - e) la presentazione ai Commissari e al Dipartimento per l'Amministrazione Generale per le Politiche del personale dell'Amministrazione Civile e per le Risorse Strumentali e Finanziarie del Ministero dell'Interno, per il successivo inoltrato, per il tramite dell'Ufficio Centrale del Bilancio, alla Corte dei conti, del rendiconto annuale, approvato dal Consiglio di Amministrazione della concessionaria, accompagnato dalla situazione patrimoniale del Fondo e da una relazione sull'attività svolta.

A seguito della delibera di accoglimento del Comitato viene, quindi, emanato il decreto del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

Lo stesso decreto viene, quindi, trasmesso dall'Ufficio del Commissario alla CONSAP S.p.A., che, nella qualità di Gestore del Fondo, in forza del sopradescritto atto concessorio stipulato con il Ministero dell'Interno, provvede a darne esecuzione con le seguenti modalità:

**- per i beneficiari vittime di estorsione:**

- a) dispone il pagamento dell'elargizione mediante assegno circolare non trasferibile o tramite bonifico su conto corrente bancario le cui coordinate sono comunicate dal beneficiario entro 30 giorni dal ricevimento del decreto che concede il beneficio;
- b) verifica la documentazione attestante il reimpiego dell'elargizione in attività economiche di tipo imprenditoriale che il beneficiario deve inoltrare alla Prefettura competente, che dopo gli opportuni controlli di natura formale, sarà trasmessa alla Concessionaria. Per esigenze di speditezza verrà presa in considerazione anche la documentazione inviata direttamente alla CONSAP S.p.A.

Le attività di verifica della documentazione riguardano, a titolo esemplificativo quindi non esaustivo, le seguenti tipologie:

- l'originalità del documento ovvero della dichiarazione ai sensi del d.P.R. 445/2000 della conformità dello stesso all'originale;
- l'avvenuto pagamento del documento di spesa ovvero l'esistenza di quietanza da parte del fornitore;
- l'inerenza economica della spesa rispetto all'attività esercitata;
- la riconducibilità della spesa al soggetto beneficiario di elargizione o alla Società a lui riferibile;
- la data delle spese sostenute che deve risultare cronologicamente successiva alla data dell'evento dannoso.

**- per i beneficiari vittime di usura**

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

**In sintesi, la CONSAP S.p.A. nella qualità di Gestore del Fondo provvede, quindi, a:**

- curare le erogazioni ai beneficiari;
- verificare cartolarmente il corretto impiego delle somme ricevute dai beneficiari vittime di estorsione, proponendo eventualmente al Commissario provvedimenti di revoca;
- verificare i pagamenti dei ratei di mutuo da parte dei beneficiari vittime di usura;
- curare l'esecuzione dei recuperi, sia nei confronti delle vittime di usura per la morosità maturata nelle rate dei mutui, sia nei confronti dei condannati nell'ambito della funzione di surroga, sia nei confronti dei richiedenti a seguito di decreti di revoca emanati dal Commissario, nonché a curare tutti gli adempimenti previsti dall'atto concessorio.



*Finito di stampare nel mese di Febbraio 2024  
da Full Print srls*