

L'azione amministrativa antiracket e antiusura quale livello anticipato di tutela delle vittime

Autore: Letizia Miglio

In: Diritto civile e commerciale

L'apparato istituzionale preposto alla realizzazione degli interventi di sostegno economico

L'impianto normativo, delineato dalle leggi **n.108/1996 e n.44/1999** e successive modificazioni e integrazioni, a tutela delle **vittime di estorsione e di usura**, deve essere analizzato e valutato non solo con riferimento all'evoluzione di tali odiosi fenomeni delittuosi, ma soprattutto in considerazione del correlato possibile adeguamento degli strumenti di cui l'Amministrazione dispone per realizzare quell'importante linea di intervento di natura **solidaristica** che ne caratterizza l'attività.

L'assetto normativo comprende, infatti, sia la repressione penale, che per definizione e come spesso evidenziato dalla giurisprudenza, è condotta contro l'autore del reato sia la tutela amministrativa, che invece è apprestata alle vittime del reato. Entrambe le azioni sono dirette a garantire **l'interesse pubblico**, ma il sostegno ai soggetti danneggiati da attività estorsive o usuarie, a cura dell'Amministrazione, non può prescindere dalla conoscenza approfondita delle vicende delittuose, con un approccio che sappia, innanzitutto, comprendere il disagio delle vittime, offrendo loro assistenza, in sintonia con la scelta consapevole della denuncia.

Tale azione viene posta in essere attingendo al "**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", che si è dimostrato, nel tempo, uno strumento utile a garantire un'attività finalizzata al pronto reinserimento dell'imprenditore nell'economia legale.

Su questo fronte è impegnato il **Comitato di solidarietà**, previsto dall'art.19 della legge n.44/1999, che, con il prezioso apporto collaborativo delle componenti che lo costituiscono - Istituzioni, Organismi associativi maggiormente rappresentativi e Categorie produttive - affronta costantemente ma con lungimiranza problematiche interpretative e applicative, senza tralasciare l'esigenza di salvaguardia dell'Erario, ma operandone il contemperamento con la tutela delle vittime.

Il Comitato è presieduto dal **Commissario** straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, che rappresenta l'autorità governativa di riferimento nella specifica materia. Viene nominato, su proposta del Ministro dell'Interno, con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri, in base alla legge 23 agosto 1988, n. 400. Con lo stesso decreto, oltre ai compiti del Commissario, vengono stabilite anche le dotazioni di mezzi e di personale.

Il Commissario è posto al vertice della struttura costituita con Decreto Ministeriale, ai sensi degli artt. 3 e 4, comma 3, del d.P.R. 19 febbraio 2014, n.60, che prevedono due **uffici interforze** che, con il D.M., in data 26 settembre 2014, sono stati posti alle dirette dipendenze del Commissario.

E' stata così superata la precedente separatezza organizzativa che incideva sulla speditezza delle attività del Comitato, sull'erogazione dei benefici alle vittime e sui rapporti con le **Prefetture**, alle quali è demandata l'istruttoria delle istanze di accesso al Fondo e la redazione del dettagliato rapporto, comprensivo del parere conclusivo sull'accoglimento della richiesta.

L'attività del Comitato è da sempre ispirata alla condivisione ed alla riflessione congiunta in vista del perfezionamento e dell'innovazione sia dell'apparato normativo che della complessiva organizzazione, al centro e sul territorio.

L'efficacia degli interventi di sostegno economico è infatti subordinata alla sollecita definizione delle istanze di accesso al Fondo e, in tale ottica, in una prospettiva di contrasto all'esclusione sociale degli operatori economici, obiettivo prioritario è la riduzione dei tempi istruttori, mediante la configurazione di strutture sempre più funzionali, efficienti e soprattutto moderne.

Le difficoltà operative in sede di applicazione della normativa

La delicatezza della materia e la complessità delle vicende delittuose spesso drammatiche non sempre consente una agevole applicazione delle disposizioni; per tale ragione, è importante non solo tenere conto dell'evoluzione storica dei fenomeni criminosi, ma riflettere sul quadro normativo, non dimenticandone l'origine, ma anche sulle procedure operative, senza temere di affrontarne le criticità.

Il delitto di estorsione, previsto dall'art. **629 c.p.** e il delitto di usura, ai sensi dell'art. **644 c. p.** e dell'art. 1815, secondo comma, del codice civile, trovano collocazione, a giudizio di parte della dottrina, tra i reati plurioffensivi, in quanto "l'evento colpisce più beni del soggetto passivo, quello del patrimonio e quello della libertà morale, e, contemporaneamente, offende l'interesse pubblico alla correttezza ed alla genuinità dei rapporti economici".

La vittima del reato è il soggetto i cui diritti sono lesi da un'azione illecita penalmente sanzionata. Nei confronti dello stesso è apprestata una tutela giuridica, la cui concreta applicazione risente degli effetti pregiudizievoli dei tempi di espletamento dell'articolato e complesso sistema processuale.

In particolare, le vittime di usura sono notoriamente sfornite di difesa sin dal primo approccio, in quanto allorché si rivolgono ad un usuraio sono disposte ad accettare qualunque patto, senza alcuna possibilità di pretendere un documento che attesti la reale entità del rapporto economico.

Da ciò discende l'assenza di elementi probatori, di documenti, di riferimenti contabili che consentano di ricostruire il volume e il giro degli affari, anche ai fini del calcolo degli interessi usurari.

Analoghe difficoltà presenta l'acquisizione probatoria nei reati di estorsione connotati dall'aggravante di cui all'art. 7 della legge n. 203/1991, nei quali la persona offesa è sottoposta ad un'eccezionale pressione psicologica ed è fortemente preoccupata per l'incolumità propria e del nucleo familiare. Per tali ragioni, la vittima non manifesta disponibilità a collaborare con le autorità inquirenti e subisce l'intimidazione da parte della criminalità organizzata.

In tale quadro, l'effettiva tutela della parte offesa è direttamente connessa alla durata del processo ed emerge con chiarezza **l'esigenza di certezza** da parte del cittadino, nei confronti delle istituzioni pubbliche e della pubblica amministrazione. I tempi di conclusione dei procedimenti penali incidono, infatti, sensibilmente sulla definizione dei procedimenti amministrativi di accesso al Fondo di rotazione.

- ## **Le misure adottate per una maggiore efficacia degli interventi**

1.

La direttiva del Ministero della Giustizia

Già con **circolare del Ministero della Giustizia del 21 giugno 2007**, concernente la collaborazione tra Autorità Giudiziaria e Prefetture in materia di estorsione ed usura, veniva rilevato che "risulta fondamentale assicurare un adeguato flusso informativo tra l'Autorità Giudiziaria competente in ordine all'attività estorsiva che avrebbe cagionato il danno allegato dal richiedente ed il Prefetto competente in ordine all'istruzione della richiesta di elargizione. ... si evidenzia che le informazioni richieste dalle competenti Prefetture sono di vitale importanza ai fini della definizione della richiesta di provvisionale, e quindi di un primo ristoro, da parte dello Stato, del danno subito dalla vittima delle richieste estorsive". E ciò sia pur nella considerazione che, ai sensi dell'art. 17, comma 4, della legge n. 44/99, il procedimento amministrativo relativo alla concessione della provvisionale dell'elargizione prosegue comunque nel caso in cui il Pubblico Ministero competente non esprima il parere nel prescritto termine dei trenta giorni dalla richiesta.

Altrettanto importante è la comunicazione, da parte degli Uffici giudiziari, dell'esito del procedimento penale, anche al di fuori delle ipotesi espressamente disciplinate dall'art. 26, comma 2, del d.P.R. n. 60/2014, concernente la sospensione e la revoca del beneficio economico concesso.

Per tali ipotesi, la citata circolare del Ministero della Giustizia invitava le competenti Autorità Giudiziarie a concludere con le Prefetture protocolli d'intesa relativi alla comunicazione delle informazioni previste dalla legge n. 44/99 e dal regolamento, definendo i casi ed i modi della comunicazione, che risultava determinante per la concessione del saldo dell'elargizione, che restava subordinato all'acquisizione della sentenza di condanna per estorsione.

2.
Le direttive del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura

Le direttive commissariali sono finalizzate a garantire una univoca applicazione della normativa, definendo linee di indirizzo per l'attività istruttoria delle Prefetture.

Per quanto riguarda, in particolare, le sole vittime dell'usura, a seguito della modifica apportata dalla legge n. 3/2012, all'art. 14 della legge n. 108/1996, il comma 3 prevede che "il mutuo può essere concesso, anche nel corso delle indagini preliminari, **previo parere favorevole del pubblico ministero**, sulla base di concreti elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari medesime".

Il previgente testo subordinava la deliberazione di accoglimento dell'istanza di mutuo al decreto di rinvio a giudizio.

La nuova norma introduce quindi un meccanismo acceleratorio, "anticipando" la possibilità di concludere il procedimento amministrativo, laddove ovviamente sussistano tutti gli altri presupposti per l'accoglimento dell'istanza, con la integrale concessione del beneficio già nella fase delle indagini preliminari del procedimento penale relativo ai fatti di usura di cui l'imprenditore si dichiara vittima.

Ciò, tuttavia, a condizione che il Pubblico Ministero titolare delle indagini esprima parere favorevole sulla base di concreti elementi acquisiti nel corso delle indagini preliminari e quindi sulla sussistenza o meno del "fumus delicti".

In definitiva, al Pubblico Ministero è richiesto un giudizio prognostico di consistenza ben diversa da quello necessario per l'esercizio dell'azione penale, in quanto limitato alla sussistenza o meno del fumus delicti che, proprio per questo, il legislatore ha previsto anche nel corso delle indagini preliminari.

La portata applicativa della norma risente tuttavia di concrete difficoltà, ad esempio nell'ipotesi in cui la

richiesta di mutuo venga prodotta a breve distanza di tempo dalla presentazione della denuncia, ma anche quando sia ormai trascorso un certo tempo dall'iscrizione degli indagati nel registro delle notizie di reato.

La mancata acquisizione del parere del P.M. rientra nelle ipotesi in cui l'Amministrazione è tenuta ad attivarsi (ai sensi degli artt. 2 e 6 della legge n. 241/90) per la definizione dell'attività istruttoria, non potendo in alcun modo ipotizzarsi una proposta di diniego dell'istanza di accesso al Fondo.

In tale ottica, l'Ufficio del Commissario ha, in più occasioni, suggerito alle Prefetture di intraprendere ogni diretto contatto con le locali Procure della Repubblica al fine di acquisire i necessari elementi per la conseguente predisposizione del dettagliato rapporto, ai sensi dell'art. 21 del d.P.R. n. 60/2014.

Tale soluzione, tuttavia, non appare risolutiva, poiché demandata esclusivamente alla interlocuzione in sede locale e non basata su una procedura univoca ed efficace sul piano operativo.

Con specifico riferimento alle vittime di intimidazione ambientale, degna di segnalazione è una **circolare commissariale del 25 febbraio 2015**, con la quale, per la prima volta dall'entrata in vigore della legge n. 44/1999, sono state diramate linee di indirizzo per l'applicazione univoca ed efficace della norma che equipara alle richieste estorsive le condotte delittuose riconducibili a finalità estorsive.

L'art. 3, comma 1, della legge n. 44/1999 precisa, infatti, che "l'elargizione è concessa agli esercenti un'attività imprenditoriale... 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**".

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".

La direttiva sottolinea che, accanto alla pratica del "pizzo", che non è scomparsa, si è rilevato il verificarsi di atti intimidatori, sempre più pervasivi e subdoli, che hanno lo scopo di convincere l'imprenditore a cedere l'azienda. La criminalità organizzata pone in essere azioni dirette ad affermare il controllo del territorio; sono, poi, frequenti i casi in cui soggetti malavitosi concorrono a creare condizioni di dissesto economico per poi impossessarsi, direttamente o attraverso prestanomi, delle attività economiche delle vittime.

In occasione dell'avvio dell'iter parlamentare inteso all'approvazione della vigente normativa, si era fatto riferimento ad "una forma assai comune e particolarmente **insidiosa** di danno cui l'imprenditore che non voglia piegarsi al racket si trova esposto".

Il Commissario evidenzia che "le attività delittuose con finalità **estorsive indirette**, introdotte dal comma 2 dell'art. 3, non integrano, quindi, il reato di estorsione, ma, da sole o in concorso con altre tipiche

attività, sono l'espressione di una reale pressione con **finalità estorsive**. E' il caso di danneggiamenti, di incendi, di rapine, di truffe e di furti, che la norma, nel configurare quali reati strumentali, equipara, per circostanze ambientali o modalità del fatto, alle "richieste estorsive", se non sono emersi elementi indicativi di una diversa finalità".

Nell'ipotesi di denuncia per estorsione le Prefetture devono, pertanto, interessare il Pubblico Ministero al fine di acquisirne il parere, anche per l'accertamento delle condizioni previste dall'art. 4, comma 1, lettera d; tale norma comporta l'obbligo giuridico di riferire all'Autorità Giudiziaria solo se quanto posto in essere si è concretizzato in specifiche richieste estorsive o condotte delittuose equiparabili.

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

Gli Uffici della Procura dispongono, infatti, di un articolato corredo investigativo che consente di essere in possesso di elementi tali da far escludere la sussistenza delle condizioni richieste; si pensi, in particolare, al contenuto di intercettazioni ambientali o telefoniche.

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

In tali casi, purtroppo, si riscontrano ritardi procedurali, con evidenti riflessi negativi sugli obiettivi perseguiti dalla legislazione in argomento.

La richiesta del parere al P.M. deve, pertanto, essere ispirata da tale ratio legis, ed essere formulata non in termini positivi (se i fatti siano riconducibili a finalità estorsive) ma in termini di esclusione: se i fatti oggetto di indagini - tenuto conto di circostanze ambientali e di fatto - siano riconducibili a finalità diverse da quelle estorsive.

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

Tali effetti vengono perseguiti attraverso reati diversi concretamente posti in essere, che determinano - come è affermato nella relazione che accompagna il disegno di legge all'origine della legge n. 44/1999 -: "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".

Come più volte sottolineato dalla giurisprudenza amministrativa, l'elargizione deve essere corrisposta solo in presenza delle peculiari ragioni finalistiche previste dall'eccezionale normativa, pertanto, "l'Amministrazione si deve dare motivatamente carico del particolare contesto ambientale e in questo valutare la sussistenza di quel menzionato rapporto di consequenzialità, non potendosi limitare alla semplice ricognizione delle **risultanze processualistico-penali**" (Consiglio di Stato - Sez. I, parere n.01299/2010 reso nell'Adunanza del 10 novembre 2010).

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

Il Comitato ha consolidato nel tempo una prassi applicativa in sintonia con quanto voluto dal legislatore, in forza della quale, al fine di accertare la sussistenza del requisito previsto dall'art.3, comma 2, occorre verificare che, in relazione al danno subito, non siano emersi elementi che facciano presumere l'esistenza di diverse finalità rispetto a quella estorsiva.

Con la citata direttiva, è stato quindi chiesto ai Prefetti di esprimersi, attraverso i pareri della competente Procura e delle Forze di Polizia, ai fini della concessione dell'elargizione, tenuto conto che i fatti denunciati, che hanno causato il danno, sono riconducibili a situazioni di intimidazione ambientale previste dalla citata norma.

Tale valutazione dovrà essere, quindi, assunta in considerazione della complessiva situazione dell'istante, concreta, pregressa ed attuale, della collaborazione dello stesso alle indagini, delle modalità di commissione dei fatti, del contesto ambientale e dell'eventuale presenza nel medesimo di fenomeni criminali.

L'intervento solidaristico in funzione di contributo allo sviluppo di un sano contesto socio-economico

Alla luce dell'esperienza maturata e dell'evolversi dei fenomeni, è doveroso non solo continuare a svolgere i necessari approfondimenti tecnici per proporre opportuni adeguamenti normativi, ma soprattutto applicare la legge vigente nel suo pieno tenore letterale con lo sguardo rivolto alla sua ratio, utilizzando al meglio gli strumenti già a disposizione.

La normativa a tutela delle vittime di estorsione e di usura è, dunque, improntata alla **solidarietà**,

solidarietà non come forma di intervento assistenzialistico, ma connessa alla responsabilizzazione dell'interessato, quale parte integrante del tessuto sociale, da coinvolgere attivamente nella prevenzione e nel contrasto all'illegalità: pensiamo alla necessità di comprovare il corretto reimpiego da parte del beneficiario dell'elargizione e alla necessità di presentare i piani di investimento e restituzione per la vittima di usura.

Ma se il cittadino deve essere partecipe, a maggior ragione l'Amministrazione deve essere consapevole del proprio ruolo, poiché è chiamata ad applicare le disposizioni in materia, superando un approccio che può essere talvolta meramente burocratico o prudenziale, pur nella rigorosa osservanza dei criteri fissati dal legislatore.

Il **rapporto di fiducia** del cittadino con le Istituzioni risulta fondamentale per garantire una risposta valida alle aspettative delle vittime, soprattutto ai fini dell'incremento delle denunce e dell'emersione dei fenomeni delittuosi. Solo così può realizzarsi quella coordinata azione di sostegno non solo alle vittime, ma anche al **sistema socio-economico**, per contrastare, come afferma la giurisprudenza amministrativa, il fenomeno criminale nelle sue premesse, rafforzando i soggetti esposti a rischio di condizionamento e rimuovendo le radici sociali di tali fenomeni.

La realizzazione di tali obiettivi implica l'impossibilità di raggiungere la certezza assoluta su tutti gli aspetti di rilevanza ai fini della concessione del beneficio da parte del Comitato di solidarietà, presieduto dal Commissario. L'azione amministrativa si connota per l'apprezzamento degli elementi di fatto e di contesto, che comportano sicuramente valutazioni giuridiche ma anche considerazioni di opportunità, non sindacabili se non sotto il profilo della irragionevolezza.

L'Amministrazione deve raggiungere il libero convincimento della **meritevolezza** del richiedente l'accesso al Fondo, con la massima serenità di giudizio conseguente alla professionalità della Prefettura, quale Organo istruttorio, alla competenza del Comitato di solidarietà, quale Organo deliberante, utilizzando al meglio le fonti di informazione affidabili di cui l'amministrazione dispone, anche allo scopo di evitare la soccombenza in giudizio nei ricorsi al TAR.

D'altro canto, la disciplina in materia è orientata nel senso di svincolare, per quanto possibile, il procedimento amministrativo dal procedimento penale, come ha evidenziato l'Avvocatura Generale dello Stato in un apposito parere, con il quale ha sottolineato che l'esigenza di garanzia dell'efficacia del beneficio economico si pone, in ugual misura, per le vittime di usura, estorsione ed intimidazione ambientale.

Pertanto, occorre superare ogni ostacolo che tenda a vanificare tale efficacia; "e ciò a maggior ragione nei casi in cui l'Amministrazione, attraverso gli atti giudiziari o i rapporti delle Forze di Polizia, abbia raccolto solidi elementi probatori in merito al fatto delittuoso posto a base dell'istanza". Tale impostazione tende anche a evitare ogni palese e ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti danneggiati da vicende criminose di pari rilevanza ordinamentale.

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 nel medesimo di fenomeni criminali.

Un'attività impegnativa, dunque, quella demandata alle **Prefetture**, in sede istruttoria ed 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 amministrativa, che l'Amministrazione considera con interesse ed attenzione, pur nella consapevolezza della valenza inter partes delle sentenze emesse in specifiche controversie.

Si tratta, quindi, di operare per l'effettiva applicazione della normativa, mediante l'individuazione di soluzioni che consentano di velocizzare i tempi del procedimento, per fornire una pronta e tempestiva risposta sul piano amministrativo-patrimoniale a tutela di categorie particolarmente vulnerabili, realizzando concretamente quel **livello anticipato di tutela** che qualifica l'attività dell'Amministrazione.

D'altro canto, il legislatore ha salvaguardato l'Organo chiamato a decidere innanzitutto attraverso la motivazione del provvedimento sia concessivo che di diniego o di revoca e poi disciplinando espressamente le ipotesi di revoca dei benefici, ciò soprattutto a salvaguardia dell'Erario. E' vero che difficilmente si recupera, ma è altrettanto vero che vi è un'altissima percentuale di morosità tra i beneficiari del mutuo.

In definitiva, è necessario contemperare le esigenze di sostegno alle vittime con il rigoroso rispetto della disciplina in materia ed a questo è chiamata l'Amministrazione.

Volume consigliato

<https://www.diritto.it/lazione-amministrativa-antiracket-e-antiusura-quali-livello-anticipato-di-tutela-delle-vittime/>