



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA GESTIONE DEL FONDO DI ROTAZIONE PER LA SOLIDARIETA'
ALLE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO,
DELLE RICHIESTE ESTORSIVE E DELL'USURA
(2013-2017)**

Deliberazione 24 maggio 2018, n. 9/2018/G



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA GESTIONE DEL FONDO DI ROTAZIONE PER LA SOLIDARIETA'
ALLE VITTIME DEI REATI DI TIPO MAFIOSO,
DELLE RICHIESTE ESTORSIVE E DELL'USURA
(2013-2017)**

**Relatore
Cons. Massimo Di Stefano**

Ha collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Giorgio Calabresi.

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	5
* * *	
Relazione	11
Sintesi	13
CAPITOLO I - Quadro normativo, aspetti organizzativi, procedimenti amministrativi	
per l'accesso al Fondo	19
1. Oggetto e finalità dell'indagine	19
2. Aspetti organizzativi	20
3. Procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo. Le persone danneggiate dai reati di tipo mafioso	24
4. Procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo. Le vittime dell'estorsione e dell'usura	30
5. Tempi e modi dei procedimenti amministrativi	37
6. Le altre attività finalizzate a miglioramenti dell'attività amministrativa e della gestione del Fondo	41
CAPITOLO II - Le risorse finanziarie e la gestione del Fondo	43
1. Le entrate e le uscite del Fondo	43
2. L'evoluzione del patrimonio netto	48
3. Svolgimento della gestione ed elementi critici	49
4. Costi della gestione e dell'attività amministrativa	54
CAPITOLO III - Conclusioni e raccomandazioni	59
* * *	
INDICE DELLE TABELLE	
Tabella 1 - Personale assegnato agli uffici di supporto	23
Tabella 2 - Attività deliberativa del Comitato per le vittime di mafia - Importi deliberati disaggregati in base alla qualità dei richiedenti: vittime; enti e associazioni ...	27
Tabella 3 - Esiti dei procedimenti di accesso al Fondo delle vittime di reati di mafia	29
Tabella 4 - Domande di accesso al Fondo da parte delle vittime dei reati di tipo mafioso, suddivise per regione e per anno	29
Tabella 5 - Istanze presentate, esaminate e decise nel merito dal Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura alla data del 31 dicembre 2016	32
Tabella 6 - Sedute e deliberazioni del Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura	32
Tabella 7 - Atti del Comitato su istanze di vittime delle richieste estorsive	33

Tabella 8 - Atti del Comitato concernenti le istanze delle vittime di usura	34
Tabella 9 - Istanze delle vittime di estorsione e accoglimenti	34
Tabella 10 - Mutui concessi alle vittime di usura e numero degli accoglimenti	35
Tabella 11 - Elargizioni (vittime di estorsione) e mutui (vittime di usura) suddivisi per regione e per anno	36
Tabella 12 - Importi complessivamente erogati a titolo di risarcimento e concessi a titolo di mutuo nel quadriennio, distinti per regione, in termini assoluti e percentuali	37
Tabella 13 - Versamenti alle tesorerie dello Stato	44
Tabella 14 - Capitolo 2341 - Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura e delle vittime dei reati intenzionali violenti	44
Tabella 15 - Entrate ed uscite del Fondo	45
Tabella 16 - Andamento del patrimonio netto	48
Tabella 17 - Surrogazione del Fondo nei diritti delle vittime. Esiti dei recuperi al 30 settembre 2017	50
Tabella 18 - Recuperi conseguenti a revoche di prestazioni del Fondo	53
Tabella 19 - Composizione e costo del personale dell'ufficio del Commissario per il coordinamento iniziative antiracket ed antiusura (26 unità)	55
Tabella 20 - Costo del personale dell'ufficio di supporto del Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (15 unità)	55
Tabella 21 - Costo del personale dell'ufficio del Commissario per il coordinamento iniziative antimafia (20 unità)	55
Tabella 22 - Costo del personale dell'ufficio di supporto al Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso (13 unità)	56

* * *

INDICE DEGLI ALLEGATI

Allegato 1 - Media della durata dei procedimenti amministrativi relativi alle istanze per l'accesso al Fondo	65
--	----

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 9/2018/G

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Collegio I

Adunanza del 19 aprile 2018

Presieduta dal Presidente Gaetano D'Auria

Composta dai magistrati:

Consiglieri Antonello COLOSIMO, Antonio MEZZERA, Chiara BERSANI, Leonardo VENTURINI, Enrico TORRI, Paola COSA, Mauro OLIVIERO, Andrea LIBERATI, Michele SCARPA, Paolo ROMANO, Mario GUARANY,

Primo referendario Carla SERBASSI

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, c. 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 4 febbraio 2016, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2016;

vista la relazione, presentata dal cons. Massimo Di Stefano, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "La gestione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)";

vista l'ordinanza in data 28 marzo 2018, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I Collegio per l'adunanza del 19 aprile 2018, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1167 del 28 marzo 2018, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero dell'interno-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- Ministero dell'interno-Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura;
- Ministero dell'interno-Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative di

- solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso;
- Ministero dell'interno-Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
 - Consap s.p.a.;
 - Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno;
 - Avvocatura generale dello Stato;
 - Ministero dell'economia e delle finanze-Gabinetto del Ministro;
 - Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- udito il relatore, cons. Massimo di Stefano;
- uditi, in rappresentanza delle amministrazioni convocate:
- per il Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, il dott. Carmine Valente, vice capo dipartimento, e la dott.ssa Annamaria Ventola, dirigente;
 - per il Ministero dell'interno-Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, il dott. Mario Muccio, vice prefetto;
 - per il Ministero dell'interno-Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, il dott. Vincenzo Panico, prefetto;
 - per Consap s.p.a., il dott. Vittorio Garone, responsabile fondi di solidarietà,

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente “La gestione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017)”.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri-Segretariato generale;
- Ministero dell'interno-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione;
- Ministero dell'interno-Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura;
- Ministero dell'interno-Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso;
- Ministero dell'interno-Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Consap s.p.a.;
- Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno;
- Avvocatura generale dello Stato;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Gabinetto del Ministro;
- Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comuniceranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La presente relazione sarà inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il consigliere relatore
f.to Di Stefano

Il presidente
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 24 maggio 2018

La dirigente
f.to Troccoli

RELAZIONE

Sintesi

Il Fondo di rotazione per le vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura e dei reati intenzionali violenti, sorto nel 2011 dall'unificazione dei due preesistenti fondi istituiti, rispettivamente, a favore delle vittime dei reati mafiosi e a favore delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura, ha conseguito da quell'anno risultati di gestione in avanzo, con l'integrale copertura delle prestazioni deliberate a favore dei soggetti anzidetti. Sul Fondo gravano ora anche le provvidenze, a favore delle vittime dei reati intenzionali violenti previste dagli artt. 11-15 l. 7 luglio 2016, n. 122, e quelle a favore degli orfani per crimini domestici previste dall'art. 11 l. 11 gennaio 2018, n. 4.

Le entrate del Fondo, che in futuro affluiranno in un apposito capitolo del Ministero dell'interno, sono costituite per la massima parte da un contributo sui premi assicurativi raccolti nel territorio dello Stato nei rami incendi, responsabilità civile auto rischi diversi e furto, in base a un'aliquota (attualmente dell'1 per cento) stabilita dal Mef, oltre che da contributi dello Stato per circa 4,6 milioni, per il cui dettaglio preciso si rinvia alle tabelle riportate in relazione. Dal 2011 al 2016 esse hanno avuto un andamento variabile, raggiungendo l'importo più elevato nel 2012 (153,5) e quello minimo nel 2016 (48,9 milioni). Le uscite sono state nello stesso periodo sempre inferiori alle entrate tranne che nel 2013 (80,9 milioni, a fronte di entrate di 53,3). Nel 2015 hanno raggiunto l'importo massimo di 88,9 milioni e il minimo nel 2016 (46,7 milioni).

Nonostante gli avanzi di gestione, il patrimonio netto del Fondo è progressivamente diminuito, passando da 322 milioni nel 2011 a 118 nel 2016, a causa di prelievi delle sue disponibilità disposti da leggi, nel corso degli anni, per soddisfare le più diverse esigenze del bilancio dello Stato.

Ritiene la Corte che sarebbe auspicabile l'impiego delle eccedenze di disponibilità del Fondo nell'ambito di finalità coerenti con le ragioni della sua istituzione.

L'organizzazione amministrativa per la gestione dei procedimenti di accesso al Fondo è rimasta invariata dopo l'unificazione suddetta. Il Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso e il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura presiedono rispettivamente il Comitato di solidarietà antimafia e il Comitato di solidarietà antiracket e antiusura,

entrambi aventi sede presso il Ministero dell'interno, i quali deliberano sulle istanze di accesso al Fondo. Alla Consap s.p.a. (società interamente statale) è affidata *ex lege* la gestione del Fondo, secondo le modalità disciplinate da un apposito atto di concessione. Le prefetture ricevono le istanze, le istruiscono e quantificano il danno risarcibile. Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione è il centro di spesa cui fa capo l'organizzazione amministrativa che si è sopra sommariamente descritta. Esso esercita, d'intesa con i due commissari, la vigilanza sulla Consap.

Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha riferito che, per quanto attiene alla gestione del Fondo, a partire dal 2015, l'esame della documentazione è svolto sia dagli uffici dei commissari, sia dagli uffici di staff del Dipartimento. L'Area bilancio e consuntivo della Direzione centrale degli affari generali per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali (1 risorsa A3/F3) segue le procedure di bilancio di riassegnazione al cap. 2341 delle entrate destinate al Fondo.

Le segnalazioni dei due commissari su problematiche sorte nella gestione del Fondo hanno prodotto modifiche normative intervenute proprio durante la presente indagine.

Così è stata prevista (con l'art. 15, c. 1, lett. c, l. n. 122/2016) l'espressa esclusione dall'accesso al Fondo per vittime non estranee a rapporti e ambienti delinquenziali. Questa opportuna modifica legislativa è però intervenuta con ritardo, se si considera che ne era stata rappresentata l'esigenza nella relazione annuale del 2011 del Commissario per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Si era infatti riscontrato un sensibile incremento di domande di accesso al Fondo da parte di aventi causa della vittima nei cui confronti, pur non sussistendo le condizioni ostative espressamente previste dalla legge, erano emersi (dalle risultanze istruttorie e dalla lettura degli atti giudiziari) elementi pregiudizievoli, quali l'appartenenza o l'affiliazione a gruppi della criminalità organizzata di tipo mafioso.

Il ritardo nell'introduzione della suddetta modifica legislativa ha comportato (a causa di una giurisprudenza che non ammetteva, nella deliberazione delle provvidenze, alcuna valutazione discrezionale sui requisiti della vittima) la soccombenza del Fondo in contenziosi giudiziari originati da dinieghi delle provvidenze, motivati, secondo il Comitato, da negativi e ostativi riscontri in capo alle vittime e/o agli istanti, inequivocabilmente inseriti in contesti mafiosi e in molti casi eliminati in "guerre di mafia" per la spartizione

delle attività illecite nelle zone di influenza. Il contenzioso di cui si tratta ha comportato esborsi a carico del Fondo in 14,7 milioni, per pronunce giudiziarie sfavorevoli o transazioni stipulate per evitare ulteriori spese. Secondo quanto riferito dalle amministrazioni, pendono giudizi per ulteriori 18,3 milioni, molti dei quali già decisi con sentenza di primo grado sfavorevole al Fondo.

Ancor più recentemente è intervenuta, con l'art. 32 della l. 17 ottobre 2017, n. 161, una modifica della l. n. 512/1999, che subordina l'accesso al Fondo delle associazioni o enti, per le spese di costituzione di parte civile in processi penali per mafia, a requisiti che comprovino il loro effettivo impegno in attività di contrasto al fenomeno mafioso, e non solo, come sinora è stato, all'aver ottenuto una condanna al rimborso di tali spese in sede processuale.

A seguito dell'entrata in vigore del predetto art. 15, il Comitato è stato messo in grado di poter rigettare istanze da parte di vittime di non specchiata condotta, cosiddette non innocenti, per un importo di 40 milioni di euro.

La Corte ha esaminato i modi e i tempi di svolgimento dell'attività amministrativa relativa alle istanze di accesso al Fondo.

Mentre non sono state rilevate anomalie di sorta in ordine ai primi, si è constatato che la durata dei procedimenti amministrativi è assai superiore ai termini di legge previsti, per quanto riguarda sia la fase dell'istruttoria, sia quella della decisione. Ciò è in parte dovuto ai supplementi istruttori piuttosto frequenti nei procedimenti di accesso al Fondo delle vittime di estorsione o di usura, che comportano l'erogazione di provvidenze anche in relazione a situazioni rispetto alle quali non siano stati ancora accertati reati con sentenza. La Corte raccomanda al Dipartimento e ai commissari di proseguire l'opera di miglioramento dell'organizzazione dei procedimenti amministrativi al momento non completamente dematerializzati, e di adottare ogni altra misura volta ad adeguare la loro durata effettiva ai tempi di legge previsti per la fase istruttoria e per quella deliberativa.

Quale vicenda del tutto contingente, la Corte ha rilevato che la definizione delle istanze delle vittime dell'usura e dell'estorsione ha subito un ritardo a causa della vacanza, durata circa metà dell'anno 2016, del Commissario antiracket e antiusura, essendo stato nominato quello attuale con ingiustificato ritardo rispetto alla cessazione del predecessore.

Una delle criticità più rilevanti emerse dall'indagine è rappresentata dalla scarsità del recupero dei mutui concessi alle vittime di usura, con rate insolute pari all'85 per cento di quelle scadute.

Proprio in relazione a tale problematica, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha riferito dell'istituzione, nel settembre 2017, di un gruppo di studio, d'intesa con il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, con la finalità di proporre “norme modificative della legislazione vigente, in grado di rendere più efficaci e celeri le relative procedure di elargizione e di erogazione delle somme del Fondo, con particolare riguardo all'individuazione di strumenti normativi atti ad evitare e contenere la morosità dei beneficiari del mutuo ai sensi della l. n. 108/1996”.

Altra criticità rilevata dall'indagine è costituita dall'inefficacia dell'attività realizzativa dei crediti che per la maggior parte nascono dalla surrogazione *ope legis* del Fondo nei diritti delle vittime beneficiarie delle provvidenze, con una riscossione effettiva pressoché irrilevante, nonostante erogazioni nel corso degli anni di centinaia di milioni per provvidenze che comportano, appunto, tale surrogazione. Va peraltro riconosciuto che la difficoltà di ottenere il risarcimento dal responsabile del reato, il cui patrimonio è di regola confiscato, è in larga misura fisiologica e sta alla base della ragione della stessa istituzione del Fondo.

Quanto, in particolare, alle surrogazioni nei diritti delle vittime di estorsione e usura, la Consap ha riferito della loro sporadicità, avendo nel corso degli anni ricevuto poche comunicazioni delle sentenze penali irrevocabili emesse dalla magistratura penale contro gli autori dei reati, le quali, secondo l'atto di concessione (art. 3.4), avrebbero dovuto esserle trasmesse dall'ufficio di supporto del Comitato. Solo molto di recente, in seguito ad una circolare inviata alle prefetture da parte del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, si è intensificato, secondo Consap, il flusso delle informazioni sugli esiti dei suddetti procedimenti penali, rendendo possibile un maggior numero di iscrizioni a ruolo dei crediti per surrogazione.

La Corte, pur considerando l'impossibilità dell'esercizio della surrogazione nei casi di mancata individuazione dei responsabili (c.d. intimidazione ambientale), ritiene che l'addotta circostanza della carenza delle informazioni sulle pronunce penali non giustifica il mancato esercizio delle surrogazioni.

Si è riscontrata, altresì, una situazione critica in ordine alla tutela dell'erario nei giudizi di opposizione alle riscossioni coattive dei crediti derivanti dalla surrogazione del Fondo dei diritti delle vittime dei reati di usura e di estorsione, a causa del rifiuto dell'Avvocatura dello Stato di rappresentare in giudizio la Consap. Reputa invece la Corte che in tali giudizi la tutela degli interessi erariali sia di competenza dell'Avvocatura dello Stato.

La Corte ha stimato i costi dell'organizzazione amministrativa dedicata alla trattazione delle istanze di accesso al Fondo i quali si aggirano intorno all'11 per cento del volume complessivo delle provvidenze erogate.

Secondo le valutazioni dei commissari espresse congiuntamente in una nota dell'ottobre 2017 inviata al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, il preventivo Consap delle spese e degli oneri di gestione dell'anno 2017 mostrerebbe i primi effetti positivi dell'efficientamento della struttura, con una riduzione dei costi del personale prevista del 5 per cento; tale previsione è stata confermata dal preconsuntivo inviato dalla Consap, al Dipartimento e ai commissari, in data 26 marzo 2018. Ulteriori miglioramenti dovrebbero essere arrecati dalla definitiva fase di implementazione in atto *“del progetto di informatizzazione del procedimento di concessione dei benefici in favore delle vittime di estorsione e di usura”*, dall'automazione dei flussi di dati e delle informazioni tra Ministero e Consap, dalle iniziative della concessionaria in materia di controllo di gestione interno, dal miglioramento delle procedure di erogazione in favore dei beneficiari.

La Corte prende atto di tali propositi e risultati, che appaiono in linea con le raccomandazioni che questa stessa Corte rivolge al Dipartimento, ai commissari e alla Consap, in relazione alle rispettive competenze.

CAPITOLO I

QUADRO NORMATIVO, ASPETTI ORGANIZZATIVI, PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI PER L'ACCESSO AL FONDO

Sommario: 1. Oggetto e finalità dell'indagine. - 2. Aspetti organizzativi. - 3. Procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo. Le persone danneggiate dai reati di tipo mafioso. - 4. Procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo. Le vittime dell'estorsione e dell'usura. - 5. Tempi e modi dei procedimenti amministrativi. - 6. Le altre attività finalizzate a miglioramenti dell'attività amministrativa e della gestione del Fondo.

1. Oggetto e finalità dell'indagine

Il “Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura” deriva dalla fusione, attuata nel maggio del 2011¹, del “Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso²” con il “Fondo di solidarietà alle vittime delle richieste estorsive e dell'usura”. Quest'ultimo era nato, a sua volta, dalla fusione (disposta dall'art. 51 l. 28 dicembre 2001, n. 448) del “Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive” (istituito dalla l. n. 44/1999) con il “Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura” (istituito dalla l. n. 108/1996).

L'unificazione ha corrisposto alla necessità di ovviare definitivamente all'incapienza del Fondo per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, il cui manifestarsi aveva già

¹ L'unificazione è stata disposta dall'art. 2, c. 6-*sexies*, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2011, n. 10 ed è stata attuata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 3 maggio 2011. Il cit. c. 6-*sexies* così recita: A decorrere dal termine di proroga fissato dall'art. 1, c. 1, del presente decreto, il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura previsto dall'art. 4, c. 1, del regolamento di cui al d.p.r. 16 agosto 1999, n. 455, e il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso di cui all'art. 1, c. 1, l. 22 dicembre 1999, n. 512, sono unificati nel Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, costituito presso il Ministero dell'interno, che è surrogato nei diritti delle vittime negli stessi termini e alle stesse condizioni già previsti per i predetti fondi unificati e subentra in tutti i rapporti giuridici già instaurati alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Per l'alimentazione del Fondo di cui al presente comma si applicano le disposizioni previste dall'art. 14, c. 11, l. 7 marzo 1996, n. 108, dall'art. 18, c. 1, l. 23 febbraio 1999, n. 44, e dall'art. 1, c. 1, l. n. 512/1999. È abrogato l'art. 1-*bis* l. n. 512/1999. Entro il termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, c. 1, l. 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, il Governo provvede ad adeguare, armonizzare e coordinare le disposizioni dei regolamenti di cui al d.p.r. n. 455/1999, e al d.p.r. 28 maggio 2001, n. 284.

² Il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso era stato istituito dalla l. n. 512/1999.

dato luogo all'introduzione della possibilità di destinarvi, con decreto interministeriale, una quota del contributo sui premi assicurativi raccolti sul territorio dello Stato devoluto annualmente al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura³.

La l. 7 luglio 2016, n. 122 (legge europea 2015-2016), artt. 11-15, in attuazione della direttiva del Consiglio dell'Unione europea 2004/80/Ce del 29 aprile 2004 (che prescrive agli Stati membri di adottare un sistema di indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un risarcimento equo ed adeguato), ha istituito uno speciale indennizzo a favore delle vittime di reati dolosi commessi con violenza alla persona, ponendolo a carico del fondo di rotazione oggetto della presente indagine, che ha conseguentemente assunto la nuova denominazione di Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura e dei reati intenzionali violenti⁴.

La presente relazione esamina l'organizzazione dell'attività amministrativa per la trattazione delle istanze di accesso al Fondo, le risorse impiegate e la loro idoneità a realizzare gli obiettivi previsti dalla legge, le problematiche più rilevanti della gestione del Fondo.

Le notizie e i documenti essenziali ai fini dell'indagine sono stati forniti dal Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, dai Commissari per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso e per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e dalla Consap, concessionaria di servizi assicurativi pubblici s.p.a.

2. Aspetti organizzativi

L'unificazione del Fondo non ha comportato mutamenti delle linee fondamentali dell'organizzazione degli uffici cui sono affidate l'istruttoria e le decisioni sulle istanze di accesso al medesimo.

³ V. art. 18, c. 1, l. n. 44/1999.

⁴ La Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 11 ottobre 2016, in causa C-601/14, peraltro intervenuta dopo l'emanazione della legge anzidetta, della quale non si è tenuto conto, ha dichiarato l'Italia inadempiente rispetto alle previsioni dell'art. 12, paragrafo 2, della direttiva citata nel testo.

Il Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso e il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura presiedono, rispettivamente, il Comitato di solidarietà delle vittime dei reati di tipo mafioso⁵, per brevità denominato pure Comitato di solidarietà antimafia, e il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, denominato anche Comitato di solidarietà antiracket e antiusura⁶. I commissari sono nominati dal Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'interno tra persone di comprovata esperienza nell'attività di contrasto al fenomeno delle estorsioni, dell'usura e della mafia. I due comitati hanno compiti deliberativi sulle istanze di accesso al Fondo, mentre i due commissari emanano i conseguenti provvedimenti, oltre a svolgere compiti di coordinamento delle iniziative di solidarietà e sostegno alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, nonché compiti di proposta di modifiche e integrazioni della disciplina del Fondo. I comitati possono essere consultati su ogni questione inerente l'applicazione delle leggi istitutive delle provvidenze elargite dal Fondo che i commissari ritengano di sottoporre loro.

Gli organi menzionati (comitati e commissari) sono dotati di rispettivi uffici di supporto che fanno capo ai Commissari ed hanno sede presso il Ministero dell'interno⁷.

Alla Consap è affidata la gestione del Fondo, a norma dell'art. 19, c. 4, l. n. 44/1999 e dell'art. 3, c. 4, l. n. 512/1999.

⁵ Art. 3 l. n. 512/1999.

⁶ Il Comitato di solidarietà antimafia è composto, ai sensi dell'art. 3 l. n. 512/1999, così come modificato da successive leggi, da otto membri nominati con decreto del Ministro dell'interno, di cui: uno designato dal Ministero dell'interno, due dal Ministero della giustizia, uno dal Ministero dello sviluppo economico, due dal Ministero dell'economia e delle finanze, uno dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e infine uno dalla Consap, concessionaria dei servizi assicurativi pubblici s.p.a., senza diritto di voto.

Il Comitato di solidarietà antiracket e antiusura è composto, ai sensi dell'art. 19 l. n. 44/1999, da nove membri nominati con decreto del Ministro dell'interno, di cui: un membro del Ministero per lo sviluppo economico, uno del Ministero dell'economia e delle finanze, tre del Cnel, nominati ogni due anni, in modo da assicurare la presenza, a rotazione, delle diverse categorie economiche, tre delle associazioni antiracket e antiusura, designati dal Ministro dell'interno, anche loro in carica per due anni, e uno della Consap senza diritto di voto. Ad esclusione dei tre membri del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, designati dal Cnel e dei tre membri delle associazioni maggiormente rappresentative, che durano in carica due anni, gli altri, di entrambi i comitati, restano in carica quattro anni alla stessa stregua dei commissari.

⁷ L'art. 3 del d.p.r. 19 febbraio 2014, n. 60, recante la disciplina del Fondo, dispone che, con decreto del Ministro dell'interno, sono individuati due uffici con i compiti di assistenza tecnica e supporto ai comitati. Essi curano in modo coordinato i rapporti operativi con Consap e la verifica della gestione del Fondo.

L'art. 4, c. 3, dello stesso regolamento, dispone che, per il conseguimento delle finalità di cui al c. 1, i Commissari si avvalgono di due distinte strutture poste alle loro dirette dipendenze, istituite, senza oneri aggiuntivi di spesa, presso il Ministero dell'interno.

In data 20 gennaio 2015 è stata stipulata una convenzione quinquennale tra il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione e la Consap, secondo la quale quest'ultima esegue i provvedimenti che dispongono le provvidenze a carico del Fondo, gestisce la cassa, esercita la surrogazione del Fondo nei diritti delle vittime verso i responsabili dei reati, in relazione alle somme corrisposte alle vittime stesse o ai loro eredi, cura il recupero dei crediti per revoche delle erogazioni e per morosità dei mutuatari, gestisce il patrimonio del Fondo, investendo la liquidità in eccesso in titoli a basso rischio e a facile realizzo. Il Dipartimento ha comunicato che è in corso una modifica di tale convenzione, con la quale si dovrebbe porre rimedio alla necessità della costituzione della Consap nei giudizi di opposizione alle riscossioni coattive dei crediti del Fondo, in seguito all'impossibilità manifestata dall'Avvocatura generale dello Stato di patrocinare in tali giudizi la Consap, come invece prevede l'attuale concessione.

Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione è il centro di spesa cui fa capo l'organizzazione amministrativa che si è sopra descritta. Esso esercita, insieme ai due commissari, la vigilanza sulla Consap, avvalendosi dei suoi uffici di staff. L'Area bilancio e consuntivo della Direzione centrale degli affari generali per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali (1 risorsa A3/F3) segue le procedure necessarie alla riassegnazione delle entrate destinate al Fondo all'apposito capitolo di spesa del Ministero dell'interno n. 2341.

Con d.m. 26 settembre 2014 sono stati individuati gli uffici di supporto dei comitati e dei commissari con assegnazione del relativo personale, come indicato nella tabella che segue.

Tabella 1 - Personale assegnato agli uffici di supporto

Uffici	Personale assegnato				
	Vice prefetto	Vice prefetto aggiunto	Funzionari e impiegati	Unità forze di polizia con qualifica dirigenziale	Totale personale
Ufficio di supporto al Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura		1	14		15
Ufficio alle dirette dipendenze del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime delle richieste estorsive e dell'usura	2	2	18	3	25
Totale	2	3	32	3	40
Ufficio di supporto al Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso		1	12		13
Ufficio alle dirette dipendenze del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso	2	1	17		20
Totale	2	2	29		33

Fonte: provvedimenti di organizzazione del Ministero dell'interno.

Le prefetture, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa della trattazione delle istanze per l'accesso al Fondo, hanno i compiti di istruttoria disciplinati dall'art. 9⁸ d.p.r. n.

⁸ Si riporta il testo del cit. art. 9.

1. La domanda per l'accesso al Fondo è presentata direttamente o tramite posta elettronica certificata ovvero inviata a mezzo plico raccomandato con avviso di ricevimento al prefetto della provincia nella quale il richiedente ha la residenza, ovvero in cui ha sede l'autorità giudiziaria che ha emesso la sentenza di cui all'art. 4, c. 1, l. n. 512/1999.
2. Nel caso di invio o presentazione di una domanda ad un ufficio non competente, quest'ultimo provvede immediatamente ad inoltrarla all'ufficio competente. In questo caso, il termine di 60 giorni previsto dall'art. 6, c. 1, l. n. 512/1999, per la conclusione del procedimento, decorre dal giorno in cui la domanda è pervenuta alla prefettura competente.
3. Il prefetto, ricevuta la domanda, comunica ai soggetti aventi diritto al risarcimento l'avvio del procedimento ed il nominativo del funzionario responsabile dell'istruttoria ed al Comitato di solidarietà antimafia le generalità del richiedente e la data di presentazione o di spedizione della domanda, ai fini della sua iscrizione in un elenco cronologico informatizzato tenuto dall'ufficio di cui all'art. 3.
4. Il prefetto verifica la sussistenza dei presupposti e dei requisiti per la corresponsione delle somme richieste, così come stabilito dagli artt. 4 e 6 l. n. 512/1999, avvalendosi anche, a tale fine, degli organi di polizia ed integrando eventualmente gli atti istruttori ai sensi dell'art. 6, comma 2, della legge stessa.
5. Il prefetto, entro 20 giorni dal ricevimento dell'istanza, invia la domanda e la relativa documentazione istruttoria al Comitato di solidarietà antimafia, unitamente ad un parere circa la sussistenza dei requisiti per l'accesso al Fondo ed alla informativa circa l'eventuale avvenuta concessione all'istante, per lo stesso danno, di un altro indennizzo o risarcimento.
6. La prefettura competente costituisce l'unità organizzativa responsabile dell'istruttoria ai sensi dell'art. 4 l. 7 agosto 1990, n. 241.

60/2014. Ai fini della verifica della sussistenza dei presupposti e dei requisiti per la corresponsione delle somme richieste, così come stabilito dagli artt. 4 e 6 l. n. 512/1999, esse possono avvalersi anche degli organi di polizia.

3. Procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo. Le persone danneggiate dai reati di tipo mafioso

Hanno accesso al Fondo (a norma dell'art. 4 l. n. 512/1999) le persone fisiche costituite parte civile a cui favore sia stata emessa sentenza definitiva di condanna al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, e alla rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa, a carico di soggetti imputati, anche in concorso, di reati di tipo mafioso (associazione di tipo mafioso, art. 416-*bis* c.p., delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal medesimo art. 416-*bis* o al fine di agevolare l'attività delle associazioni di tipo mafioso) nonché ai successori a titolo universale delle persone a cui favore è stata emessa la sentenza di condanna per uno dei reati anzidetti⁹.

Vi hanno inoltre accesso gli enti e le associazioni costituiti parte civile nelle forme previste dal codice di procedura penale, limitatamente al rimborso delle spese processuali, nonché le persone fisiche costituite in un giudizio civile per il risarcimento dei danni causati dalla consumazione dei reati suddetti, accertati in giudizio penale e i successori a titolo universale delle persone a cui favore è stata emessa la sentenza di condanna.

La legge esclude il diritto ai benefici ove esistano condanne definitive per gravi reati a carico del richiedente, o provvedimenti applicativi di determinate misure di sicurezza. E' altresì previsto che l'esercizio del diritto di accesso al Fondo resta sospeso in ipotesi di

⁹ L'istanza di accesso al Fondo da parte della vittima di reati mafiosi va presentata al prefetto (del luogo di residenza del richiedente) che ne cura l'istruttoria e la trasmette, entro 20 giorni dal ricevimento, con la relativa documentazione istruttoria, al Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso, unitamente ad un parere sulla sussistenza dei requisiti per l'accesso al Fondo e a un'informativa in ordine all'eventuale avvenuta concessione di altro indennizzo o risarcimento per lo stesso danno e alla stessa persona. Il termine entro il quale il Comitato delibera sulla concessione dell'indennizzo (salvo i casi di sospensione del procedimento previsti dall'art. 11) è, secondo l'art. 6, c. 1, della l. n. 512/1999, di 60 giorni decorrenti dalla data della domanda. Nella realtà, la durata effettiva dei procedimenti è ben superiore, come si illustrerà con le tabelle statistiche riportate *infra*.

pendenza di procedimenti per l'accertamento dei reati o per l'applicazione delle misure di sicurezza anzidetti¹⁰.

Gli istituti anzidetti trovano fondamento nella solidarietà della comunità e delle istituzioni con le vittime del fenomeno mafioso e, in concreto, nell'esigenza di garantire loro il risarcimento che altrimenti sarebbe difficile o impossibile ottenere dai condannati per reati di mafia, i cui beni sono di regola confiscati. Sembra pertanto naturale l'esclusione dal beneficio di quelle vittime dei delitti di mafia delle quali non consti l'estraneità a rapporti o ambienti delinquenti, indipendentemente dall'essere stata accertata tale condizione con sentenza penale irrevocabile. Tuttavia, la necessità morale ed etica di questa esclusione, tradottasi in numerose deliberazioni di diniego del beneficio emesse dal Comitato in relazione a vittime ritenute "non innocenti", ha richiesto, per essere pienamente affermata, un intervento del legislatore, che, con l'art. 15, c. 1, lett. c), l. n. 122/2016, ha per l'appunto sancito l'espressa l'esclusione dall'accesso al Fondo in relazione a vittime non estranee a rapporti e ambienti delinquenti. Infatti molti istanti (per lo più successori a titolo universale di vittime appartenenti a sodalizi criminali eliminate in vere e proprie guerre egemoniche o regolamenti di conti interni) avevano ottenuto, secondo quanto riferito in istruttoria, pronunce a loro favorevoli in giudizi civili contro i dinieghi di accesso al Fondo, in forza del principio consolidato in giurisprudenza secondo il quale i soggetti indicati nell'art. 4 dalla l. n. 512/1999, in presenza delle condizioni dettate dalla legge stessa, sono titolari di un vero e proprio diritto soggettivo alla sua erogazione, essendo, al riguardo, la pubblica amministrazione priva di ogni potestà discrezionale con riferimento all'entità della somma e ai presupposti della sua erogabilità.

¹⁰ E' precluso l'accesso al Fondo, come stabilito sin dalla disciplina originaria, ai condannati per reati estremamente gravi (individuati con rinvio all'art. 407, comma 2, lett. a, c.p.p.) e alle persone sottoposte ad una misura di prevenzione adottata ai sensi della l. 31 maggio 1965, n. 575. L'esercizio del diritto di accesso al Fondo resta sospeso durante la pendenza dei processi penali per i reati anzidetti o dei procedimenti per l'applicazione delle citate misure di prevenzione (art. 4, cc. 3 e 4, l. n. 512/1999). L'esclusione è stata poi estesa agli eredi, con modifica del 2008, nell'ipotesi che il motivo ostativo riguardi la vittima deceduta. Precisamente, così recita il comma 4-bis aggiunto all'art. 4 cit. in sede di conversione in legge del d.l. 2 ottobre 2008, n. 151: le disposizioni di cui ai commi 3 e 4 si applicano anche quando la sentenza di condanna o la misura di prevenzione o i relativi procedimenti in corso si riferiscono al soggetto deceduto in conseguenza della consumazione dei reati indicati al comma 1, salvo che lo stesso abbia assunto, precedentemente all'evento lesivo che ne ha cagionato la morte, la qualità di collaboratore di giustizia ai sensi delle vigenti disposizioni di legge e non sia intervenuta revoca del provvedimento di ammissione ai programmi di protezione per cause imputabili al soggetto medesimo. La recente modifica apportata con l'art. 15, c. 1, lett. c), l. n. 122/2016, citata più avanti nel testo, consente ora al Comitato di valutare l'estraneità della vittima ad ambienti e rapporti delinquenti anche sulla base di semplici informative di polizia.

Non può tuttavia non rimarcarsi, in questa sede, che tale opportuna modifica legislativa è intervenuta con ritardo, se si considera che ne era stata rappresentata l'esigenza sin dalla relazione annuale del 2011 del Commissario per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso. Si era, infatti, riscontrato un sensibile incremento di domande di accesso al Fondo da parte di aventi causa della vittima nei cui confronti, pur non sussistendo le condizioni ostative espressamente previste dalla legge, erano emersi (dalle risultanze istruttorie e dalla lettura degli atti giudiziari) elementi pregiudizievoli quali l'appartenenza o l'affiliazione della vittima a gruppi della criminalità organizzata di tipo mafioso.

Il ritardo nell'introduzione della suddetta modifica legislativa ha comportato purtroppo (a causa della giurisprudenza cui si è sopra accennato) la soccombenza del Fondo in contenziosi giudiziari originati da dinieghi delle provvidenze che, come sottolineato dall'intervento del membro designato dal Ministero della giustizia nella seduta del Comitato del 20 gennaio 2016, erano dovuti a negativi e ostativi riscontri in capo alle vittime e/o agli istanti, inequivocabilmente inseriti in contesti mafiosi se non, in molti casi "eliminati in vere guerre di mafia per la spartizione delle attività illecite nelle zone di influenza".

Il contenzioso di cui si tratta ha finito con il comportare esborsi a carico del Fondo per provvidenze relative a vittime "non innocenti" per 14,7 milioni, per pronunce giudiziarie sfavorevoli o transazioni stipulate per evitare ulteriori spese. Inoltre, al 30 giugno 2017, pendevano giudizi per ulteriori 18,3 milioni. Con memoria del 16 aprile 2018 il Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso ha riferito che dall'entrata in vigore della legge (23 luglio 2016) il Comitato ha potuto rigettare istanze per oltre 40 milioni di soggetti privi del requisito dell'estraneità ad ambienti e rapporti delinquenti.

Per effetto del pagamento delle prestazioni spettanti alle vittime dei reati di mafia o ai loro eredi, il Fondo si surroga nei diritti della parte civile o dell'attore verso i soggetti condannati al risarcimento del danno. Gli importi non recuperati nei confronti di costoro rimangono definitivamente a carico del Fondo, mentre le somme recuperate sono versate in conto entrata del bilancio dello Stato, per essere riassegnate, secondo la legge, sull'apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'interno destinato ad alimentare il Fondo.

Sono previsti casi di revoca delle provvisoriati o dei risarcimenti a causa degli eventuali esiti di successivi gradi di giudizio o del sopravvenire della revocazione della condanna in seguito a revisione del processo. Tali evenienze si sono verificate, nel quadriennio 2013-2016, nell'1,79 per cento dei casi.

Per quanto riguarda la possibile duplicazione del risarcimento del medesimo danno, come eventuale conseguenza della concessione, allo stesso beneficiario, delle provvidenze spettanti come vittima di estorsione e come vittima di reato di tipo mafioso, ritiene la Corte che tali inconvenienti possano essere evitati attraverso lo scambio di reciproche informazioni dei Comitati sulle provvidenze deliberate.

Oltre alle vittime in senso stretto e ai loro eredi, hanno diritto all'accesso al Fondo, se costituiti parte civile nel processo penale per reati di mafia o nel processo civile per il risarcimento del danno, limitatamente alle spese legali liquidate a loro favore, gli enti e le associazioni ai quali in sede giudiziale sia stata riconosciuta tale legittimazione processuale a norma dell'art. 4, cc. 1-bis e 2-bis, l. n. 512/1999.

Il numero delle istanze degli enti e delle associazioni è stato molto elevato nel corso degli anni passati e costantemente superiore a quello delle stesse vittime, come mostra il prospetto seguente.

Tabella 2 - Attività deliberativa del Comitato per le vittime di mafia - Importi deliberati disaggregati in base alla qualità dei richiedenti: vittime; enti e associazioni

Anni	N. vittime	Importo deliberato	N. enti e associazioni	Importo deliberato	Totale
2013	355	42.521.145,82	537	2.519.467,21	45.040.613,03
2014	325	34.223.125,16	581	2.218.616,77	36.441.741,93
2015	283	55.283.449,58	291	1.236.837,88	56.520.287,46
2016	222	21.160.772,42	477	1.711.037,75	22.871.810,17
gen-sett. 2017	198	23.419.866,87	425	1.665.268,28	25.085.135,15

Fonte: Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di mafia.

Il Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di mafia aveva da tempo evidenziato l'esigenza dell'istituzione di un controllo sull'attività di tali enti e associazioni, al fine di subordinare l'accesso al Fondo, non solo alla circostanza di aver ottenuto in giudizio una condanna favorevole per la loro costituzione di parte civile, ma anche allo svolgimento di un'attività concreta utile alla lotta al fenomeno mafioso. Il legislatore è intervenuto in proposito con l'art. 32 della l. 17 ottobre 2017, n. 161 (modifica all'art. 4 l. n. 512/1999), nel senso che sono ora richieste ad associazioni che si costituiscono parte civile nei processi per mafia, per il rimborso delle spese processuali a carico del Fondo, alcune condizioni minime atte a dimostrare la loro capacità operativa in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso¹¹. Con la citata memoria, prodotta in prossimità dell'adunanza pubblica, il Commissario per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso ha riferito che in seguito all'entrata in vigore della nuova norma restrittiva alcune associazioni sono state cancellate dagli elenchi prefettizi, sono state rigettate tre istanze per un importo complessivo di 9.215 euro, e, in altri otto casi, comunicati preavvisi di dinieghi per euro 16.933,34.

Si riporta qui di seguito un quadro riassuntivo degli esiti (accoglimenti o rigetti) delle istanze per l'accesso al Fondo delle vittime dei reati di tipo mafioso trattate nel periodo 2013-2016, l'ammontare dei risarcimenti per anno e il loro importo medio, gli annullamenti, le rettifiche e le delibere di carattere generale.

¹¹ Secondo la disposizione citata nel testo, salvo che non siano iscritte nell'elenco prefettizio delle associazioni od organizzazioni aventi tra i propri scopi quello di prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive (art. 13, comma 2, l. n. 44/1999), l'affidabilità e la capacità operativa di tali associazioni in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso devono essere dimostrate: a) dall'atto costitutivo dell'ente, in cui la finalità di assistenza e solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso risulti chiaramente enunciata; b) dalla partecipazione, nell'ultimo biennio, ad almeno uno dei giudizi per reati di tipo mafioso; c) dalla effettiva e non occasionale partecipazione a iniziative di diffusione della cultura della legalità e dei valori di solidarietà promossi dalla legge; d) dall'insussistenza nei confronti del presidente o del rappresentante legale dell'ente delle stesse condizioni ostative previste per le vittime e i loro eredi.

Tabella 3 - Esiti dei procedimenti di accesso al Fondo delle vittime di reati di mafia

importi in migliaia

Anno	Deliberazioni sul merito	Accoglimenti	Rigetti	Annullamenti	Rettifiche	Delibere di carattere generale	Importo deliberato nell'anno	Importo medio del risarcimento
2013	1.111	892	178	30	10	1	45.041	50,49
2014	1.107	906	185	10	5	1	36.442	40,22
2015	645	574	62	5	2	2	56.250	98,00
2016	819	699	115	2	2	1	22.872	32,72
Totale	3.682	3.071	540	47	19	5	160.605	52,30

Fonte: Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di mafia, relazioni annuali.

Di seguito si riporta il numero delle domande di accesso al Fondo distinte per regioni e per anno.

Tabella 4 - Domande di accesso al Fondo da parte delle vittime dei reati di tipo mafioso, suddivise per regione e per anno

Regioni	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	Totale	%
Abruzzo							6	0.6	6	0,2
Basilicata			3	0.3	3	0.3			6	0,2
Calabria	45	4,9	49	5,0	39	3,5	38	4,0	171	4,3
Campania	216	23,8	230	23,6	174	15,7	193	20,2	813	20,6
Emilia-Romagna					1	0,1			1	0
Friuli-Venezia Giulia									0	0
Lazio	5	0,5			16	1,4	22	2,3	43	1,1
Liguria	6	0,7							6	0,2
Lombardia	5	0,5	6	0,6	8	0,7	11	1,1	30	0,8
Marche									0	0
Molise									0	0
Piemonte					4	0,4			4	0,1
Puglia	42	4,7	10	1,0	28	2,5	14	1,5	94	2,4
Sardegna			1	0,1	6	0,5			7	0,2
Sicilia	578	63,4	590	60,3	822	74,4	638	66,7	2.628	66,5
Toscana	14	1,5	69	7,1	4	0,4	31	3,2	118	3,0
Trentino-Alto Adige									0	0
Umbria									0	0
Valle d'Aosta									0	0
Veneto			20	2,0	1	0,1	4	0,4	25	0,6
Totale	911	100	978	100	1.106	100	957	100	3.954	100
Giacenza al 31 dicembre 2016: n. 976										

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di mafia, relazioni annuali.

4. Procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo. Le vittime dell'estorsione e dell'usura

L'istituto dell'elargizione a favore delle vittime di estorsione risale al d.l. 31 dicembre 1991, n. 419, convertito dalla l. 18 febbraio 1992, n. 172, le cui disposizioni sono state poi abrogate e sostituite dalla l. n. 44/1999, disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.

L'art. 3 prevede la concessione di un'elargizione agli 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, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale.

Sono equiparate alle richieste estorsive, ai soli fini delle provvidenze a carico del Fondo, le condotte delittuose riconducibili, per circostanze ambientali o modalità del fatto, a finalità estorsive, purché non siano emersi elementi indicativi di una diversa finalità. In questi casi di intimidazioni c.d. ambientali, ove siano in corso le indagini preliminari, l'elargizione è concessa sentito il parere del pubblico ministero, da cui si può prescindere se non venga reso nel termine di trenta giorni o se il pubblico ministero dichiara che al suo rilascio osta il segreto relativo alle indagini¹².

Per le vittime di usura, invece, l'art. 14 della l. n. 108/1996, ha previsto la concessione di mutui senza interesse, di durata non superiore al decennio, che vengono erogati dal Fondo.

¹² Le domande vanno proposte al prefetto della provincia nella quale si è verificato l'evento lesivo, ovvero si è consumato il delitto, a pena di decadenza, entro 120 giorni dalla denuncia o dalla data in cui l'interessato ha avuto conoscenza, dalle indagini preliminari, che l'evento lesivo consegue a un delitto commesso per finalità estorsive. Per i danni conseguenti a intimidazione anche ambientale, la domanda deve essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di un anno dalla data in cui hanno avuto inizio le richieste estorsive o nella quale l'interessato è stato per la prima volta oggetto della violenza o minaccia.

Tali termini restano 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.

La prefettura, entro 60 giorni, istruisce l'istanza e fornisce al Comitato di solidarietà antiracket ed antiusura il parere sulla sussistenza dei requisiti e una quantificazione del danno subito cui si provvede attraverso un nucleo di valutazione o la nomina di periti esterni. Entro i successivi 30 giorni, il Comitato delibera l'elargizione o la concessione del mutuo. La delibera viene poi eseguita dalla Consap, entro 30 giorni dal ricevimento.

Le elargizioni a favore delle vittime di estorsione sono subordinate a condizioni il cui mancato rispetto dà luogo a revoca (art. 16 l. n. 44/1999): se l'interessato non fornisce la prova relativa alla destinazione delle somme già corrisposte; se si accerta l'insussistenza dei presupposti dell'elargizione; se la cessazione all'adesione alle richieste estorsive non permanga nel triennio successivo al decreto di concessione. Inoltre l'elargizione è revocata in tutto o in parte se dopo la sua concessione la vittima riceva, per il medesimo danno, risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo ad opera di imprese assicuratrici o amministrazioni pubbliche.

Il mutuo è concesso a soggetti che esercitano un'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 parti offese nel relativo procedimento penale, salvo particolari casi di esclusione. La domanda deve essere corredata da un piano di investimento e utilizzo delle somme mutate rispondente alla finalità di reinserimento del richiedente nell'economia legale. In nessun caso le somme erogate a titolo di mutuo o di anticipazione possono essere utilizzate per pagamenti a titolo di interessi o di rimborso del capitale o a qualsiasi altro titolo in favore dell'autore del reato.

La domanda deve essere proposta entro 180 gg. dalla data della denuncia o dalla data in cui la vittima dell'usura ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini. Il mutuo non potrà essere concesso se non in caso di rinvio a giudizio dell'imputato. In base all'art. 14, c. 3, della legge, è, però, possibile ottenere un'anticipazione non superiore al 70 per cento del mutuo, se sussistono necessità urgenti che la giustificano.

In determinati casi il mutuo può essere revocato¹³.

Si riportano i dati numerici essenziali sulla trattazione delle istanze di accesso al Fondo relative alle vittime di usura o di estorsione dal 2013 al 2016.

¹³ A norma dell'art. 14, c. 9, l. n. 108/1996, il mutuo o la provvisionale vengono revocati se il procedimento penale per il delitto di usura in relazione al quale sono stati concessi si conclude con un provvedimento di archiviazione, ovvero con una sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione, o non possa ulteriormente proseguire (per prescrizione del reato, per amnistia o per morte dell'imputato) e il giudice debba emettere per tali motivi il provvedimento di archiviazione o la sentenza, in qualsiasi fase o grado del processo, ai sensi dell'art. 129, comma 1, c.p.p.

Il mutuo o la provvisionale sono revocati:

- a) se allo stato degli atti non esistano elementi documentati, univoci e concordanti in ordine all'esistenza del danno subito dalla vittima per effetto degli interessi o di altri vantaggi usurari;
- b) se le somme erogate a titolo di mutuo o di provvisionale non sono utilizzate in conformità al piano presentato dal richiedente;
- c) se sopravvengono le condizioni ostative alla concessione del mutuo previste nei commi 7 e 8.

Tabella 5 - Istanze presentate, esaminate e decise nel merito dal Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura alla data del 31 dicembre 2016

Anno di presentazione	N. istanze presentate e n. di istanze decise dal Comitato alla data del 31 dicembre 2016					
	Usura		Estorsione		Totale	
	Istanze	Decisioni di merito	Istanze	Decisioni di merito	Istanze	Decisioni di merito
2013	758	502	255	215	1.013	717
2014	660	402	213	244	873	646
2015	1.079	401	230	273	1.309	674
2016	1.052	573	250	189	1.302	762
Totale	3.549	1.878	948	921	4.497	2.799

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di estorsione e usura, relazioni annuali.

Le domande giacenti alla data del 31 dicembre 2012 erano 2.497. Nel corso degli anni (quadriennio 2013/2016) ne sono state presentate 4.497 e decise 2.799. Risultano pendenti 4.195 domande.

Nel periodo 2013/2016, il Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura si è riunito 175 volte, ha assunto 8.413 deliberazioni, con una media di 48,1 per ogni seduta.

Tabella 6 - Sedute e deliberazioni del Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura

Anno	Sedute	Istanze di vittime di estorsione - deliberazioni	Istanze di vittime di usura - deliberazioni	Totale deliberazioni	Media deliberazioni per ogni seduta
2013	60	792	1.527	2.319	38,6
2014	43	692	1.214	1.906	44,3
2015	42	722	1.344	2.066	49,2
2016	30	537	1.585	2.122	70,7
Totali	175	2.743	5.670	8.413	48,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di estorsione e usura, relazioni annuali.

Per quanto riguarda le vittime dei reati estorsivi, l'attività deliberativa si è distinta nelle tipologie indicate nella seguente tabella:

Tabella 7 - Atti del Comitato su istanze di vittime delle richieste estorsive

Tipologia decisioni assunte dal Comitato	2013	2014	2015	2016	Totale
Accoglimenti	128	128	165	91	512
Non accoglimenti	87	116	108	98	409
Totale decisioni di merito	215	244	273	189	921
Integrazioni istruttorie richieste alle prefetture	143	109	101	72	425
Preavvisi diniego	167	130	122	106	525
Rinvii	78	69	96	40	283
Prese d'atto	92	63	51	49	255
Pareri	8	0	0	0	8
Annullamenti	7	3	5	7	22
Revoche	29	24	16	16	85
Riesami	4	15	12	2	33
Avvio procedure di revoca	41	32	45	53	171
Sospensioni	8	3	1	3	15
Totale generale					2.743

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di estorsione e usura, relazioni annuali.

I casi di accoglimento (512) sono di poco superiori a quelli di diniego (409); gli atti istruttori o interni al procedimento (integrazioni istruttorie, preavvisi di diniego, rinvii, prese d'atto, pareri, riesami, avvio procedure di revoca, sospensioni) sono in numero complessivo molto elevato (1.715). Tra i preavvisi di diniego (525) e i non accoglimenti (409) c'è uno scarto di 116 unità. Ne deriva che, nel 20 per cento circa dei casi di preavviso di diniego, il Comitato riesamina la decisione in senso favorevole al richiedente. Il numero delle revoche e degli annullamenti è rispettivamente di 85 e 22.

La tabella seguente illustra i tipi di deliberazioni del Comitato sulle istanze di accesso al Fondo delle vittime di usura:

Tabella 8 - Atti del Comitato concernenti le istanze delle vittime di usura

Atti del Comitato	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Totale
Accoglimenti	174	105	102	47	428
Non accoglimenti	328	297	299	526	1.450
Totale decisioni di merito sulle istanze	502	402	401	573	1.878
Integrazioni istruttorie richieste alle prefetture	155	111	96	65	427
Preavvisi diniego	478	392	436	752	2.058
Rinvii	95	74	133	49	351
Prese d'atto	36	24	29	27	116
Pareri sui piani di ammortamento dei mutui concessi alle vittime di usura	220	178	232	100	730
Annullamenti	3	4	4	2	13
Revoche	12	4	3	8	27
Riesami	2	9	2	3	16
Avvio procedure di revoca	8	7	6	5	26
Sospensioni	16	9	2	1	28
Totale	1.527	1.214	1.344	1.585	5.670

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di estorsione e usura, relazioni annuali.

I casi di accoglimento delle domande di concessione di mutui richiesti dalle vittime dell'usura (428) sono di gran lunga inferiori ai non accoglimenti (1.450). Si nota un andamento decrescente dei supplementi istruttori richiesti alle prefetture. I preavvisi di diniego (2.058) sono stati in numero molto superiore ai dinieghi conclusivi (1.450).

Le revoche e gli annullamenti sono stati rispettivamente in numero di 27 e 13.

Si riportano, di seguito, distinti quadri riassuntivi degli importi erogati alle vittime di estorsione a titolo di elargizione e alle vittime di usura a titolo di mutuo.

Tabella 9 - Istanze delle vittime di estorsione e accoglimenti

importi in migliaia

Anno	Provvisoriale	Saldo	Totale	N. accoglimenti	Media elargizione
2013	1.044	9.178	10.222	128	80
2014	2.521	10.755	13.277	128	104
2015	2.919	11.337	14.256	165	86
2016	556	5.918	6.474	91	71

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di estorsione e usura, relazioni annuali.

Gli importi elargiti alle vittime di estorsione vanno da 6.474 mila euro nel 2016 a 14.256 mila nel 2015; la media *pro capite* degli importi elargiti va da 71 mila euro nel 2016 a 104 mila nel 2014.

Tabella 10 - Mutui concessi alle vittime di usura e numero degli accoglimenti

Anno	Provvisoriale	Saldo	Totale	N. accoglimenti	importi in migliaia	
					Media erogazione	
2013	15.129	5.751	20.880	174		120
2014	7.522	977	8.499	105		81
2015	11.292	256	11.548	102		113
2016	3.051	122	3.173	47		68

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di estorsione e usura, relazioni annuali.

L'ammontare dei mutui concessi alle vittime di usura in un periodo annuale va da un minimo di 3,2 milioni nel 2016 a un massimo di 20,9 milioni nel 2013. La media dell'importo *pro capite* dei mutui varia da 68 mila euro (nel 2016) a 120 mila (2013).

La ragione dell'erogazione di un importo complessivo assai minore nel 2016 rispetto agli altri anni è dovuta alla circostanza che il Comitato per le vittime di estorsione e usura ha operato nel 2016, solo nei primi sei mesi dell'anno, non essendosi mai riunito nel periodo intercorso tra la cessazione dal servizio del Commissario *pro tempore*, per sopraggiunti limiti d'età, intervenuta in data 1° agosto 2016, e la nomina di un nuovo commissario, perfezionata, con ingiustificato ritardo, soltanto nel gennaio 2017.

L'ufficio di supporto ha continuato, in questo periodo, l'istruttoria delle istanze. Ciò, secondo il Commissario, ha successivamente consentito di recuperare in parte l'arretrato.

Le sottostanti tabelle illustrano la distribuzione geografica degli importi concessi alle vittime di estorsione e di usura, in termini assoluti e in termini percentuali.

Tabella 11 - Elargizioni (vittime di estorsione) e mutui (vittime di usura) suddivisi per regione e per anno

importi in migliaia

Regioni	Anno 2013		Anno 2014		Anno 2015		Anno 2016	
	Estors.	Usura	Estors.	Usura	Estors.	Usura	Estors.	Usura
Abruzzo	573	1.002	573	286	0	139	252	2
Basilicata	112	10	0	0	0	29	0	26
Calabria	1.313	4.019	3.448	279	3.757	861	1.039	241
Campania	733	3.377	1.603	4.236	2.060	2.316	327	635
Emilia-Romagna	0	718	0	662	0	201	0	0
Friuli-Venezia Giulia	0	102	0	0	0	0	0	0
Lazio	868	3.483	111	584	72	1.687	53	1.016
Liguria	0	160	0	0	0	0	0	149
Lombardia	1.315	1.770	8	28	820	1.063	0	50
Marche	39	256	280	171	0	47	0	0
Molise	2	7	0	0	0	5	0	0
Piemonte	26	1.860	27	60	47	0	0	0
Puglia	1.940	2.211	1.217	1.236	928	3.594	1.115	546
Sardegna	30	0	0	0	0	72	0	0
Sicilia	2.947	1.478	5.970	549	6.474	775	3.567	346
Toscana	0	232	0	135	0	0	0	1
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0	0	0	0	0
Umbria	34	91	40	217	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	26	0
Veneto	290	105	0	56	98	760	95	118
Totale	10.222	20.880	13.277	8.499	14.256	11.549	6.474	3.173

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di estorsione e usura, relazioni annuali.

Tabella 12 - Importi complessivamente erogati a titolo di risarcimento e concessi a titolo di mutuo nel quadriennio, distinti per regione, in termini assoluti e percentuali

importi in migliaia

Regioni	Estorsione		Usura	
	Importo	%	Importo	%
Abruzzo	1.398	3,16	1.429	3,24
Basilicata	112	0,25	65	0,15
Calabria	9.557	21,61	5.400	12,24
Campania	4.723	10,68	10.564	23,95
Emilia-Romagna	0	0	1.581	3,58
Friuli-Venezia Giulia	0	0	102	0,23
Lazio	1.104	2,50	6.770	15,35
Liguria	0	0	309	0,70
Lombardia	2.143	4,85	2.911	6,60
Marche	319	0,72	474	1,07
Molise	2	0,00	12	0,03
Piemonte	100	0,23	1.920	4,35
Puglia	5.200	11,76	7.587	17,20
Sardegna	30	0,07	72	0,16
Sicilia	18.958	42,86	3.148	7,14
Toscana	0	0	368	0,83
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0
Umbria	74	0,17	308	0,70
Valle d'Aosta	26	0,06	0	0
Veneto	483	1,09	1.039	2,36
Totale	44.229	100	44.101	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà alle vittime dei reati di estorsione e usura, relazioni annuali.

5. Tempi e modi dei procedimenti amministrativi

Sono esposte, in allegato a questa relazione, le medie della durata dei procedimenti per l'accesso al Fondo di rotazione per le vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, calcolate su un campione dei procedimenti, pari a circa il 4,5 per cento, tratti dai verbali delle sedute dei comitati scelti casualmente con uniforme distribuzione temporale tra quelli nei quali non sono intervenuti supplementi istruttori. Le medie sono

state calcolate distintamente per i due tipi di procedimenti (istanze delle vittime dei reati di mafia e istanze delle vittime di usura e di estorsione) per i quali la legge prevede durate diverse.

I risultati indicano una media di durata dei procedimenti riguardanti le vittime della mafia che oscilla tra 112 giorni (media del primo quartile che, tra i quattro, raccoglie più casi, 49 su 161) e 280 (media del secondo quartile, il secondo più numeroso, con 46 procedimenti su 161 del campione).

Tali medie superano il termine stabilito dall'art. 6 della l. n. 512/1999, secondo il quale la corresponsione delle somme richieste ai sensi dell'art. 5 è disposta con deliberazione del Comitato nel termine di 60 giorni dalla presentazione della domanda. Il Commissario antimafia ha precisato con memoria e all'adunanza pubblica che nel periodo più recente (da febbraio a dicembre 2017) la durata media si è abbreviata (100 giorni) e che la lungaggine dei procedimenti deriva spesso dal ritardo delle risposte degli organi di polizia interpellati sui precedenti delle vittime e dei loro aventi causa.

Si raccomanda, pertanto, l'adozione di ogni opportuna misura organizzativa volta ad abbreviare i tempi dei procedimenti.

Circa i modi di trattazione delle istanze, sempre per quanto attiene alle vittime dei reati di mafia, non si rilevano anomalie.

Una questione che il Comitato ha dovuto affrontare è se spetta o no l'accesso al Fondo a persone giuridiche (imprese in forma di società) a cui favore sia stata pronunciata la sentenza di condanna al risarcimento del danno derivante da reati di tipo mafioso. Dall'esame dei verbali si rileva che il Comitato nega l'accesso al Fondo in base all'interpretazione letterale della normativa che riserva la provvidenza alle persone fisiche.

Per quanto concerne i procedimenti per l'accesso al Fondo delle vittime di estorsione e di usura, la durata media (durata che secondo la legge non dovrebbe superare i 90 giorni complessivi, di cui 60 per l'istruttoria delle prefetture e di 30 giorni per la deliberazione del Comitato) è di 677 giorni (media del II quartile, che tra i quattro raccoglie più casi, 31 su 68) e sembra molto più lunga dei termini stabiliti dalla normativa.

Ciò trova spiegazione, secondo il Commissario antiracket e antiusura, in molti fattori:

- la complessità delle vicende esaminate sotto i profili “processual-penalistico, fallimentare, amministrativo, contabile e fiscale”, risultando talvolta problematica la

dimostrazione della qualità di imprenditore dell'istante, come nel caso dell'imprenditore di fatto o del collaboratore dell'impresa familiare o dell'imprenditore fallito, che deve ottenere il nulla osta per l'esercizio di una nuova attività economica da parte del giudice delegato al fallimento;

- la frequente necessità di verificare la tempestività delle istanze, mediante supplementi istruttori volti ad accertare il momento in cui l'interessato abbia avuto conoscenza delle indagini preliminari¹⁴;
- la possibilità che siano presentate più istanze relative a procedimenti penali incardinati presso più procure della Repubblica o che siano trasferiti o riuniti procedimenti presso un diverso ufficio giudiziario o che la domanda sia presentata ad una prefettura di residenza diversa da quella territorialmente competente in relazione al fatto lesivo o, infine, che non intervenga con immediatezza la comunicazione del prefetto al Comitato della data di presentazione o di spedizione delle domande e delle generalità del richiedente, ai fini dell'iscrizione dell'istanza stessa nel registro cronologico previsto dall'art. 18, c. 2, d.p.r. n. 60/2014;
- la necessità del parere obbligatorio e non vincolante del pubblico ministero nei casi di concessione di una provvisoria alla vittima di estorsione dal quale può prescindere qualora non venga rilasciato entro 30 giorni dalla richiesta o il pubblico ministero comunichi che al suo rilascio osti il segreto istruttorio;
- l'incompletezza della documentazione probatoria, avendo più volte le vittime di usura rappresentato la non reperibilità della documentazione contabile (bilancio, denuncia dei redditi, matrice degli assegni incassati dall'usuraio) per danneggiamento totale o parziale dovuto ad incendio; inidoneità della documentazione a comprovare i danni subiti dal richiedente.

Le cause di ritardo dovute all'incompletezza delle domande e alla carenza dei dati compilativi necessari e della documentazione probatoria dovrebbero almeno in parte essere superate dall'entrata in funzione del portale delle istanze "piattaforma Sana", che, come ha

¹⁴ L'accesso al Fondo delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura è soggetto a termini di decadenza, rispettivamente di 120 giorni e di 180, che decorrono, nel caso delle vittime di estorsione "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. 1 l. 23 febbraio 1999, n. 44) e, nel caso delle vittime di usura, "dalla data della denuncia, ovvero dalla data in cui l'interessato ha conoscenza dell'inizio delle indagini" (art. 14 l. 7 marzo 1996, n. 1089).

riferito il Commissario antiracket e antiusura, consente al richiedente di registrarsi e compilare interattivamente la domanda *on line* con tutte le informazioni e i documenti necessari previsti.

Le domande delle vittime di estorsione o di usura richiedono spesso approfondimenti istruttori, necessari, secondo il Commissario antiracket e antiusura, ad assicurare l'uso diligente delle risorse pubbliche destinate alle provvidenze, come dimostrerebbe il numero di dinieghi molto elevato (maggiore di quello degli accoglimenti) indicativo della frequenza di tentativi di trarre indebiti vantaggi da una normativa rivolta a proteggere le vittime di vessazioni e coloro che denunciano il malaffare.

Anche per questi procedimenti, così come per quelli relativi alle vittime di mafia, appaiono auspicabili tutti i miglioramenti organizzativi che ne riducano la durata.

In questo senso lo stesso Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha riferito in ordine alle iniziative volte ai miglioramenti organizzativi dell'attività degli uffici dei Commissari, mediante la costituzione dei fascicoli elettronici, con la conseguente tracciabilità di ogni fase istruttoria, la protocollazione informatica, la piattaforma Sana in materia di antiracket e antiusura, e il processo di dematerializzazione completa degli atti dei procedimenti di accesso al Fondo delle vittime dei reati di tipo mafioso.

Per quanto riguarda i modi di svolgimento dell'attività amministrativa, a parte l'esigenza appena rilevata di una completa dematerializzazione della gestione dei procedimenti, non si rilevano anomalie. Dai verbali del Comitato acquisiti in istruttoria, sembra che i casi più problematici riguardino le intimidazioni c.d. ambientali (danneggiamenti dolosi di cui spesso non si riescono ad identificare gli autori) come nella vicenda (riguardante l'istanza per elargizione a favore di una vittima di estorsione) trattata nel verbale del Comitato n. 27 del 20 luglio 2016 (decreto 12-E del Commissario antiracket e antiusura). Tale caso è caratterizzato da un'incertezza in ordine alla matrice dell'evento dannoso e da difficoltà nella quantificazione del danno, il cui importo è stato determinato, in mancanza di altri elementi, dalla presunta consistenza della merce giacente nel locale incendiato desunta dai dati del bilancio depositato presso la Camera di commercio.

6. Le altre attività finalizzate a miglioramenti dell'attività amministrativa e della gestione del Fondo

Il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha riferito che è in corso un'iniziativa nell'ambito degli Stati generali della lotta alla criminalità organizzata, istituiti con decreto del Ministero della giustizia 20 settembre 2016. Nel tavolo 7, dedicato alle "vittime della mafia", cui ha partecipato il Commissario per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, è stata proposta la costituzione di un tavolo permanente quale luogo di sostegno, collaborazione e valorizzazione dell'attività di coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso.

La Corte non ravvisa motivi per non ritenere utile tale iniziativa nell'ambito dei compiti spettanti al Commissario ai sensi degli artt. 2, cc. 8 e 9, e 4 del d.p.r. n. 60/2014, tenendo anche conto dell'esigenza di favorire quanto più possibile l'impiego delle eccedenze di gestione del Fondo in attività coerenti con le sue finalità.

Il Dipartimento per le libertà civili, il Commissario per le iniziative antiracket e antiusura e la Consap hanno rappresentato di aver formulato proposte normative volte a modificare l'attuale disciplina delle provvidenze a favore delle vittime di usura.

Lo stesso Commissario antiracket e antiusura ha riferito di aver prospettato, anche in relazione alle segnalazioni della Consap, le seguenti modifiche normative:

- mantenere l'attuale tipologia di mutuo, prevedendo erogazioni successive, per gradi, subordinate al conseguimento di determinati obiettivi, da parte del mutuatario, fissati nel piano d'investimento;
- prevedere un contributo senza obbligo di restituzione.

Non si ravvisano evidenze per non ritenere le iniziative descritte conformi al principio di efficiente utilizzazione delle risorse del Fondo nell'ambito delle finalità sue proprie di solidarietà verso le vittime dell'estorsione e dell'usura, che indubbiamente richiedono tipi di interventi congegnati in modo da favorire il più possibile, da un lato l'emergere del malaffare e, dall'altro, il reinserimento di tali vittime nell'attività economico-produttiva.

CAPITOLO II

LE RISORSE FINANZIARIE E LA GESTIONE DEL FONDO

Sommario: 1. Le entrate e le uscite del Fondo. - 2. L'evoluzione del patrimonio netto. - 3. Svolgimento della gestione ed elementi critici. - 4. Costi della gestione e dell'attività amministrativa.

1. Le entrate e le uscite del Fondo

Il Fondo è alimentato:

- da un contributo sui premi assicurativi raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto, la cui aliquota (attualmente dell'1 per cento) è determinata con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e con quello dello sviluppo economico (art. 18, c. 1, lett. a, l. n. 44/1999);

- da una quota parte delle somme di denaro confiscate alle organizzazioni di tipo mafioso e da una quota parte della vendita di beni mobili e immobili appartenenti alle predette organizzazioni (in realtà, questa entrata, pur prevista dall'art. 2-*undecies* l. n. 575/1965, non risulta esistente dai bilanci della Consap);

- da un contributo dello Stato di 2 milioni (art. 1, c. 1, l. n. 512/1999);

- da un contributo dello Stato di 2,6 milioni (art. 14, c. 2, l. n. 122/2016).

Tali entrate affluiscono al capitolo 3410 del capo XIV dello stato di previsione dell'entrata del Ministero dell'interno.

Concorrono, altresì, ad alimentare il Fondo i proventi derivanti dall'incasso delle rate di ammortamento dei mutui, dal rientro dei benefici revocati o riformati e dall'esercizio della surrogazione del Fondo nei diritti delle vittime che vi hanno accesso verso i responsabili dei fatti illeciti.

Tali introiti (versati direttamente dai mutuatari o dalla Consap o da Equitalia) affluiranno, dal momento in cui diverrà operativa la nuova convenzione del Ministero dell'interno con la Consap, nell'apposito capitolo di entrata 2439/28 (proventi di cui al d.p.r. n. 60/2014) di recente istituzione, e non più nel capitolo 3560, intitolato "entrate eventuali e diverse del Ministero dell'interno".

Si tratta di un'innovazione particolarmente opportuna, la quale è stata adottata, come ha precisato il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, al fine di agevolare l'individuazione delle somme da riversare al Fondo, operazione attualmente problematica a causa del carattere indifferenziato delle entrate del capitolo 3560, nel quale per ora affluiscono le entrate destinate al Fondo.

Dai monitoraggi della Consap relativi al IV trimestre 2015 e 2016, che riepilogano per intero gli anni 2015 e 2016, gli importi totali dei versamenti anzidetti ammontano rispettivamente a euro 1.491.480 nel 2015 e ad euro 1.449.006 nel 2016.

Tabella 13 - Versamenti alle tesorerie dello Stato

Soggetti conferenti le somme	Causale	Importo anno 2015	Importo anno 2016
Mutuatari	Rimborso rate di mutuo	212.690	327.596
Consap	Compensazione con altri benefici – surroghe – revoche – morosità	1.175.565	993.872
Equitalia	Recuperi	103.224	127.538
Totali		1.491.480	1.449.006

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Consap.

Le risorse destinate al Fondo affluiscono nel capitolo 2341 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno, al quale vengono riassegnate, mediante la procedura disciplinata dal d.p.r. 10 novembre 1999, n. 469, previa acquisizione delle dichiarazioni dei commissari rese ai sensi dell'art. 2, comma 3 del citato d.p.r.

Si espone l'andamento di tale capitolo nel periodo 2013-2016.

Tabella 14 - Capitolo 2341 - Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura e delle vittime dei reati intenzionali violenti

importi in milioni

Esercizio	Stanziamiento iniziale	Variazioni per riassegnazioni	Variazioni per normativa varia	Stanziamiento definitivo	Impegnato	Pagato in conto competenza	Rimasto da pagare	Pagato in conto residui
A	B	C	D	E	F	G	H	I
2013	2,0	110,7	-50,0	62,7	62,7	26,6	36,1	17,5
2014	2,0	88,0		90,0	90,0	43,4	46,6	36,1
2015	2,0	93,1		95,2	95,2	74,9	20,3	46,6
2016	2,0	98,7	2,6	103,3	103,3	25,8	77,6	20,3

Fonte: Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero dell'interno e sistema Sicr.

La variazione negativa che si rileva nel 2013 è dovuta al disposto dell'art. 1, cc. 1 e 2, d.l. n. 120/2013, convertito dalla l. n. 137/2013, che, al fine “*di fronteggiare le esigenze straordinarie connesse all'eccezionale afflusso di stranieri sul territorio nazionale*”, ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un apposito fondo di 190 milioni per l'anno 2013, alimentato, per 50 milioni, dal Fondo oggetto della presente relazione.

La variazione positiva di 2,6 milioni nel 2016 è dovuta, invece, all'art. 14 della l. n. 122/2016, che, nell'estendere l'accesso al Fondo alle vittime dei reati intenzionali violenti, ha disposto tale stanziamento.

Si riporta di seguito la tabella riassuntiva delle entrate e delle uscite del Fondo nel sessennio 2011-2016, quali si desumono dai rendiconti Consap.

Tabella 15 - Entrate ed uscite del Fondo

importi in milioni

Tipo di entrate	Anno 2016	Anno 2015	Anno 2014	Anno 2013	Anno 2012	Anno 2011	Media dei sei anni
Contributi sui premi assicurativi	41,4	119,4	77,5	42,1	141,2	120,3	90,3
Contributi statali	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	11,9	3,6
Contributi ex art. 14, c. 2, l. n. 122/2016 (reati intenzionali violenti)	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Somma dei contributi sui premi assicurativi e dei contributi statali (somma delle col. G e I, tab. 14)	46,1	121,4	79,5	44,1	143,2	132,2	93,9
Proventi patrimoniali e finanziari	0,5	1,1	2,0	5,2	9,1	5,6	3,9
Revoche	1,8	2,0	1,4	3,0	1,2	1,2	1,8
Sopravvenienze attive	0,6	1,9	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4
Totale entrate	48,9	126,4	82,9	52,3	153,5	139,2	103,6

Segue tab. 15

Tipo di uscite	Anno 2016	Anno 2015	Anno 2014	Anno 2013	Anno 2012	Anno 2011	Media dei sei anni
Erogazioni	30,8	56,6	36,6	45,0	47,3	55,7	45,3
Elargizioni	7,3	18,5	10,9	10,1	9,2	13,4	11,6
Mutui	3,8	8,8	10,2	18,9	5,5	8,9	9,3
Provvidenze revocate	1,8	2,0	1,4	3,0	1,2	1,2	1,8
Spese di Consap	2,3	2,4	2,4	2,6	2,5	2,6	2,5
Imposte	0,6	0,6	0,7	1,2	1,4	1,3	1,0
Altre uscite	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
Totale uscite	46,7	88,9	62,2	80,9	67,2	83,1	71,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Consap.

I contributi sui premi assicurativi costituiscono la voce maggiore di entrata, con una media del sessennio di 90,3 milioni, corrispondente all'87,16 per cento del totale dell'entrata.

L'importo dei contributi statali, invariato dal 2012, è di 2 milioni, a norma dell'art. 4, c. 19, l. n. 183/2012, a cui si aggiunge, a decorrere dal 2016, il contributo annuo di 2,6 milioni, per la copertura della spesa per l'accesso al Fondo delle vittime dei reati intenzionali violenti.

Altre entrate sono costituite dai proventi patrimoniali e finanziari (rendimento di titoli di Stato, interessi su depositi bancari, etc.) che dal 2014 hanno subito un calo in correlazione con la diminuzione dell'avanzo di esercizio (che prevalentemente viene impiegato nell'acquisto di titoli di Stato) e con l'abbassamento dei tassi di interesse sui titoli. Tali proventi sono passati da 5,6 milioni nel 2011 e 9,1 nel 2012 a 0,6 milioni nel 2016.

Sono classificati come entrate gli importi corrispondenti alle revoche delle elargizioni e dei mutui (che, secondo il rendiconto 2016, ammontano a 1,8 milioni e hanno oscillato da 1,2 milioni negli anni 2011 e 2012 a 3 milioni nel 2013). Tali importi sono iscritti nel rendiconto secondo un criterio di competenza economica, sicché non corrispondono ad effettivi introiti, bensì a crediti del Fondo, peraltro incerti quanto alla loro effettiva realizzabilità.

E' appena il caso di rilevare che, poiché si tratta appunto di crediti di improbabile realizzo, il criterio di competenza economica, utilizzato nei rendiconti della Consap, appare inadeguato ad una loro realistica rappresentazione, onde più convenientemente andrebbe

utilizzato il criterio di cassa (cioè l'indicazione delle somme effettivamente introitate), affiancato all'indicazione dell'importo dei crediti.

A tali crediti corrispondono, nei rendiconti, debiti del Fondo verso l'erario, che compaiono per pari importo tra le uscite, costituendo una partita di giro. Il motivo di ciò è che, una volta introitati, essi vanno versati alle tesorerie dello Stato, concorrendo ad alleggerire il contributo statale.

Le altre entrate, che nel bilancio 2016 ammontano a 0,6 milioni, sono costituite da sopravvenienze attive, per saldi non più liquidabili in seguito a revoche di provvisoriamente concesse, o per rideterminazioni di elargizioni concesse a vittime di richieste estorsive o per rinunce al beneficio da parte di vittime dell'usura e all'annullamento di decreti.

Le uscite del Fondo sono costituite, in primo luogo:

- dai risarcimenti disposti a favore delle vittime della mafia (30,8 milioni nel 2016, 56,6 milioni del 2015 con una media nel sessennio di 45,3 milioni);
- dalle elargizioni a favore delle vittime di estorsione (7,3 milioni nel 2016, 18,5 milioni nel 2015, con una media nel sessennio di 11,6 milioni);
- dai mutui concessi alle vittime dell'usura (3,8 milioni nel 2016, 18,9 milioni nel 2013, con una media del sessennio di 9,3 milioni).

In secondo luogo, sono addebitate al Fondo le spese sostenute da Consap per il personale, le spese generali, i costi dell'attività informatica, i costi per l'utilizzazione dei locali e dei servizi accessori, per il funzionamento degli organi societari, le spese postali, di economato, sicurezza sul lavoro, formazione, facchinaggio, vigilanza, etc. Vanno da 2,3 milioni del 2016 a 2,6 milioni degli anni 2011 e 2013. La media del sessennio è di 2,5 milioni.

La voce imposte è costituita in massima parte dall'Iva fatturata sui costi di esercizio, e per la restante parte, da ritenute su interessi nei titoli di Stato, imposta sui *capital gain* e ritenute per interessi sui depositi bancari ed altre minori.

Altre uscite sono costituite da oneri e commissioni bancarie e oneri di sottoscrizione.

Tra le uscite figurano, infine, gli stessi importi in entrata derivanti da revoche o riforme di provvedimenti concessivi di elargizioni o mutui, destinate, come si è detto, ad essere riversate nel bilancio dello Stato in caso di effettivo introito.

2. L'evoluzione del patrimonio netto

Nella tabella seguente si riporta l'andamento del patrimonio netto negli anni 2011-2016.

Tabella 16 - Andamento del patrimonio netto

Anno di riferimento	Entrate	Uscite	Avanzo di esercizi precedenti	importi in milioni		
				Trasferimenti disponibilità al Fondo prevenzione ed usura	Trasferimento disponibilità al bilancio dello Stato	Patrimonio netto
2011	139,2	83,1	265,9	0,0	€ 0,0	322,0
2012	153,5	67,2	322,0	70,0	46,1	292,2
2013	52,3	80,9	292,2	0,0	143,1	120,5
2014	82,9	62,2	120,5	0,0	0,0	141,2
2015	126,4	88,9	141,2	0,0	62,9	115,8
2016	48,9	46,7	115,8	0,00	0,00	118,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Consap.

La diminuzione del patrimonio netto registrata nel corso degli anni è determinata, come chiaramente evidenzia la tabella, dai trasferimenti di disponibilità dal Fondo a vari capitoli del bilancio dello Stato.

In particolare, nel 2012 sono stati trasferiti al Fondo per la prevenzione usura 70 milioni. Nel corso degli anni sono stati trasferiti complessivamente al bilancio dello Stato, con varie disposizioni di legge, 252,1 milioni per le esigenze più diverse¹⁵.

¹⁵ Nell'esercizio 2012, ai sensi dell'art. 5, c. 2, d.l. n. 79/2012, conv. dalla l. n. 131/2012, il patrimonio netto è stato ridotto di 30 milioni destinati al Fondo nazionale per il Servizio civile, di 10,1 milioni destinati al finanziamento della proroga, fino al 31 dicembre 2012, della durata dei contratti a tempo determinato del personale impiegato presso gli sportelli unici delle prefetture e presso gli uffici immigrazione delle questure e, ai sensi dell'art. 23, c. 10-bis, d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012, nonché di 6 milioni in favore del bilancio dello Stato per finanziare gli interventi connessi alle eccezionali avversità atmosferiche che hanno colpito il territorio nazionale nel mese di febbraio 2012.

Nell'esercizio 2013, la l. n. 131/2012 ha destinato 118,2 milioni al fondo di cui all'art. 7-*quinquies*, c. 1, del d.l. n. 5/2009, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 33/2009; di 15 milioni destinati al Corpo nazionale dei vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 11, cc. 1 e 2, d.l. n. 93/2013, convertito dalla l. n. 119/2013, nonché di 9,9 milioni impiegati per l'operatività degli sportelli unici dell'immigrazione, ai sensi dell'art. 4, c. 5, d.l. n. 54/2013, convertito dalla l. n. 85/2013.

Nel 2015 sono stati prelevati dal Fondo 59,1 milioni destinati alla proroga dell'impiego del personale militare appartenente alle Forze armate e alle assunzioni straordinarie nelle Forze di polizia e nel Corpo nazionale dei

Complessivamente, dunque, i trasferimenti di risorse dal Fondo per sopperire ad esigenze del bilancio dello Stato, e che hanno determinato la riduzione del patrimonio netto, ammontano, nel periodo 2011-2016, a 322,1 milioni.

La Corte rileva che tali prelevamenti finiscono per sottrarre al Fondo risorse finanziarie che potrebbero essere utilizzate in attività riconducibili alla solidarietà verso le vittime dei reati di mafia, estorsione e usura nell'ambito delle iniziative di competenza dei due Commissari ed anche se non strettamente consistenti nelle prestazioni *ex lege* a carico del Fondo.

3. Svolgimento della gestione ed elementi critici

Costituisce un elemento negativo della gestione del Fondo l'elevato tasso di mancata restituzione delle rate dei mutui concessi alle vittime di usura, che, secondo il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, rappresenta la maggiore criticità rilevata nello svolgimento dei suoi compiti di vigilanza.

Dal 12 settembre 2001 fino al 31 dicembre 2016 sono stati concessi 1.419 mutui alle vittime dell'usura per complessivi 124 milioni, sono state disposte delegazioni di pagamento per 121,8 milioni e stipulati 641 atti aggiuntivi, in relazione a modifiche degli originari piani di ammortamento e/o investimento richieste dai mutuatari.

Al 31 dicembre 2016 la mancata restituzione delle somme mutate ammonta a 58 milioni, pari all'85 per cento dell'ammontare complessivo delle rate scadute, pari a 68,2 milioni. A quest'importo vanno aggiunti 4,2 milioni di crediti del Fondo derivanti da revoche di provvedimenti concessivi di mutui.

Al fine di recuperare tali crediti, Consap ha proceduto a 372 iscrizioni a ruolo (64 per revoche e 308 per morosità) per un importo complessivo di 26,6 milioni (46 per cento del credito totale), recuperando 1,5 milioni (5,6 per cento del credito posto in riscossione, 2,2 per cento del credito totale).

vigili del fuoco, ai sensi dell'art. 5-bis, c. 2 e dell'art. 16-ter, c. 6, d.l. n. 78/2015, conv. dalla l. n. 125/2015; ad altri 1,3 milioni (sempre nel 2015), finalizzati all'implementazione del monitoraggio finanziario dei lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi, ai sensi dell'art. 36, c. 4, d.l. n. 90/2014, convertito dalla l. n. 114/2014, e 2,5 milioni ai sensi del d.l. n. 79/2012, convertito dalla l. n. 131/2012.

Tale situazione sembra porre in dubbio l'ottimale efficacia dell'istituto della concessione del mutuo gratuito a i fini del recupero della situazione economica della vittima di usura e spiega le iniziative intraprese dal Commissario antiracket e antiusura, cui si è accennato nel capitolo precedente, per l'introduzione di forme di intervento del Fondo più idonee a favorire il reinserimento della vittima nell'attività economico-produttiva.

Un secondo aspetto critico riguarda la mancata realizzazione dei crediti derivanti dalla surrogazione del Fondo nei diritti dei soggetti beneficiari delle provvidenze.

Secondo la concessione stipulata tra il Ministero dell'interno e Consap, questa esercita, verso i responsabili dei reati che danno luogo alle provvidenze a carico del Fondo, i diritti nei quali quest'ultimo si surroga *ope legis* alle vittime beneficiarie delle sue prestazioni. Nel caso delle vittime di usura, alle quali il Fondo concede un mutuo senza interessi, la surrogazione è limitata all'importo degli interessi. Alla realizzazione di tali crediti Consap provvede, secondo la concessione, mediante ruolo affidato all'agente di riscossione. Soltanto a partire dall'autunno del 2005 sarebbero state attivate le procedure di iscrizione a ruolo per la riscossione coattiva dei crediti vantati dal Fondo in via di surrogazione nei diritti dei soggetti lesi. Tali procedure sarebbero però divenute pienamente operative solo nel 2008, a causa di non meglio precisate difficoltà di carattere tecnico relative al flusso dei dati con Equitalia.

Dall'inizio della concessione (12 settembre 2001) al 31 dicembre 2016 la Consap ha iscritto a ruolo somme da riscuotere in via di surrogazione nei diritti delle vittime di usura per 57 posizioni e nei diritti delle vittime di estorsione per 18 posizioni.

La situazione dei recuperi al 30 settembre 2017 è illustrata nella tabella seguente.

Tabella 17 - Surrogazione del Fondo nei diritti delle vittime. Esiti dei recuperi al 30 settembre 2017

Mutui concessi alle vittime di usura	121.218.469
Recuperi attivati in via di surrogazione del Fondo nei diritti delle vittime di usura mediante iscrizione a ruolo	787.494
Importi effettivamente recuperati	11.306
Importi non recuperati	121.207.247
Erogazioni a favore delle vittime di estorsione	187.575.819
Recuperi attivati in via di surrogazione del Fondo nei diritti delle vittime di estorsione con iscrizione a ruolo	4.903.060
Importi effettivamente recuperati	9.388
Importi non recuperati	187.566.431

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Consap.

Analoga situazione critica sussiste pure per quanto attiene alle surrogazioni del Fondo nei diritti delle vittime dei reati di tipo mafioso, alle quali, dall'epoca dell'affidamento in concessione alla Consap della gestione del Fondo (12 settembre 2001) fino al 30 settembre 2017, sono stati erogati 521,6 milioni, con un recupero effettivo, nei confronti dei responsabili dei reati, di soli 342.000 euro.

In ordine ai motivi della scarsità dei recuperi attivati dal Fondo a titolo di surrogazione nei diritti delle vittime, la Consap ha riferito di aver da anni rappresentato sia al Ministero dell'interno, sia alle prefetture competenti, la saltuarietà delle comunicazioni delle sentenze di condanna degli autori dei reati di usura e di estorsione necessarie ai fini dell'esercizio della surrogazione. Solo negli scorsi mesi l'invio di tali sentenze è divenuto, secondo Consap, sensibilmente più consistente, per effetto della circolare del 14 giugno 2017 con la quale il Commissario antiracket e antiusura ha invitato i prefetti a trasmettere "con ogni possibile urgenza" a Consap i titoli giudiziari indispensabili per l'esercizio del diritto di surroga.

Consap ha inoltre rappresentato che i procedimenti penali si concludono molto tempo dopo dei decreti di concessione dei mutui e delle elargizioni e che, nelle ipotesi di intimidazione ambientale (in mancanza della identificazione di un soggetto responsabile), la surrogazione del Fondo resta non azionabile.

Dal suo canto, il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura ha rappresentato che sin dal 2007 era stata diramata una circolare indirizzata alle prefetture e alle autorità giudiziarie con la quale si invitavano queste ultime, nel caso avessero già ricevuto comunicazione in merito alla presentazione di una richiesta di elargizione con riferimento ad un determinato reato, di dare istruzione alle cancellerie dei tribunali e alle segreterie delle procure di trasmettere alle prefetture: 1) le sentenze, anche pronunciate all'esito di giudizio abbreviato o di applicazione della pena su richiesta delle parti, relativi al fatto estorsivo o al delitto di usura oggetto di una precedente domanda di elargizione; 2) i decreti di archiviazione relativi ai medesimi fatti. Con tale circolare si invitavano inoltre le autorità giudiziarie a concludere con le prefetture dei protocolli d'intesa volti a regolare le modalità delle comunicazioni previste dalla l. n. 44/1999 e dal d.p.r. n. 455/1999.

Tali allegazioni non sembrano tuttavia sufficienti a giustificare la mancata attivazione per molti anni delle surrogazioni. La carenza delle comunicazioni, nonostante la circolare anzidetta, avrebbe dovuto indurre, secondo l'ordinaria diligenza, a richieste periodiche di

notizie alle competenti autorità giudiziarie sui procedimenti penali per i fatti che hanno dato luogo a prestazioni a carico del Fondo. Si osserva, inoltre, che la carenza di comunicazione delle sentenze potrebbe aver comportato mancate revoche delle elargizioni nei casi di archiviazione, non luogo a procedere, proscioglimento, assoluzione, dell'imputato: art. 16, c. 1, lett. b), l. n. 44/1999 per quanto riguarda i reati estorsivi¹⁶ e art. 14, c. 9, lett. a), l. n. 108/1996 per quanto riguarda i reati di usura¹⁷.

Con memoria prodotta il 16 aprile 2018 in prossimità dell'adunanza pubblica, il Commissario antiracket e antiusura ha ribadito che i prefetti sono stati ulteriormente invitati a trasmettere ai concessionari copia delle sentenze sui fatti da cui è scaturito l'accesso al Fondo delle vittime di usura e di estorsione. Non si precisa tuttavia se esista o se si intenda istituire un monitoraggio sistematico delle vicende penali collegate ai fatti che danno luogo all'accesso al fondo ai fini dell'esercizio delle azioni di recupero dei crediti in via di surrogazione.

Analoga situazione di difficoltà nei recuperi sussiste per quanto attiene alle revoche delle elargizioni a favore delle vittime di mafia che in realtà sono alquanto rari, in quanto intervengono solo in caso di revisione del processo¹⁸.

Nei casi di revoca, il recupero, come evidenzia il prospetto seguente, è lievemente più consistente rispetto alle surroghe, ma è comunque molto esiguo.

¹⁶ Si riporta di seguito il testo dell'art. 16 l. n. 44/1999 che disciplina i casi revoca dell'elargizione a favore delle vittime di estorsione:

1. Salvo quanto previsto dall'art. 7 l. n. 302/1990, la concessione dell'elargizione è revocata:
 - a) se l'interessato non fornisce la prova relativa alla destinazione delle somme già corrisposte;
 - b) se si accerta l'insussistenza dei presupposti dell'elargizione medesima;
 - c) se la condizione prevista dall'art. 4, comma 1, lett. a), non permane anche nel triennio successivo al decreto di concessione.
2. Alle elargizioni concesse in favore dei soggetti indicati all'art. 7 non si applicano le disposizioni di cui alle lett. a) e c) del comma 1 del presente articolo e di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 15.
- 2-bis. L'elargizione è revocata in tutto o in parte se, dopo l'elargizione stessa, vengono effettuati, per il medesimo danno, risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo ad opera di imprese assicuratrici o amministrazioni pubbliche.

¹⁷ L'art. 14, c. 9, l. n. 108/1996, prevede i casi di revoca dei mutui erogati alle vittime di usura, o della provvisionale, allorché il procedimento penale si conclude con provvedimento di archiviazione o con sentenza di non luogo a procedere, di proscioglimento o di assoluzione. Allorché il provvedimento di archiviazione o la sentenza intervengano per morte del reo o per prescrizione, la revoca viene disposta se, allo stato degli atti, non esistano elementi in ordine all'esistenza del danno subito dalla vittima di usura.

¹⁸ Ai sensi dell'art. 14 d.p.r. n. 60/2014, (regolamento di attuazione della l. n. 512/1999), le provvidenze concesse alle vittime dei reati di tipo mafioso sono revocate totalmente o parzialmente con deliberazione del Comitato qualora, a seguito di giudizio di revisione, sia revocata la sentenza che vi aveva dato titolo, oppure, nel seguito del giudizio civile di liquidazione del danno, sia venuto meno o sia stato ridotto il risarcimento.

Tabella 18 - Recuperi conseguenti a revoche di prestazioni del Fondo

Tipologia	Revocato al 30 settembre 2017	Recuperi attivati	Recuperi realizzati (per compensazioni, o tramite servizio legale o iscrizioni a ruolo)	Non recuperato
Mafia	3.298.083	3.128.405	245.666	3.052.417
Estorsione	14.346.055	13.672.395	856.787	13.489.267
Usura	6.599.508	5.237.859	888.528	5.710.979

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti da Consap.

Alle difficoltà riguardanti in generale il recupero dei crediti, si aggiunge la problematica, su cui Consap ha riferito a questa Corte nel corso dell'istruttoria, circa il patrocinio del Fondo nei giudizi di opposizione ai procedimenti ingiuntivi attivati dall'agente di riscossione in seguito alle iscrizioni a ruolo dei crediti vantati per surrogazione o per revoca di benefici, avendo l'Avvocatura generale dello Stato dichiarato che il patrocinio in tali giudizi le sarebbe impedito dal disposto dell'art. 18-bis, c. 1, l. n. 44/1999, secondo il quale il diritto di surroga nei diritti delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura è esercitato dal concessionario, che, non essendo organo dello Stato, non rientrerebbe tra i soggetti patrocinati in giudizio *ex lege* dall'Avvocatura dello Stato.

Per risolvere tale situazione è stato stipulato un atto aggiuntivo alla Convenzione tra il Ministero dell'interno e la Consap (approvato con d.m. 1° dicembre 2017) nel quale si dispone che in caso di controversia riguardante la notifica di una cartella esattoriale in seguito ad iscrizione a ruolo di crediti del Fondo "laddove il contenzioso sia inerente a benefici deliberati dal Comitato antiracket e antiusura – fino all'entrata in vigore di apposita legge di regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica, ai sensi di quanto disposto dal r.d. n. 1611/1933 e s.m.i. –, al fine di tutelare l'integrità del Fondo, gestisce direttamente la controversia, anche tramite legali fiduciari, informandone il Dipartimento libertà civili e immigrazione e il Commissario competente". Lo stesso atto aggiuntivo prevede inoltre che "Laddove invece il contenzioso sia inerente a benefici deliberati dal Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti, non procede ad autonoma costituzione in giudizio e, informandone il Dipartimento libertà civili e immigrazione ed il Commissario competente, interessa l'Avvocatura dello Stato territorialmente competente per le opportune difese, trasmettendo ogni utile documentazione".

La Corte osserva che l'art. 18-bis della l. n. 44/1999, a norma del quale “il diritto di surroga è esercitato dal concessionario della gestione del Fondo”, non determina il mutamento della titolarità soggettiva di tali diritti che sono crediti dello Stato, senza nessuna differenza, sotto questo aspetto, con i crediti per surrogazione nei diritti delle vittime dei reati di mafia, essendo entrambi esercitati dal concessionario nella fase stragiudiziale per motivi attinenti esclusivamente all'organizzazione prevista dalla legge della gestione del Fondo. La tutela di tali diritti in sede giudiziale spetta all'Avvocatura dello Stato, la quale, a norma dell'art. 13 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, “provvede alla tutela legale dei diritti e degli interessi dello Stato”.

La Corte raccomanda, pertanto, al Ministero di esigere che l'Avvocatura dello Stato svolga la tutela del Fondo, anche nei giudizi concernenti le iscrizioni a ruolo dei crediti esercitati in via di surrogazione nei diritti delle vittime di usura e di estorsione, evitando il dispendioso ricorso agli avvocati del libero foro.

4. Costi della gestione e dell'attività amministrativa

Si è proceduto ad una stima dei costi del personale ministeriale impiegato nell'attività amministrativa per la gestione dei procedimenti per l'accesso al Fondo in base alla copertura effettiva dell'organico degli uffici di supporto dei due commissari e dei due comitati, secondo le precisazioni fornite al riguardo dai due commissari con le memorie prodotte per l'adunanza pubblica.

I costi complessivi dell'attività della Consap riferibili alla gestione del Fondo, non solo quelli del personale, sono invece rilevabili dai rendiconti annuali nei quali la società li addebita alla gestione del Fondo.

Di seguito si riportano le tabelle illustrative dei costi del personale degli uffici di supporto dei due commissari e dei due comitati, nelle quali si tiene conto dei dati e delle precisazioni fornite dai commissari in prossimità dell'adunanza pubblica.

Tabella 19 - Composizione e costo del personale dell'ufficio del Commissario per il coordinamento iniziative antiracket ed antiusura (21 unità)

Qualifica	N.	Retribuzione imponibile	Contribuzione a carico datore di lavoro	Costo della singola unità	Costo per qualifica
Prefetto	1	160.802	38.592	199.394	199.394
Vice prefetto	2	93.565	22.455	116.020	232.040
Amministrativi varie qualifiche	18	28151	6.756	34.907	628.326
Totali	21				1.059.760

Fonte: retribuzioni medie per qualifica desunte dalla relazione Corte dei conti 2016 sul costo del lavoro pubblico.

Tabella 20 - Costo del personale dell'ufficio di supporto del Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura (6 unità)

Qualifica	N.	Retribuzione imponibile	Contribuzione a carico datore di lavoro	Costo della singola unità	Costo per qualifica
Vice prefetto	0	93.565	22.455	116.020	0
Amministrativi varie qualifiche	6	28151	6.756	34.907	209.442
Totali	6				209.442

Fonte: decreto Ministro dell'interno 26 settembre 2014; relazione Corte dei conti 2016 sul costo del lavoro pubblico.

La composizione del personale assegnato ai due uffici di supporto destinati alla gestione dei procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo delle vittime dei reati di estorsione ed usura è pertanto la seguente: 1 prefetto, 2 vice prefetti, 24 amministrativi.

Il costo complessivo del personale destinato alla gestione dei procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura è in totale 1,3 milioni.

Tabella 21 - Costo del personale dell'ufficio del Commissario per il coordinamento iniziative antimafia (20 unità)

Qualifica	N.	Retribuzione imponibile	Contribuzione a carico datore di lavoro	Costo della singola unità	Costo per qualifica
Prefetto	1	160.802	38.592	199.394	199.394
Vice prefetto	2	93.565	22.455	116.020	232.060
Amministrativi varie qualifiche	10	28.151	6.756	34.907	349.070
Totali	13				780.504

Fonte: decreto Ministro dell'interno 26 settembre 2014; relazione Corte dei conti 2016 sul costo del lavoro pubblico.

Tabella 22 - Costo del personale dell'ufficio di supporto al Comitato di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso (13 unità)

Qualifica	N.	Retribuzione imponibile	Contribuzione a carico datore di lavoro	Costo della singola unità	Costo per qualifica
Vice prefetto	1	93.565	22.455	116.020	116.020
Amministrativi varie qualifiche	6	28.151	6.756	34.907	209.442
Totali	7				325.461

Fonte: decreto Ministro dell'interno del 26 settembre 2014; retribuzioni medie per qualifica desunte dalla relazione Corte dei conti 2016 sul costo del lavoro pubblico.

La composizione del personale assegnato ai due uffici di supporto destinato alla gestione dei procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo delle vittime dei reati di mafia è pertanto la seguente: 1 prefetto, 3 vice prefetti, 16 amministrativi.

Il costo delle retribuzioni del suddetto personale è in totale 1.105.966 euro.

La somma dei costi del personale degli uffici che curano i procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo è pari a 2.38 milioni.

Il costo del personale complessivamente impiegato dalle prefetture nei compiti di istruttoria delle istanze per l'accesso non è stato stimato, ma si può ipotizzare non inferiore, complessivamente, a quello degli uffici di supporto dei Commissari e dei comitati, pari a 2,4 milioni.

Pertanto, le spese del personale dell'intera organizzazione dedicata alla trattazione delle istanze di accesso al Fondo possono essere stimate in 4,8 milioni, cui deve aggiungersi il costo medio annuo di 2,5 milioni dell'attività svolta da Consap.

L'importo complessivo così determinato (7,3 milioni) equivale all'11 per cento della media annua (pari a 66,2 milioni) delle somme complessivamente liquidate alle vittime di estorsione, usura e mafia nel sessennio 2011-2016.

In una nota congiunta inviata in data 5 ottobre 2017 al Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, i due Commissari hanno riferito di essere stati resi edotti, durante gli incontri con i dirigenti della Consap, che con nota del 14 giugno 2017 il Mef aveva comunicato alla citata società gli obiettivi gestionali minimi, in termini di contenimento dei costi operativi previsti per il triennio 2017-2019. Secondo le valutazioni dei commissari espresse nella stessa nota citata, il preventivo Consap delle spese e degli oneri di gestione dell'anno 2017 mostrerebbe i primi effetti positivi dell'efficientamento della struttura, con

una riduzione dei costi del personale del 5 per cento. La Consap ha riferito, con la memoria presentata per l'adunanza pubblica, che i dati consuntivi a fine esercizio 2017 (il bilancio consuntivo è al momento sottoposto all'approvazione del Dipartimento) mostrano una diminuzione delle "spese della struttura" – la cui media nel sessennio è stata di 2,5 milioni – da 2,33 milioni nel 2016 a 2,14 milioni nel 2017; si registra, pertanto, un risparmio su base percentuale dell'8 per cento rispetto all'anno precedente e del 14 per cento rispetto al sessennio precedente. Ulteriori risparmi di costi dovrebbero conseguire dalla definitiva fase di implementazione in atto "del progetto di informatizzazione del procedimento di concessione dei benefici in favore delle vittime di estorsione e di usura", dall'automazione dei flussi di dati e delle informazioni tra Ministero e Consap, dalle iniziative della concessionaria in materia di controllo di gestione interno, dal miglioramento delle procedure di erogazione in favore dei beneficiari, dalla previsione, in un emanando atto aggiuntivo della concessione, di ulteriori adempimenti nella direzione delle attività di recupero delle rate insolute dei mutui. Secondo i commissari, il progetto di efficientamento e di contenimento dei costi della struttura organizzativa dovrebbe giungere a piena attuazione entro il 2019.

CAPITOLO III

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

1. Le risorse del Fondo si sono rivelate, sul piano quantitativo, adeguate ai suoi obiettivi, avendo assicurato la copertura finanziaria delle provvidenze previste dalla legge a favore delle vittime dei reati di mafia, dell'estorsione e dell'usura. Anzi, le eccedenze di disponibilità di risorse sono state spesso destinate, mediante prelievi disposti da leggi, a finalità talvolta addirittura estranee alle competenze del Ministero dell'interno.

Il Fondo ha un patrimonio netto, al 31 dicembre 2016, di 118 milioni, che ha subito diminuzioni (nel 2011 era di 322 milioni) per effetto degli anzidetti trasferimenti di disponibilità al bilancio dello Stato intervenuti nel corso degli anni.

La Corte auspica che tali eccedenze di disponibilità siano destinate ad attività coerenti con il fine di solidarietà con le vittime di mafia, di estorsione e di usura, mediante le opportune iniziative dei commissari.

I dati forniti da Consap in occasione dell'adunanza pubblica confermano, al momento, la sufficienza della copertura finanziaria del Fondo per quanto attiene alle provvidenze recentemente introdotte in favore delle vittime dei reati intenzionali violenti, per le quali sono stati stanziati 2,6 milioni annui. Al riguardo, occorrerà attendere l'impatto delle istanze già in corso di esame o che saranno presentate, tenuto conto che il diritto alla nuova provvidenza si applica dal 30 giugno 2005, data di entrata in vigore della direttiva europea n. 2004/80/Ce del 29 aprile 2004.

2. La Corte prende atto che, durante il periodo di svolgimento della presente indagine, sono intervenuti, in seguito alle iniziative del Commissario antimafia, importanti modifiche migliorative della disciplina dell'accesso al Fondo ed iniziative del Dipartimento e dei commissari volti a miglioramenti sul piano amministrativo. Sotto il primo aspetto, è quanto mai opportuna l'espressa previsione dell'esclusione del risarcimento per vicende riguardanti vittime di mafia delle quali non consti la completa estraneità a rapporti con ambienti delinquenziali, atteso che la carenza di una norma espressa in questo senso ha determinato ingenti erogazioni (per effetto di pronunce giudiziarie) a carico del Fondo in conflitto con le sue stesse finalità. Le informazioni riferite dal Commissario antimafia all'adunanza

pubblica, secondo le quali la nuova norma ha consentito di respingere istanze per 40 milioni complessivi riguardanti vittime di reati di mafia non estranee agli ambienti delinquenziali, confermano gli effetti positivi della nuova norma.

In secondo luogo, si è rivelata opportuna la recente modifica riguardante l'accesso al Fondo di enti o associazioni costituiti parte civile in processi penali per mafia, per le spese legali liquidate a loro favore, che ora è subordinato alla dimostrazione, da parte dell'associazione o dell'ente richiedente, dello svolgimento di un'attività effettiva di contrasto al fenomeno mafioso risultante non solo dal fine statutario ma dall'attività di fatto svolta dall'associazione. In seguito a tale modifica sono state rigettate, secondo i dati riferiti dal Commissario in adunanza, tre istanze, per euro 9.215, ed emanati otto preavvisi di diniego, per euro 16.933, nei confronti di associazioni non dotate dei requisiti di legge.

La Corte prende altresì atto dell'attenzione dedicata sia dal Dipartimento, sia dai due commissari, sia dalla Consap, alla valutazione delle criticità emerse nella gestione del Fondo al fine di proporre modifiche alla disciplina degli istituti, come quelle riguardanti modalità degli interventi a favore delle vittime di usura più efficaci nel favorire il loro reinserimento nell'attività economica.

Per quanto riguarda la gestione dei procedimenti amministrativi, sono apprezzabili gli sforzi di miglioramento sul piano organizzativo, ma manca l'attivazione, per quanto attiene alle vittime dei reati di tipo mafioso, del sistema di presentazione dell'istanza attraverso l'interfaccia telematico, con procedura assistita per i richiedenti che non dispongano del mezzo informatico, e, più in generale, appare necessario il completamento delle innovazioni organizzative che, come affermato dal Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, devono consistere nella dematerializzazione completa degli atti e della gestione dei procedimenti amministrativi.

Merita censura il ritardo con il quale si è provveduto alla nomina del nuovo Commissario per il coordinamento delle iniziative a favore delle vittime di estorsione e usura che ha comportato la vacanza della funzione dall'agosto 2016 al gennaio 2017.

La Corte raccomanda ogni opportuna misura organizzativa idonea a ridurre la durata effettiva dei procedimenti amministrativi e il loro adeguamento ai tempi di legge.

Pur dovendosi riconoscere le difficoltà obiettive della realizzazione dei crediti del Fondo, sembrano auspicabili tentativi di miglioramento dell'efficacia del recupero coattivo, sfruttando l'accesso alle informazioni sui patrimoni dei debitori.

Si prende atto, al riguardo, che il Commissario antimafia ha riferito di aver destinato un'unità di personale cui è affidato in particolare il compito di comunicare tempestivamente e sistematicamente alla Consap le informazioni sulle sentenze riguardanti fatti che hanno dato luogo all'accesso al Fondo e sul loro passaggio in giudicato ai fini dell'esercizio della surrogazione e di eventuali revoche conseguenti a revisione dei processi.

Non sembra peraltro trovare piena giustificazione la ritardata e carente attivazione delle surrogazioni nei diritti delle vittime di estorsione e usura, motivata dalla asserita carenza di comunicazione circa le sentenze definitive a carico dei responsabili dei reati, pur prendendosi atto che, nel corso della presente indagine, si sarebbe intensificato detto flusso informativo in seguito a una circolare inviata dal Commissario alle prefetture e alle autorità giudiziarie.

Si raccomanda al Commissario la tenuta di un registro con l'annotazione dello stato dei procedimenti penali conseguenti a fatti che hanno dato luogo a erogazioni a carico del Fondo, al fine di procedere al tempestivo esercizio della surrogazione nei diritti delle vittime o alla revoca parziale o totale dei benefici, non appena se ne presentino i presupposti di legge.

La Corte ritiene che il patrocinio degli interessi erariali nelle controversie giudiziarie riguardanti i crediti del Fondo vantati in via di surrogazione nei diritti delle vittime, spetti, anche allorché si tratti di vittime di estorsione e usura, all'Avvocatura generale dello Stato. Si raccomanda al Ministero di adottare le misure o di prendere le iniziative necessarie affinché tale patrocinio legale sia effettivamente assicurato.

3. L'importo fatturato dalla Consap per la gestione del Fondo nell'ultimo sessennio è stato di circa 2,5 milioni annui e rappresenta il 3,8 per cento dell'importo medio annuo erogato dal Fondo per tutte le vittime (estorsione, usura e mafia). La spesa complessiva del personale dell'intera organizzazione amministrativa impiegata nella trattazione delle istanze per l'accesso al Fondo (che comprende le attività dei commissari, dei comitati e dei relativi uffici di supporto e i costi ipotizzati relativi alle funzioni delle prefetture) è stimabile in 4,8 milioni. La spesa complessiva è pertanto stimabile in 7,3 milioni, cioè l'11 per cento dell'ammontare medio annuo delle provvidenze.

Nel bilancio preventivo Consap 2017 si era prevista una riduzione del 5 per cento dei costi del personale addebitati da Consap al Fondo, nel quadro del perseguimento degli obiettivi di contenimento dei costi operativi indicati dal Mef alla società. Sono stati inoltre manifestati propositi di migliorare le procedure di erogazione in favore dei beneficiari, di rendere automatici i flussi dei dati e delle informazioni tra Ministero e Consap, di porre in atto iniziative, da parte della concessionaria, in materia di controllo di gestione interno.

La Corte prende atto che, secondo i dati al momento forniti, le previsioni di risparmio sono state realizzate, ma riserva le sue valutazioni allorché saranno state comunicate le misure conseguenzialmente adottate a norma dell'art. 3, comma 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20.

ALLEGATI

Allegato 1
Media della durata dei procedimenti amministrativi
relativi alle istanze per l'accesso al Fondo

Allegato 1 - Media della durata dei procedimenti amministrativi relativi alle istanze per l'accesso al Fondo

Le medie delle durate dei procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo sono state calcolate sui seguenti campioni: 161 istanze relative a vittime di reati di mafia, 26 per procedimenti riguardanti vittime di estorsione e 42 per vittime di usura.

I procedimenti amministrativi dei campioni anzidetti sono quelli trattati in vari verbali delle sedute del Comitato di solidarietà per le vittime di mafia (del 14/1, 15/1, 21/1, 22/1, 23/1, 28/1, 29/1, 30/1, 5/2, 17/2 dell'anno 2014; del 15/4, 28/10, 11/11, 16/12 dell'anno 2015; del 20/1, 14/9, 29/9, 12/10, 29/11, 20/12 dell'anno 2016; del 3/5 dell'anno 2017) e del Comitato di solidarietà per le vittime di estorsione e usura (del 16/1 e del 22/7 dell'anno 2014; dell'11/3 e dell'8/10 dell'anno 2015; del 24/5 e del 20/7 del 2016; del 3/1 dell'anno 2017).

I procedimenti dei campioni sono stati raggruppati a seconda delle loro durate comprese in quattro intervalli di uguale¹⁹ ampiezza. Così si è calcolata una media corrispondente alla media del gruppo nel quale è compreso il maggior numero di procedimenti.

I risultati sono riportati nelle tabelle seguenti.

¹⁹ I campioni sono divisi in gruppi di procedimenti di durata variabile di gg. compresi tra: $0 \leq n; (n + 1) \leq m; (m + 1) \leq N; (N + 1) \leq M$, dove $M = 4n = 2m = 4/3N$ corrisponde alla durata più lunga che si è riscontrata tra i procedimenti presi a campione.

Vittime di mafia

Tab. A1 - Durata media dei procedimenti di accesso al Fondo (dall'istanza alla deliberazione del Comitato) su un campione di 161

Tip. dei richiedenti	N. campione	Istruttoria della prefettura (gg.)			Esame e deliberazione del Comitato (gg.)			Durata complessiva del procedimento (gg.)		
		Media aritmetica	Min.	Max	Media aritmetica	Min	Max	Media aritmetica	Min	Max
Associazione	36	201	0	783	313	14	852	513	71	1265
Associazione di categoria	16	114	9	217	147	13	673	261	82	721
Avvocato	34	138	0	641	223	2	740	361	46	1230
Vittima non innocente	16	406	11	1106	240	2	688	646	23	1448
Vittima del dovere	5	135	0	402	125	12	250	260	134	414
Istituzione	6	87	8	231	80	28	149	168	76	287
Vittima innocente	48	181	3	610	180	2	1261	360	43	1328
Totale	161	187	0	1106	216	2	1261	403	23	1448
DISTRIBUZIONE DEL CAMPIONE DI 161 TRA 4 INTERVALLI DI DURATA COMPLESSIVA DEI PROCEDIMENTI										
Intervallo di durata dei procedimenti n – N giorni	0 - 201		202 - 403		404 - 605		> 605			
N. dei casi compresi nell'intervallo di durata	49		46		26		40			
Durata media dei procedimenti compresi nell'intervallo	112		280		510		831			

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antimafia.

Per quanto riguarda le vittime dei reati di mafia, l'intervallo più numeroso è il primo, la cui durata oscilla tra 0 e 201 giorni, la media dell'intervallo è pari a giorni 112.

Tab. A2 - Distribuzione in quartili

DISTRIBUZIONE DEL CAMPIONE DI 161 TRA 4 INTERVALLI DI DURATA DELL'ISTRUTTORIA DA PARTE DELLE PREFETTURE				
Intervallo di durata dei procedimenti n – N giorni	0 - 93	94 - 187	188 - 281	>281
N. dei casi compresi nell'intervallo di durata	58	45	21	37
Durata media dei procedimenti compresi nell'intervallo	41	133	229	459

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antimafia.

Per quanto riguarda il tempo impiegato dalle prefetture per l'istruttoria, l'intervallo più numeroso è sempre il primo, la cui durata oscilla tra 0 e 98 giorni, la media dell'intervallo è pari a giorni 41.

DISTRIBUZIONE DEL CAMPIONE DI 161 TRA 4 INTERVALLI DI DURATA DELL'ESAME E DELIBERAZIONE DA PARTE DEL COMITATO				
Intervallo di durata dei procedimenti n – N giorni	0 - 108	109 - 216	217 - 325	>325
n. dei casi compresi nell'intervallo di durata	76	28	16	41
durata media dei procedimenti compresi nell'intervallo	44	143	267	564

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antimafia.

Per quanto riguarda il tempo impiegato dal Comitato per le vittime dei reati di mafia l'intervallo più numeroso è sempre il primo, la cui durata oscilla tra 0 e 108 giorni, la media dell'intervallo è pari a giorni 44.

Vittime di usura ed estorsione

La tabella seguente indica le medie della durata dei procedimenti per le elargizioni a favore delle vittime di estorsione (su un campione di 26 istanze) e per la concessione di mutui alle vittime di usura (su un campione di 42) nel periodo compreso tra il 2014 e il 2017.

Tab. B - Durata dei procedimenti amministrativi per l'accesso al Fondo delle vittime di estorsione e usura nel periodo 2014-2017

VITTIME DI ESTORSIONE (Campione di 26 istanze)								
Istruttoria delle prefetture (durata in gg.)			Deliberazione del Comitato (durata in gg.)			Durata complessiva (durata in gg.)		
Media	Min	Max	Media	Min.	Max	Media	Min	Max
929	11	3422	155	8	587	1084	180	3598
VITTIME DI USURA (campione di 42 istanze)								
772	89	2784	86	5	335	857	137	2878
VITTIME DI ESTORSIONE E VITTIME DI USURA (campione di 68 istanze)								
832	11	3422	112	5	587	944	137	3598
DISTRIBUZIONE DELL'INTERO CAMPIONE DI 68 TRA 4 INTERVALLI DI DURATA DEI PROCEDIMENTI								
Intervallo di durata dei procedimenti tra n-N gg.	0 - 472		473 - 944		945 - 1416		> 1416	
Casi compresi nell'intervallo	15		31		9		13	
Durata media in gg.	317		677		1059		2227	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

Per quanto riguarda le vittime dei reati di estorsione e usura, l'intervallo più numeroso è il secondo, la cui durata oscilla tra 473 e 944 giorni, la media dell'intervallo è pari a giorni 677.



SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO