

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1660

SUPPLEMENTO

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO

**(PIANTEDOSI)**

DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

**(NORDIO)**

E DAL MINISTRO DELLA DIFESA

**(CROSETTO)**

Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario

---

*Presentato il 22 gennaio 2024*

---

---

**NOTA:** L'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) relativa al disegno di legge recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario, nonché l'esclusione dall'AIR relativa agli articoli 1, 2, 4, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 19 e 20 e l'esenzione dall'AIR relativa all'articolo 3 del citato disegno di legge sono state trasmesse dal Governo in data 21 febbraio 2024.

## ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

**Disegno di legge recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”**

**Amministrazioni competenti:** Ministeri dell’interno, della Giustizia e della Difesa.

**Referente per il Ministero dell’interno:** Ufficio Affari legislativi e Relazioni Parlamentari

Per le disposizioni di cui agli articoli: 1, 2, 4, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 19, 20 è stata chiesta l’esclusione, in quanto incidenti nella materia della sicurezza interna dello Stato, in conformità a quanto previsto all’articolo 6, comma 1, lett. c), del DPCM 15 settembre 2017, n. 169.

Per le disposizioni di cui all’articolo 3 è stata chiesta, ai sensi dell’articolo 7, comma 1, del DPCM 15 settembre 2017, n. 169, l’esenzione in relazione al ridotto impatto dell’intervento in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate:

- a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari;
- b) numero esiguo dei destinatari dell’intervento;
- c) risorse pubbliche impiegate nell’ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio;
- d) impatto non rilevante sugli assetti concorrenziali del mercato.

Per gli altri articoli di competenza (articoli 5 e 24) si riportano le relazioni AIR.

**Disegno di legge recante “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”**

**Articolo 5 - Disposizioni urgenti in tema di amministrazione di beni sequestrati e confiscati.**

**SINTESI DELL’AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

L’articolo interviene nell’ambito dei procedimenti di gestione e destinazione dei beni confiscati da parte dell’Agenzia Nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC), in un’ottica di razionalizzazione e semplificazione delle disposizioni previste dal Codice Antimafia di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.

Per quanto riguarda i beni immobili è stata evidenziata la necessità di anticipare alla fase giudiziaria la verifica della conformità urbanistica degli stessi in modo che, qualora venga accertata la sussistenza di abusi non sanabili, il bene non sia acquisito al patrimonio dello Stato, ma si applichi la normativa di cui al DPR 6 giugno 2001, n. 380, evitando costi di gestione di beni non destinabili.

Inoltre si prevede l’adozione di uno specifico regolamento per stabilire i criteri di retribuzione dei coadiutori, in modo che questi non siano più equiparati a quelli degli amministratori giudiziari dopo l’entrata in vigore della legge 1° dicembre 2018, n. 132, e specifiche misure volte a migliorare la gestione delle attività aziendali confiscate.

**1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

La conoscenza delle caratteristiche tecnico-urbanistiche dei beni confiscati è condizione imprescindibile per lo sviluppo ed il successo delle relative politiche di destinazione.

Lo stato di abusività, talora radicalmente insanabile, di alcuni cespiti emerge spesso in un tempo largamente successivo a quello del sequestro, al punto che, nell’intervallo temporale fino alla confisca ed alla destinazione, l’Erario arriva a sostenere oneri conseguenti alla custodia ed al mantenimento di un bene per il quale non sussiste alcuna prospettiva di concreto riutilizzo.

In particolare, gli abusi in parola sono di diverso rilievo, coprendo fattispecie che vanno dalla piccola veranda al fabbricato integralmente realizzato senza permesso a costruire in zona vincolata, fino ad esempi macroscopici, come quello di un intero complesso edilizio il cui permesso a costruire è stato ritenuto nullo dal Comune che lo ha emesso dopo l’accertamento di una genesi criminale dell’atto.

La quantificazione del fenomeno appare complessa, anche in virtù del fatto che, in assenza di un obbligo stringente e anticipato sulla destinazione del cespite, la regolarità dell'edificazione (o la sua assenza) emerge progressivamente, man mano che i beni vengono avviati a destinazione, attraverso l'iter che porta alla manifestazione dell'interesse dell'acquisizione.

Pertanto, ferma restando l'impossibilità di fornire una statistica esaustiva dei casi di abusività radicalmente insanabile, si stima che circa l'80% dei 19.700 beni in gestione presenta uno o più abusi; in quasi il 30% dei terreni confiscati (che rappresentano a loro volta il 45% dei cespiti in gestione) si riscontra, solo in corso di gestione, l'esistenza di manufatti realizzati senza alcuna autorizzazione e non rilevati in sede giudiziaria. Infine, sono frequentissimi i casi nei quali si registra la realizzazione di una cubatura superiore a quella originariamente autorizzata.

^^^

Altra criticità attiene alla definizione delle modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi spettanti ai coadiutori dell'ANBSC, in seguito al vuoto normativo determinatosi con l'approvazione della citata legge 132/2018, che ha espunto la previsione dell'applicazione ai coadiutori dell'Agenzia dei criteri di retribuzione previsti per gli amministratori giudiziari, determinando un significativo incremento del contenzioso con i coadiutori.

Un tentativo di risoluzione ha previsto l'adozione di specifiche Linee Guida da parte del Consiglio Direttivo dell'ANBSC, poste in consultazione pubblica, che partendo dall'assunto di minore complessità di gestione e minore responsabilità del coadiutore rispetto alla fase giudiziaria seguita dall'amministratore giudiziario, si prevedeva una rettifica in diminuzione del 25%. Questo intervento non ha portato una flessione del contenzioso, motivato dalla contestazione dell'assenza di una fonte normativa di riferimento.

In tale contesto e a valle di una complessa vicenda che ha visto interessare il Ministro dell'Interno, in qualità di Autorità ministeriale vigilante, il Consiglio di Stato e, da ultimo, la Presidenza del Consiglio, la necessità di un intervento legislativo è stata ribadita dall'Avvocatura Generale dello Stato.

Le rimanenti criticità si riferiscono ai profili di **gestione delle aziende**, di seguito dettagliati:

- mantenere in vita aziende ormai inattive sul mercato determina costi di gestione che potrebbero essere abbattuti attivando tempestive operazioni di cancellazione, nonché minano la percezione delle capacità gestorie dello Stato. Circa il 67% delle aziende pervengono alla gestione dell'ANBSC (a confisca di secondo grado) già in completo stato di decozione, trattandosi in buona parte di "scatole vuote". In queste fattispecie, l'Agenzia è pertanto impegnata a compiere, dopo il suo intervento, mere attività burocratico-amministrative per la cancellazione delle predette aziende. Ciò impone, tra l'altro, il sostenimento dei costi di gestione connessi al mantenimento in vita delle medesime società. In realtà, le stesse andrebbero già cancellate al momento del sequestro per effetto dell'intervento repressivo della magistratura.

- la possibilità che i soggetti destinatari dei provvedimenti ablatori abbiano conoscenza degli stessi, al loro deposito e prima dell'esecuzione, ne compromette l'effettiva realizzazione;
- durante la fase giudiziaria, il giudice competente può decidere di lasciare all'interno delle aziende sequestrate/confiscate i soggetti colpiti dalla misura ablativa ovvero i loro familiari/affini. Ciò anche al fine di preservare, in una fase interinale del procedimento, il valore dell'azienda, che potrebbe essere intimamente legato all'opera prestata dai soggetti operanti prima del sequestro. Dopo l'intervento dell'ANBSC, e comunque dopo la confisca definitiva, si rende assolutamente necessario allontanare tali soggetti al fine di non vanificare il tentativo di ricollocare l'azienda nel mercato legale. Tuttavia, la prassi operativa ha dimostrato che non sempre tale operazione va a buon fine, in esito alle azioni promosse innanzi al giudice del lavoro che potrebbe sanzionare il licenziamento (tardivo) dei lavoratori in argomento.
- l'assenza di chiare indicazioni nel disciplinare il pagamento dei crediti prededucibili sorti dopo il sequestro nel caso di aziende prive di disponibilità finanziaria ha nel tempo determinato l'instaurarsi di un significativo contenzioso. Non di rado, infatti, i creditori aziendali insoddisfatti intraprendono azioni giudiziarie direttamente contro l'ANBSC, con un ampliamento della garanzia dei predetti soggetti, che va ben oltre quella prevista dal codice civile.

Al fine di scongiurare tali effetti e ridurre il pertinente contenzioso, con l'intervento adottato viene esplicitato che i creditori prededucibili aziendali sono soddisfatti mediante prelievo delle somme disponibili nel relativo patrimonio aziendale.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1 Obiettivi generali e specifici**

Nell'ambito del più generale obiettivo di una migliore amministrazione e gestione dei beni sequestrati e confiscati, si interviene in materia di beni immobili abusivi e per la miglior gestione delle aziende; viene, inoltre, previsto un apposito strumento attuativo per la definizione dei compensi dei coadiutori dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC).

In particolare, gli obiettivi specifici delle diverse disposizioni permetteranno di anticipare alla fase giudiziaria la conoscenza della situazione urbanistica dei beni immobili oggetto di misura ablatoria, agevolando gli enti locali nel governo del territorio ed evitando l'acquisizione di beni con abusi insanabili.

Inoltre, sarà possibile definire le modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi spettanti ai coadiutori dell'Agenzia, prevedendo che l'attuazione del regolamento nel *medio tempore* possa ridurre di oltre l'90% l'instaurarsi di nuovo contenzioso in materia.

Infine, in materia di aziende sequestrate e confiscate, si renderà tempestiva la cancellazione delle aziende inattive, già nella fase giudiziaria, con l'evidente scopo di abbattere gli oneri conseguenti

all'amministrazione di soggetti che non hanno ragione di "esistere". La prevista modifica relativa alla tempistica di deposito dell'iscrizione del sequestro è volta ad evitare che il provvedimento giudiziario sia conosciuto prima della sua esecuzione. Il divieto che parenti, coniugi, affini o conviventi con il destinatario della confisca o coloro che sono stati condannati continuino a lavorare in un'azienda confiscata mira, inoltre, a evitare che soggetti vicini al prevenuto possano infiltrare il tessuto dell'azienda impedendone di fatto la ricollocazione sul mercato legale. Infine, l'ultimo intervento ha lo scopo di prevedere un'unica disciplina per il pagamento dei crediti prededucibili sorti dopo il sequestro, se l'azienda abbia o meno disponibilità finanziaria.

## **2.2 Indicatori e valori di riferimento**

Le modifiche proposte intendono apportare correttivi necessari a superare vuoti normativi e a garantire una maggiore semplificazione nel processo di gestione e di destinazione dei beni confiscati, riducendo costi e tempi di realizzazione.

In relazione agli interventi che incidono sui beni immobili, gli indicatori possono essere quantitativamente individuati nella variazione del numero dei cespiti, gravati da abusi non sanabili, che, pur essendo oggetto di confisca, non verranno acquisiti al patrimonio dell'Erario, ma saranno direttamente trasferiti ai Comuni con applicazione del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in materia di interventi abusivi realizzati su suoli di proprietà dello Stato o di enti pubblici.

Anche per quanto riguarda l'obiettivo che l'ANBSC intende raggiungere con la disposizione di cui alla lettera b) della proposta, gli indicatori sono quantitativi e possono essere individuati nella variazione del numero dei ricorsi presentati e nell'indubbio abbattimento dei costi per il contenzioso.

Analogamente, in merito alle previste modifiche, in materia di razionalizzazione delle attività di gestione delle aziende, gli indicatori quantitativi sono costituiti dalla variazione del numero delle aziende da gestire, offrendo un quadro più realistico delle realtà imprenditoriali in grado di operare sul mercato.

Infine, anche per valutare il raggiungimento dell'obiettivo previsto con la nuova disciplina, relativa al pagamento dei crediti prededucibili, gli indicatori quantitativi sono individuati nella variazione del contenzioso.

## **3. OPZIONE DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

L'opzione zero, nei diversi ambiti di intervento, non è suscettibile di risolvere il contesto problematico illustrato nella sezione di cui al punto 1 e comporta gravosi oneri per l'Erario; con la proposta, che è apparsa l'unica percorribile al fine di risolvere tempestivamente alcune delle criticità che si incontrano nella gestione dei beni confiscati, si ritiene di poter raggiungere un'incisiva riduzione di tali criticità.

## **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

#### **4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

L'intervento normativo in materia tecnico-urbanistica permetterà l'avvio di un percorso destinatorio virtuoso, impedendo l'acquisizione al patrimonio dello Stato di beni non suscettibili di essere destinati al reimpiego sociale, né di essere alienati per il soddisfacimento dei creditori in buona fede, non rispondendo così ad alcune delle finalità dettate dal Codice antimafia. Inoltre, la previsione di un intervento diretto del giudice, già nella fase del sequestro, con la successiva trasmissione al comune dell'ordine di demolizione del fabbricato radicalmente abusivo, può produrre effetti positivi non altrimenti raggiungibili, prioritariamente in termini di contrasto alla criminalità organizzata, come scongiurare il pericolo che gli amministratori locali, spesso in piccole realtà di provincia, siano esposti, in ragione del possibile margine di discrezionalità nel decidere la demolizione, a nuove intimidazioni; evitare che oneri a carico della finanza pubblica siano utilizzati, per un consistente lasso di tempo, per un bene che non potrà mai essere restituito alla collettività; contribuire alla rigenerazione del territorio, spesso degradato dalla realizzazione di opere per le quali non sussistono corrispondenti interventi di urbanizzazione primaria e secondaria; contribuire al rafforzamento della legalità, mostrando plasticamente che le opere realizzate in completa violazione delle norme non possono avere futuro. Inoltre, la conoscenza dell'effettiva condizione dei beni insistenti nei rispettivi territori consentirà, altresì, agli Enti locali di riappropriarsi del governo del territorio, contribuendo alla strutturazione degli strumenti urbanistici ed all'adozione di significativi piani di recupero e di rigenerazione urbana.

Per quanto concerne il regolamento sui criteri di retribuzione dei coadiutori, volto a costituire una fonte univoca di comportamento, si attende che ciò possa cancellare l'incertezza delle regole di riferimento, che incide sia sul rapporto fiduciario tra l'ANBSC ed i professionisti incaricati, sia sugli aspetti economici, non secondari, se si considera che i compensi spettanti ai creditori – in ragione dell'accesso all'una o all'altra delle diverse ipotesi interpretative – possono comportare differenze di importo quantificabili in centinaia di migliaia di euro, che, ad oggi, interessano contenzioni da considerarsi di esito incerto sulla base delle prime risultanze delle controversie già incardinate (circa una ventina).

Infine, in relazione ai costi connessi alla gestione di aziende non più operanti sul mercato, con la cancellazione di società inattive si attende un risultato di efficienza in ragione del risparmio, in termini di costi di gestione e di mantenimento, nonché di rilevante impiego di risorse umane altrimenti impiegabili in più proficue attività di destinazione.

#### **4.2 Impatti specifici**

Non si riscontrano effetti diretti sulla concorrenza, tenuto conto che la misura individuata rende il complessivo procedimento concessorio più efficace e annulla ogni criticità sopra evidenziata.

Non si riscontrano introduzioni, cancellazioni o modifiche di oneri informativi.

Non sono, infine, riscontrabili condizioni o fattori esterni incidenti con il rigoroso rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

## **5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

### **5.1 Attuazione**

I soggetti responsabili dell'attuazione sono il Ministero della giustizia e l'ANBSC, per gli aspetti di rispettiva competenza.

### **5.2 Monitoraggio**

La diagnosi precoce delle criticità tecnico-urbanistiche e la conseguente emanazione da parte dell'Autorità giudiziaria delle ordinanze di demolizione già nella fase del sequestro sarà monitorata dalla stessa ANBSC che, all'instaurarsi della propria competenza con il provvedimento di confisca emesso dalla Corte di appello, potrà *in progress* rilevare dagli atti giudiziari trasmessi, la esatta configurazione del perimetro della misura ablatoria, registrando via via il numero e la tipologia dei cespiti per i quali è disposta la demolizione.

Per quanto attiene ai compensi dei coadiutori ed alle attività aziendali, il monitoraggio verrà effettuato dal Ministero della giustizia e dall'ANBSC, per gli aspetti di rispettiva competenza. In particolare, attraverso le ripartizioni dirigenziali competenti per materia, l'Agenzia potrà verificare con cadenza annuale, gli effetti delle misure in termini di contenziosi attivati dai coadiutori e dai creditori societari, di numero di aziende cancellate prima dell'intervento dell'Agenzia a confisca di secondo grado, di risparmio degli oneri per gli adempimenti camerali connessi alla gestione delle aziende confiscate.

### **Consultazioni svolte nel corso dell'AIR**

L'intervento è stato accennato nelle sue linee generali ai diversi stakeholders, in occasione delle cicliche conferenze di servizi svolte dall'ANBSC per la destinazione dei beni, incontrando unanime favore, sia da parte degli Enti locali, sia da parte dell'Agenzia del Demanio. Quest'ultima, nell'ipotesi di impossibilità di destinare o di vendere il bene, risulta destinataria finale dello stesso ai sensi dell'art. 48 del Codice antimafia, trovandosi quindi prospetticamente a sostenere, per un tempo illimitato, gli oneri conseguenti alla relativa gestione, ai sensi dell'art. 48, comma 15-quater del CAM.

Per quanto riguarda i compensi dei coadiutori, le principali associazioni di categoria (AGN – INAG – IUS ET GESTIO), nonché il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili hanno più volte manifestato, a seguito della richiamata consultazione pubblica delle Linee guida ANBSC, la necessità di un intervento normativo volto ad introdurre criteri di calcolo specifici.



Per quanto attiene, invece, alla liquidazione semplificata delle aziende senza patrimonio, l'esigenza di una modifica legislativa è stata più volte segnalata anche dall'autorità giudiziaria nella fase di sequestro. Infatti, nelle richieste di ausilio pervenute all'ANBSC ai sensi dell'art. 110, comma 2 lett. b e c del CAM, sovente il Giudice ha manifestato la necessità di procedure snelle di cancellazione capaci di scongiurare aggravii per l'Erario dello Stato connessi al mantenimento in vita delle cd. "scatole vuote".

**Percorso di valutazione**

Non è stato pianificato alcun percorso di valutazione *ex post*.

**Articolo 24 - Disposizioni in materia di sostegno agli operatori economici vittime di usura.****SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI**

L'intervento normativo in esame risponde alla esigenza di fornire agli operatori economici vittime di usura una forma di sostegno che consenta loro di poter sostenere un percorso di ripresa, che deve essere commisurato all'esigenza finanziaria necessaria per riattivare l'attività economica delle stesse vittime, per poter rientrare nella economia legale del Paese.

Tale intervento può realizzare gli obiettivi di solidarietà previsti dalla legislazione di settore con effetti complessivi che si sostanziano in un positivo incremento del tasso di crescita economica della "platea" degli operatori che denunciano all'A.G. i reati usurari, dopo essere stati intimiditi dalle consorterie criminali mafiose.

**1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE**

La norma in argomento intende corrispondere all'esigenza rappresentata dalla Sezione Centrale di Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti (Deliberazione 24 maggio 2018, n.9/2018/G) di prevedere un'azione di assistenza, monitoraggio e tutoraggio, in favore degli operatori economici riconosciuti quali vittime di usura, che, una volta avuto accesso al Fondo di solidarietà, non riescono a rimborsare quando dovuto. La stessa esigenza è stata anche rappresentata ripetutamente dalle associazioni operanti nell'ambito dell'antiracket e dell'antiusura.

Allo stato, il rapporto percentuale tra "l'inevaso" nel pagamento delle rate (morosità) e "il dovuto", sulla base dei contratti venuti a scadenza per il decorso del termine decennale o comunque risolti, si attesta sull'85% delle somme erogate. In particolare, a fronte di n. 1.596 mutui scaduti, per il complessivo importo di € 121,6 mln, risulta rientrato al Fondo di rotazione, in via fisiologica, tramite il rimborso delle rate o il riaccredito di importi non utilizzati, l'importo di € 19,4 mln. Nell'ambito di tale cifra, peraltro, un ammontare pari a circa € 3,1 mln è stato recuperato con il meccanismo di "compensazione" con successivi benefici allo stesso soggetto, quale vittima di estorsione e/o mafia, e non già attraverso il pagamento "spontaneo" delle rate del mutuo.

Le rate in evase e/o scadute sono, secondo la Concessionaria CONSAP, alla data del 31 dicembre 2023, oltre 102 milioni per n. 584 contratti.

Tale circostanza, oltre a comportare l'inevitabile decremento della disponibilità del Fondo, risulta indice di insufficiente e incompleto reinserimento nell'economia legale delle vittime di usura, finalità prioritaria della stessa legge n.108/1996.

Gli attuali morosi, destinatari della norma in argomento, sono gli operatori economici riconosciuti dal Fondo di solidarietà, definiti dall'art.14 della legge n.108/1996 "soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica". Si tratta prevalentemente di: commercianti all'ingrosso e al dettaglio; addetti alle riparazioni di auto e moto; addetti alle attività edilizie; operatori in ambito immobiliare; servizi vari. Sono colpite, in particolare, le imprese individuali e le società personali, nei confronti delle quali le attività criminali sono facilitate, anche ai fini di un vero e proprio "affiancamento" da parte delle organizzazioni criminali, che successivamente involve in una infiltrazione nelle relative attività economiche.

Geograficamente, le regioni più interessate dal fenomeno usurario sono: Campania (35% delle vittime riconosciute); Lazio (30% delle vittime riconosciute) e, in sequenza, decrescente: Puglia, Calabria, Sicilia e Toscana.

## **2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI**

### **2.1. Obiettivi generali e specifici**

Al fine di conseguire l'obiettivo generale di contemperare le esigenze enunciate dalla legge n.108/96, sia in chiave solidaristica che per il "reinserimento nell'economia legale", con la doverosa salvaguardia delle somme erariali di cui dispone il Fondo di solidarietà, si persegue l'obiettivo specifico di affiancare alla vittima una nuova figura, dotata di specifica professionalità ed affidabilità, alla quale possa essere conferita la responsabilità del piano d'investimento, con compiti di assistenza, vigilanza e rendicontazione delle somme erogate.

Parallelamente, si persegue la finalità di rendere più efficace ed efficiente l'azione complessiva del Comitato di solidarietà per le vittime di estorsione e di usura e l'attività posta in essere dalla Struttura Commissariale in favore delle vittime, riducendo le significative criticità attualmente derivanti dal quadro normativo vigente e dalla sua concreta applicazione.

### **2.2. Indicatori e valori di riferimento**

L'indicatore quantitativo prescelto si basa sul citato gap dell'85% della morosità da parte degli operatori commerciali, meglio illustrato nella sezione 1, che viene individuato come *baseline* del rapporto percentuale tra inevaso e dovuto. Nel monitorare l'attesa diminuzione di tale dato, si ipotizza un congruo periodo che permetta la maturazione della norma per il pieno dispiegamento dei suoi effetti, che si ritiene non possa essere inferiore ai cinque anni dall'entrata in vigore della disposizione.

### **3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE**

Sono state considerate possibili, ulteriori e diverse analisi d'impatto, compresa l'opzione zero, esclusa perché avrebbe comportato il perpetuarsi delle criticità innanzi illustrate, con evidenti riflessi negativi sull'Erario e sul pieno reinserimento della vittima nell'economia legale. È stata confermata, peraltro, la relativa, congrua disponibilità di risorse economiche da parte del Fondo di Solidarietà e dal gestore CONSAP S.p.A., che in esito alla chiusura del bilancio consuntivo del 2023, ha confermato la congrua copertura delle spese relative alla introduzione della figura tutoriale.

L'istituto della compensazione, citato alla sezione che precede, tra le diverse provvidenze del Fondo, in linea con le previsioni del codice civile, è stato recepito nell'Atto concessorio sottoscritto nel 2020. Lo stesso Atto prevede che i pagamenti ai creditori, indicati nel piano di investimento allegato al contratto di mutuo, siano consentiti a CONSAP – in caso di morosità nella restituzione delle rate di ammortamento – solo previa autorizzazione del Comitato (di prassi mai rilasciata) e, altresì, che il mutuo sia risolto nel caso in cui la morosità nel rimborso delle rate di ammortamento raggiunga la metà dell'importo del mutuo concesso.

Tali misure, non sempre favorevolmente accolte dai beneficiari delle provvidenze erogate, sono usualmente oggetto di onerosi contenziosi dagli esiti incerti a carico del Fondo e, comunque, non incidono in maniera significativa sul problema connesso alla scarsa "rotatività" del Fondo stesso, come rilevato dalla Corte dei Conti.

L'elevato tasso di morosità, oltre ad essere indice del mancato "reinserimento nell'economia legale", denota la tendenza delle vittime a predisporre piani di investimento limitati al solo assolvimento di debiti pregressi e non finalizzati alla effettiva ripresa dell'attività economica.

L'Amministrazione ha valutato, quindi, che l'opzione proposta può significativamente consentire una riduzione della mancata restituzione delle somme mutate. Pertanto, si è ritenuto necessario apportare le necessarie modifiche all'assetto normativo vigente.

L'opzione scelta, volta a ridurre significativamente le morosità evidenziate, armonizza definitivamente i principi ispiratori della legislazione in materia di contrasto del citato fenomeno.

Vengono, quindi, rafforzate sia la promozione solidaristica della legge 108/1996 che la trasparenza degli interventi economici in favore delle vittime dell'usura, nel pieno rispetto dei principi di flessibilità, proporzionalità e concorrenzialità, con positivi risvolti nel settore dell'economia legale, creando un quadro normativo e regolamentare equo e rispondente ai principi di uguaglianza e solidarietà.

### **4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA**

#### **4.1. Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari**

Si premette che le medesime vittime, anche per il tramite delle Associazioni antiusura, hanno espresso la propria preoccupazione perché si giunga ad un intervento immediato ed efficace, anche in termini di “attiva vicinanza” da parte delle Istituzioni.

Parallelamente, studi universitari e di approfondimento della legislazione solidaristica hanno recentemente posto l’attenzione sulle attività di impresa esercitata dalle vittime (sia ante che post-delictum). In questo ambito, nelle interviste dei ricercatori dell’Università “Luigi Bocconi” di Milano le vittime hanno manifestato la necessità di un apporto sempre più specialistico, utile per un rientro “ordinato” nelle attività, che precedentemente sono state oggetto di rilevanti intimidazioni da parte di chi aveva necessità di riciclare denaro contante in favore di operatori non bancabili o non in grado di offrire specifiche garanzie da offrire ai regolatori del credito legale.

Si ritiene che l’introduzione del “Tutor” il sistema solidaristico in favore delle vittime di usura possa essere rafforzato, in sinergia con le ulteriori attività di contrasto in atto ai reati mafiosi in generale, ma anche in un’ottica di prevenzione, oltre che di significativo riconoscimento dell’azione repressiva condotta dalla magistratura e dalle forze di polizia nei relativi processi penali.

Gli impatti economici attesi, con la diminuzione dell’attuale morosità, sono suscettibili di rendere più efficienti le risorse economiche assegnate al Fondo, nonché di aumentare l’efficacia attesa dall’intervento solidaristico complessivo perseguito dalla legge n.108/96, anche su espresso parere formulato dalle Associazioni e Fondazioni antiusura, presenti nell’Osservatorio Nazionale sull’usura, costituito nel novembre 2020.

Si attende anche una ricaduta positiva sulla Concessionaria che gestisce il Fondo, messa nelle condizioni di ridurre gli oneri derivanti dalle procedure di recupero e dalla predefinitività dei contenziosi.

Si effettua, pertanto, un’operazione di manutenzione evolutiva e di parziale e più efficace riforma della legge n.108/1996. L’introduzione proposta migliora sensibilmente il complessivo quadro normativo e regolamentare in materia.

Non sono previste ulteriori disposizioni normative se non quelle derivanti dall’emanazione dell’apposito Regolamento di esecuzione e non si ravvisano particolari e problematiche incidenze della norma da introdurre.

Il complessivo procedimento è dettagliatamente configurato e non presenta alcuna antinomia.

#### **4.2. Impatti specifici**

Non si riscontrano effetti diretti sulla concorrenza, tenuto conto che la misura individuata rende il complessivo procedimento concessorio più efficace e annulla ogni criticità sopra evidenziata.

Non si riscontrano introduzioni, cancellazioni o modifiche di oneri informativi.

Non sono, infine, riscontrabili condizioni o fattori esterni incidenti con il rigoroso rispetto dei livelli minimi di regolazione europea.

## **5.MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO**

La concreta realizzazione della norma da introdurre è demandata al relativo regolamento di esecuzione, da emanare con apposito DPR, alla cui stesura parteciperanno, in qualità di stakeholders, i componenti dell'Osservatorio Nazionale, previsto dall'accordo quadro del Ministero dell'Interno (novembre 2021).

I soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento sono: l'Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e la CONSAP, nonché il Comitato di solidarietà per i riflessi in sede di esame delle istruttorie poste in essere dalle Prefetture.

A livello nazionale, il controllo e il monitoraggio verranno complessivamente svolti dall'Amministrazione dell'Interno, tramite le Prefetture territorialmente competenti, nonché dalla Corte dei Conti, che è tenuta a vigilare sulla gestione del Fondo di solidarietà da parte di CONSAP.

## **CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR**

Sono state consultate in proposito le associazioni antiracket ed antiusura, la Banca d'Italia, il MEF, il Ministero della Giustizia – DNA, l'Avvocatura Generale dello Stato e l'ABI - Associazione Bancaria Italiana, i cui rappresentanti sono anche componenti dell'Osservatorio Nazionale sull'usura, costituito nel novembre 2020.

Alla redazione della norma in questione hanno partecipato anche rappresentanti della CONSAP S.p.A., concessionaria con partecipazione MEF, quale gestore del Fondo di solidarietà. Inoltre, nel medesimo ambito, è stata posta in essere un'analisi sistematica, ove sono emerse alcune delle più recenti ragioni della scarsa "attrattività" del Fondo, dovuta sia allo stigma percepito dalle vittime sia al timore di non essere in grado di riprendere la pregressa attività.

L'intervento di semplificazione proposto intende in tal modo incentivare il ricorso al Fondo grazie all'affiancamento delle vittime che hanno modo di interloquire con esperti in grado di poter consigliare utili "percorsi" per il reinserimento nell'economia legale.

## **PERCORSO DI VALUTAZIONE**

Un'analisi delle conseguenze, anche in termini di rapporto costi/benefici, derivanti dall'introduzione del "Tutor" e dall'attuazione dell'intervento in esame, potrà essere effettuata solo *ex post*, allorquando le disposizioni di cui all'articolo in esame avranno prodotto i propri effetti, e, quindi, in fase di monitoraggio, prendendo in considerazione un arco temporale sufficientemente ampio, come accennato alla sezione 2.

Ciò consentirà una valutazione semplificativa per verificare l'efficacia e l'efficienza per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi prefissati.

## DICHIARAZIONE DI ESCLUSIONE DALL'AIR



*Ministero dell'Interno*  
UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

1921218/L2023-002270  
Ufficio V – Pubblica sicurezza

Roma, data del protocollo

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
- Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

ROMA

OGGETTO: Schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario. Dichiarazione di esclusione di cui all'articolo 6, comma 1, lett. c), del DPCM 15 settembre 2017, n. 169, **limitatamente agli artt. 1, 2, 4, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 19, 20.**

Si fa riferimento al provvedimento indicato in oggetto, approvato dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 16 novembre u.s., ritenendo che le disposizioni elencate in oggetto possano rientrare nella fattispecie dell'esclusione prevista dal Regolamento AIR per le motivazioni di seguito esposte.

Il provvedimento in esame si prefigge il precipuo obiettivo di intercettare differenti aspetti incidenti nell'ambito della materia della sicurezza interna dello Stato, mediante interventi tesi a rafforzare le misure preventive e repressive dirette al contrasto di alcuni fenomeni criminali dei quali si è registrata una significativa recrudescenza.

In particolare, alcune delle disposizioni rubricate agli articoli citati prevedono interventi in materia di prevenzione e contrasto in materia di delitti con finalità di terrorismo, della criminalità organizzata, dei reati di truffa nei confronti degli anziani, di occupazione arbitraria di immobili destinati a domicilio altrui, di violenza e minaccia a pubblico ufficiale e resistenza al pubblico ufficiale.

Le restanti disposizioni dettano misure a tutela dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana e del personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

In relazione ai descritti interventi, il disegno di legge in commento risulta incidere direttamente e pienamente sul concetto di 'sicurezza' in senso ampio, inteso come sistema integrato a tutela del benessere collettivo.

Si tratta di un insieme di funzioni, responsabilità ed attività mirate a garantire le condizioni per consentire al Paese uno sviluppo civile, economico e sociale pacifico, attraverso la salvaguardia dell'intangibilità delle sue componenti costitutive, dei suoi valori e della sua capacità di



# Ministero dell'Interno

UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

perseguire i propri interessi fondamentali rispetto a fenomeni, condotte ed eventi lesivi o potenzialmente tali.

Nel testo in argomento le disposizioni oggetto della presente analisi attengono proprio a funzioni e compiti che concernono misure preventive e repressive dirette al mantenimento della sicurezza interna, intesa come il complesso delle attività inerenti alla tutela di beni giuridici fondamentali e di interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza della comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

Tanto premesso, si ritiene che gli articoli indicati, incidendo su interessi fondamentali in materia di sicurezza interna dello Stato, possano rientrare nella fattispecie prevista per l'esclusione dall'AIR ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lett. c), del DPCM 15 settembre 2017, n. 169.

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO  
Paolo Ferricola

Roma, 31 gennaio 2024

Il Capo dell'Ufficio Responsabile  
per le attività AIR e VIR

VISTO  
Roma,

Il Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi



## DICHIARAZIONE DI ESENZIONE DALL'AIR



*Ministero dell'Interno*  
UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

1921218/L2023-002270  
Ufficio V – Pubblica sicurezza

Roma, data del protocollo

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
- Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi

ROMA

OGGETTO: Schema di disegno di legge recante disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario – Richiesta esenzione AIR articolo 3.

Di seguito a precorsa corrispondenza e a scioglimento della riserva formulata con nota n. 19505 del 1° dicembre u.s., in ordine all'oggetto, si richiede, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169, l'esenzione dall'obbligo di redazione della AIR dell'articolo 3 dello schema di disegno di legge in argomento, in relazione al ridotto impatto dell'intervento in presenza delle seguenti condizioni, congiuntamente considerate:

- a) costi di adeguamento attesi di scarsa entità in relazione ai singoli destinatari;
- b) numero esiguo dei destinatari dell'intervento;
- c) risorse pubbliche impiegate nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio;
- d) impatto non rilevante sugli assetti concorrenziali del mercato.

A tal fine, si rappresenta che la norma in questione mira esclusivamente a recepire nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice antimafia) - novellandone l'articolo 85, che elenca i soggetti da sottoporre a verifiche - l'istituto del "contratto di rete", introdotto dall'articolo 3, commi 4-ter e seguenti, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, successivamente più volte novellato, da ultimo dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n.179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n.221.

I contratti di rete, com'è noto, mirano alla realizzazione di obiettivi di "integrazione verticale" o di "cooperazione di tipo orizzontale" e si caratterizzano per la comunanza del programma, l'esercizio in comune delle attività, l'eventuale fondo patrimoniale comune e il correlato organo comune, deputato a svolgere l'attività con i terzi, sebbene il quadro normativo vigente non disciplini specificamente modelli tipici di regolazione della rete sotto il profilo dell'organizzazione, della responsabilità e degli aspetti patrimoniali.

Si fa, altresì, presente che l'Avvocatura generale dello Stato, sentita sul punto, si è espressa nel senso di ritenere auspicabile un intervento normativo, volto a prevedere espressamente tale tipologia contrattuale nell'ambito del citato articolo 85 del Codice antimafia al fine di superare qualsiasi dubbio



# Ministero dell'Interno

## UFFICIO AFFARI LEGISLATIVI E RELAZIONI PARLAMENTARI

interpretativo ed evitare possibili contenziosi, dovuti all'esigenza di assimilare tale istituto a figure giuridiche "contigue", seppur difformi, quali i consorzi o i raggruppamenti temporanei di imprese, già oggi inseriti nel novero dei soggetti da sottoporre a verifiche antimafia.

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, si rappresenta che l'inserimento nell'articolo 85 del Codice antimafia dell'istituto del contratto di rete non introduce alcun obbligo aggiuntivo rispetto a quello, già oggi esistente, di sottoporre a verifiche antimafia i soggetti giuridici capaci di intrattenere rapporti economici, stipulare contratti, percepire erogazioni, contributi e/o sovvenzioni o ricevere autorizzazioni dalla pubblica Amministrazione, ma si limita a meglio qualificare l'autonoma figura giuridica del "contratto di rete", formalizzandone in norma l'esistenza e prevedendone l'autonoma sottoposizione a verifica ai fini del rilascio della documentazione antimafia.

Per tali ragioni, con riferimento alla richiesta di esenzione e in particolare ai parametri fissati all'articolo 7, comma 1, lettere a), b), c) e d) del d.P.C.m. n. 169/2017, si evidenzia che l'intervento normativo in argomento:

- si rivolge ad un numero concettualmente nullo di ulteriori destinatari delle verifiche antimafia, poiché riguarda soggetti già oggi sottoponibili a tali verifiche ad altro titolo senza costi di adeguamento da parte dei singoli destinatari;
- non comporta l'impiego di risorse economiche pubbliche aggiuntive, posto che alla sua attuazione le competenti strutture del Ministero dell'interno possono provvedere avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;
- non incide sugli assetti concorrenziali del mercato.

Roma, 12 gennaio 2024

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO

Paolo Formicola

Il Capo dell'Ufficio Responsabile per le attività AIR e VIR

Cupi

VISTO  
 Roma,

Il Capo del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi



4

PAGINA BIANCA



\*19PDL0077590\*