



*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

Prot. n. 33-2610

Roma, 26 settembre 2007

Ai Signori Prefetti  
Loro Sedi

Ai Signori Commissari  
del Governo di  
Bolzano e Trento

Al Signor Presidente  
della Regione Autonoma  
Valle D'Aosta  
Aosta

e, p.c.:

S.E.  
Dott. Gianni DE GENNARO  
Capo di Gabinetto  
dell'on. Ministro  
S E D E

On. Ettore ROSATO  
Sottosegretario di Stato  
S E D E

come anticipato nel corso delle Conferenze Regionali dei Prefetti e in preparazione delle Conferenze Interregionali dei Prefetti, al fine di rendere più rapida, trasparente ed omogenea sul territorio nazionale la quantificazione dei danni, relativa alle istanze delle vittime dell'estorsione e dell'usura, richiedenti i benefici di legge, si trasmette la Circolare allegata, approvata, all'unanimità, in data 26 settembre 2007, dal Comitato di Solidarietà.



*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

La presente Circolare, destinata, tramite i Prefetti in sede, ai "Nuclei di Valutazione", **non sostituisce, ma integra ed esplica** la precedente Circolare commissariale n. 3023-BE del 20 novembre 2002.

Come previsto dalla sopra richiamata circolare n. 3023-BE e dimostrato dall'esperienza, si rammenta che l'attività valutativa non può essere ridotta a pura formulazione matematica, ma, a partire da principi contabili e amministrativi di fondo consolidati e riconosciuti dalle associazioni professionali e dalla dottrina economico/aziendale, può trovare spazi applicativi multiformi in relazione alla realtà economica rappresentata dal soggetto aziendale potenzialmente beneficiario.

Si ha la consapevolezza che l'estrema fluidità della materia, dipendente non tanto dal naturale andamento "in progress" di ogni fattispecie umana ma dall'applicazione di principi econometrici (uniformi) a fattispecie aziendali non standardizzabili, rende l'attività valutativa diversa caso per caso.

Tuttavia tale diversità non deve mai essere il prodotto di "artifici o ingegnerie" contabili, ma frutto dell'applicazione dei principi fondamentali al caso specifico.

Da queste considerazioni è nata l'esigenza di una Circolare integrativa della precedente, che sottolinea tali principi fondamentali.

La presente Circolare, inoltre, dovrà essere portata a conoscenza anche dei "Minipool antiracket e antiusura", di recente istituiti presso ciascuna Prefettura - UTG.

Si ringrazia per la sempre fattiva collaborazione e si resta a disposizione per ogni utile chiarimento.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO  
(Lauro)

  
Tel. 06 46249700 - Fax 06 46249701



*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

Prot. n.: BE-2610

Roma, 26 settembre 2007

**Ai Signori Prefetti**

**Loro Sedi**

**Ai Signori Commissari del Governo di**

**Bolzano e Trento**

**Al Signor Presidente della Regione  
Autonoma Valle d'Aosta  
Servizio affari di Prefettura  
Piazza della Repubblica n. 15**

**11100 Aosta**

**OGGETTO: Valutazione e quantificazione dei danni subiti dalle "vittime delle richieste estorsive e dell'usura".**

Al fine della determinazione dell'entità dell'elargizione e del mutuo, nonché delle correlative provvisoriale e anticipazione, previsti come benefici dalle leggi n. 44/1999 e n. 108/1996 a favore delle vittime dell'estorsione dell'usura, assume particolare rilievo l'attività valutativa inerente alla quantificazione dei danni sofferti dalle vittime stesse, tenendo anche conto che permangono difficoltà applicative in ordine ai criteri per la commisurazione dell'entità dei benefici economici.





*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

La presente Circolare non cancella le disposizioni contenute nella Circolare n. 3023-BE, in data 20 novembre 2002, del Commissario Straordinario del Governo per il Coordinamento delle Iniziative Antiracket ed Antiusura, ma le amplia e fornisce ulteriori indicazioni, in via orientativa, alla luce dell'attività svolta e dell'esperienza maturata nell'ultimo quinquennio dal Comitato di Solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.

Quindi, anche come sussidio allo svolgimento dell'attività demandata ai Prefetti in sede, appare utile ed opportuno formulare ulteriori criteri direttivi da seguire nell'attività di quantificazione e di valutazione dei danni, tenendo conto che l'attività stessa deve essere indirizzata alla ricerca del valore più reale possibile del danno subito dall'esercente l'attività economica o professionale in dipendenza della commissione dei reati di estorsione e di usura.

Si riportano, innanzi tutto, i principali riferimenti normativi in materia:

- **art. 3, comma primo, della legge 23 febbraio 1999, n.44:**  
*"L'elargizione è concessa agli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che subiscano un danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero un danno sotto forma di mancato guadagno inerente all'attività esercitata, in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, avanzate anche successivamente ai fatti, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale."*
- **art. 14, comma quarto, della legge 7 marzo 1996, n.108:**  
*"l'importo del mutuo è commisurato al danno subito dalla vittima del delitto di usura per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all'autore del reato. Il Fondo può erogare un importo*



*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

*maggiore quando, per le caratteristiche del prestito usurario, le sue modalità di riscossione o la sua riferibilità a organizzazioni criminali, sono derivati alla vittima del delitto di usura ulteriori rilevanti danni per perdite o mancati guadagni."*

- **art. 10 della legge 23 febbraio 1999, n. 44:** "1. L'ammontare del danno è determinato: a) nel caso di danno a beni mobili o immobili, comprendendo la perdita subita e il mancato guadagno, salvo quanto previsto dall'articolo 7 comma 3; b) nel caso di morte o di danno conseguente a lesioni personali, ovvero a intimidazione anche ambientale, sulla base del mancato guadagno inerente all'attività esercitata dalla vittima. 2. Il mancato guadagno, se non può essere provato nel suo preciso ammontare, è valutato con equo apprezzamento delle circostanze, tenendo anche conto della riduzione del valore dell'avviamento commerciale."
- **art. 17, comma terzo, del D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455:** "Il mancato guadagno è quantificato sulla base della documentazione allegata alla domanda ai sensi degli articoli 9, comma 1, lettera f), e 10, comma 1, lettera d). Se non può essere determinato nel suo preciso ammontare, si procede alla valutazione in via equitativa, tenuto conto anche della riduzione del valore dell'avviamento commerciale."
- **art. 9, comma 1, lettera f), del D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455:** "1. La domanda, sottoscritta dal presentatore, per la concessione dell'elargizione contiene:.....f) nei casi in cui nella quantificazione del danno siano dichiarati mancati guadagni, l'indicazione della situazione reddituale e fiscale dell'interessato relativa ai due anni precedenti l'evento lesivo ovvero, se si tratta di danno conseguente a intimidazione ambientale, precedenti le richieste estorsive; tale indicazione, se l'attività è più recente, è riferita alla data di inizio dell'attività;"
- **art. 9, comma 2, lettere b) e c), del D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455:** "Alla domanda è allegata la seguente documentazione:...b) in caso di lesioni personali, certificazione medica attestante le lesioni subite dalla persona in conseguenza dell'evento lesivo; c) in caso di danni per mancati guadagni subiti da persona fisica o da società,





*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

*bilanci relativi ai due anni precedenti l'evento lesivo o le richieste estorsive; tale indicazione, se l'attività è più recente, è riferita alla data di inizio dell'attività;"*

- **art. 10, comma 1, lettera d), del D.P.R. 16 agosto 1999, n. 455:** *"1. La domanda per la concessione del mutuo, sottoscritta dal presentatore, contiene:.....d) l'indicazione dell'ammontare del danno subito per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti e dell'eventuale maggior danno consistente in perdite o mancati guadagni derivanti dalle caratteristiche del prestito usurario, dalle sue modalità di riscossione ovvero dalla sua riferibilità ad organizzazioni criminali;"*

Preliminarmente, per quanto concerne le ipotesi di danno derivante da lesioni personali, si ritiene di richiamare i parametri di valutazione indicati nella precedente Circolare n. 1677-BE del 28 giugno 2002 del medesimo Commissario Straordinario del Governo, mediante i quali viene determinata l'incidenza dell'invalidità della vittima sulla sua capacità lavorativa.

Nel rilevare che la quantificazione del danno deve essere inquadrata entro i limiti spaziali e temporali definiti dalla legge e deve connettersi ai fatti criminali, dai quali non potrà astrarsi, va precisato che l'attività valutativa, pur apparendo diversa caso per caso, deve essere il frutto dell'applicazione di principi fondamentali e di criteri generali alla fattispecie concreta, al fine di determinare il valore del danno subito in conseguenza della commissione dei delitti in questione, denunciati ed oggetto delle procedure, penali ed amministrative, previste dalla legge.

Al fine di procedere alle operazioni di valutazione, occorre preliminarmente accertare che il danno:

- si sia prodotto realmente;
- sia diretta derivazione dell'azione criminale;



*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

- rientri nei limiti temporali previsti dalla legge (entro i sei mesi anteriori alla data della denuncia oppure, in caso di intimidazione ambientale, nei dodici mesi precedenti).

Nel ribadire che l'analisi della documentazione amministrativo/contabile deve abbracciare almeno un triennio storico (l'anno di accadimento dell'evento lesivo ed i due anni precedenti), si riportano di seguito, in chiave sinottica, per ogni singola tipologia di danno, i documenti e gli elementi di valutazione occorrenti per la correlativa quantificazione.

Danno	Esplicazione	Documento	Elementi valutativi
Danno a bene mobile	Si tratta di bene strumentale aziendale	Libro dei beni ammortizzabili  Inventario ultimo  Listino dei prezzi	a) valore storico al netto degli ammortamenti b) valore di riacquisto (al netto dell'IVA)
Danno a bene mobile	Si tratta di merci da rivendere	Ultimo inventario  Denuncia con il relativo elenco	a) valore storico b) ricarico lordo medio per valutarne il mancato guadagno c) verifica degli oneri medi aziendali e, se possibile, della qualità di vendibilità del prodotto per addivenire ad una più corretta valutazione del margine netto
Danno a bene immobile	Deve trattarsi di bene strumentale	Libro dei beni ammortizzabili  Ultimo bilancio  Perizia tecnica (in quanto il bene potrebbe non essere di proprietà o non essere inserito in	Oneri per il ripristino (al netto dell'IVA).



*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

		inventario)	
Perdita di bene immobile	Deve trattarsi di bene strumentale	Libro dei beni ammortizzabili  Bilancio  Perizia tecnica (in quanto il bene potrebbe non essere di proprietà o non essere inserito in inventario)	a) Differenza tra prezzo di cessione (se estorto) e valore di mercato; b) valore di ricostruzione, se oggetto di perimento totale (al netto dell'IVA).
Mancato guadagno	Su beni commerciali	Bilanci/inventario	valore + mancato realizzo del ricarico medio netto
Mancato guadagno	Per riduzione di attività aziendale direttamente connessa all'evento lesivo	Bilanci del precedente triennio  Copia libro degli inventari o, per le imprese in contabilità semplificata, copia modello di dichiarazione dei redditi (UNICO, IVA, IRAP)	Valutazione del reddito medio in periodo normale e raffronto con il reddito medio degli anni successivi (si suggerisce di verificare se l'azienda abbia ripreso il suo ritmo ordinario prima della erogazione dei benefici, al fine di evitare concessioni erranee)
Mancato guadagno	Per cessazione totale dell'azienda	Bilanci del triennio precedente  Copia libro degli inventari o, per le imprese in contabilità semplificata, copia dei modelli di dichiarazione dei redditi (UNICO, IVA, IRAP)	Valutazione del reddito medio del triennio precedente per eventuale capitalizzazione, nonché della perdita del patrimonio aziendale rimasto inutilizzato e invendibile





*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

Interessi usurari	Solo quelli effettivamente pagati	Cambiali, assegni, estratti conto bancari ed atti giudiziari	Valutazione della parte eccedente i tassi soglia. Nel caso di operazioni tra privati, occorre fare riferimento ai tassi soglia per operazioni di credito similari
Altri vantaggi usurari	Beni mobili, immobili e quant'altro sia rimasto nella disponibilità dell'usuraio	Documenti contabili, atti di comodato, cessioni di beni	Valutazione del valore di mercato o di ripristino del bene nella disponibilità della vittima, ovvero differenza tra valore di cessione e valore reale
Avviamento commerciale	è previsto dalla legge, sia per l'usura che per l'estorsione, in caso di quantificazione con criterio equitativo quando il mancato guadagno non può essere provato nel suo preciso ammontare	Bilanci di almeno un triennio antecedente la denuncia  Copia del libro degli inventari o, per le imprese in contabilità semplificata, copia dei modelli di dichiarazione dei redditi (UNICO, IVA, IRAP)	Per avviamento commerciale si intende comunemente la proiezione nel tempo del sovrareddito di cui è capace l'azienda per sue caratteristiche specifiche. Spesso nelle attività oggetto di usura o di estorsione non esiste, in quanto ci troviamo di fronte ad imprese marginali. Talora esprime il valore di cessione dell'azienda che comprende anche la valutazione dei beni mo-immobiliari, i quali, ove già valutati autonomamente, non possono essere oggetto di raddoppio della valutazione.



*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

Nel caso in cui non sia possibile produrre la documentazione indicata nel quadro sinottico, si potrà fare riferimento, in via residuale, ai dati utilizzati per l'elaborazione degli "studi di settore".

Ad integrazione di quanto sopra riportato, appare opportuno richiamare l'attenzione in ordine ad alcuni concetti fondamentali di danno in tema di azienda:

1. **GUADAGNO** – E' un concetto che implica una positività. Per tale motivo non può mai essere di segno (algebrico) negativo. In tali casi va indicato pari a zero, sia nel conteggio della media dei guadagni degli anni precedenti, sia nella determinazione della base rispetto alla quale calcolare il "mancato". E' opportuno, inoltre, tenere conto che il **mancato guadagno** costituisce, in termini aziendalistici, quello che civilisticamente si definisce **lucro cessante**. Per tali motivi il mancato guadagno è solo parte del danno complessivamente valutabile ai fini della quantificazione del beneficio concedibile (elargizione o mutuo). Eventuali risultati negativi di gestione rientrano nel concetto di **perdita** solo se hanno influito in termini di riduzione patrimoniale dell'azienda.
2. **PERDITA o RIDUZIONE DI VALORE** di un **BENE PRODUTTIVO** o del **PATRIMONIO NETTO AZIENDALE** – E' un concetto ricorrente nei casi di estorsione o di usura con aggravanti, allorché ricorre un danneggiamento di strutture mo/immobiliari aziendali (compreso il magazzino) ovvero una chiara riduzione dei mezzi impiegati nell'azienda per effetto del sopraggiungere di perdite che incidono sul patrimonio. Contempla, sia il danno a se stante ( il civilistico **danno emergente**), riferibile al valore economico del bene danneggiato (riparazione o sostituzione), sia l'eventuale mancato apporto (**lucro cessante**) alla produttività aziendale (fermo attività per i beni materiali, ricarico non realizzato in caso di perdita di magazzino).





*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

3. **AVVIAMENTO** – E' un concetto che ordinariamente comprende sia il lucro cessante, sia il danno emergente, in quanto costituito da due elementi: il valore patrimoniale e la redditività aziendale. In tale ordinarietà il concetto si adegua a quello di **valore d'azienda**. Il concetto di avviamento si estende anche (straordinariamente) al surplus di valore che una certa azienda in un determinato momento e in un determinato luogo riesce a produrre rispetto alla media delle aziende similari. Occorre tenere presente che tale valore può essere assunto (come lucro cessante e danno emergente) per la valutazione del danno da estorsione o da usura solo se non costituisce una duplicazione delle valutazioni di cui ai precedenti punti 1) e 2). Proprio per questo la legge parla di "riduzione del valore dell'avviamento commerciale", riferendosi, evidentemente, o alla perdita di efficienza cui è legato il c.d. "surplus" o alla riduzione temporanea della capacità di produrre reddito, le quali, secondo le precedenti istruzioni ministeriali, erano semplicisticamente legate al mancato guadagno (differenziale) tra la media di quelli realizzati prima dell'evento delittuoso ed i periodi successivi, fino alla erogazione dei benefici di legge.

Sussistono, poi, situazioni del tutto particolari che hanno interessato il Comitato di Solidarietà e le Prefetture, in quanto attinenti ad attività economiche meritevoli di tutela.

Si tratta dei **danni ad attività economiche "no profit"**, per le quali non ha significato misurare la redditività generale dell'azienda, giacchè il reddito e il valore di avviamento sono praticamente pari a zero a causa della specificità della natura aziendale.

In tali casi occorre riferirsi al valore dell'azienda nella sua concezione più profonda e mediata in ordine all'economicità riferibile agli associati, ai





*Il Commissario straordinario del Governo  
per il coordinamento delle iniziative  
antiracket ed antiusura*

conferenti e alle possibilità, precluse dall'evento lesivo, di generare valore in favore della base associativa e, quindi, il mancato guadagno potrebbe farsi pari a quegli oneri che l'evento lesivo abbia prodotto in misura tale da non consentire il pareggio dei conti e gli accantonamenti di rito.

Si richiama, infine, per completezza d'informazione, la prassi consolidata, utilizzata dal Comitato di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, secondo la quale si procede alla **rivalutazione del danno dal momento della presentazione della domanda** e non dall'accadimento del danno.

Nel sottolineare che nell'attività di valutazione e quantificazione dei danni i Prefetti ed il Comitato di Solidarietà sono chiamati spesso a contemperare le esigenze della vittima – che ha interesse a ricevere una somma il più vicina possibile al danno subito, onde reinserirsi al più presto nell'economia legale – e le esigenze di salvaguardare l'integrità del Fondo di Solidarietà, a vantaggio dell'intera collettività, si richiama la particolare attenzione delle SS. LL. sulla necessità della costante applicazione, ad integrazione dei principi sinora seguiti, dei criteri generali sopra enunciati, al fine di consentire ai "Nuclei di Valutazione", prima, e al Comitato di Solidarietà, dopo, di operare concretamente e con successo per la tutela delle vittime di così gravi delitti nell'interesse generale della libera iniziativa.

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO  
(Luogo)