

A.G.C. 01 - Gabinetto Presidente Giunta Regionale - Deliberazione n. 1896 del 22 dicembre 2009 – L.R.11/04- Servizi di prevenzione e contrasto ai reati di usura ed estorsione. Linee d'intervento.

PREMESSO che

- con la Legge Regionale 9 dicembre 2004 n. 11 MISURE DI SOLIDARIETA' IN FAVORE DELLE VITTIME DELLA CRIMINALITA' la Regione si è dotata di uno strumento finalizzato alla promozione di misure di solidarietà in favore delle vittime di reati perpetrati dalla criminalità organizzata e comune con particolare riferimento a quelli di estorsione ed di usura;
- la Regione Campania, con la Legge regionale 19 gennaio 2009, n.1 ha ulteriormente incrementato il sistema di governance delle misure di sostegno alle vittime della criminalità istituendo la Fondazione POLIS -Politiche integrate per la sicurezza;
- che sulle azioni messe in campo in materia di prevenzione e contrasto ai reati di usura ed estorsione, ai sensi della LR11/04, è stata condotta un'attività di analisi e valutazione dei servizi realizzati;
- che i risultati dell'indagine hanno evidenziato un panorama regionale particolarmente positivo che, se opportunamente valorizzato, consente, attraverso la precitata legge, la realizzazione di una politica per la sicurezza e la legalità all'avanguardia a livello nazionale;

PRECISATO

- Che attraverso i programmi finanziati ai sensi della L.R.11/04, in materia di prevenzione e contrasto ai reati di usura ed estorsione:
 - si è sostenuta l'emersione e la sistematizzazione di iniziative, nate prima dell'entrata in vigore della legge nell'ambito della società civile organizzata, arricchendone le potenzialità e la diffusione sul territorio;
 - si è data continuità e si è ampliato l'intervento delle associazioni di settore, intensificando il ricorso ai consulenti di settore (esperti legali e d'impresa), formando ed impiegando nuovi volontari e creando strutture di servizio sul territorio, come gli sportelli anti-usura e anti-racket, i centri di ascolto e i numeri verdi;
 - sono stati erogati servizi di crescente complessità che presentano caratteristiche di base comuni e delle specificità legate ai contesti in cui operano e ai problemi che trattano;
 - si è promossa la diffusione della cultura del sostegno alle vittime della criminalità negli Enti Locali;
 - sono nate proficue collaborazioni tra le stesse istituzioni locali e tra operatori dei servizi e forze dell'ordine.

CONSIDERATO

- che in materia di usura ed estorsione, atteso il valore del sommerso, che spesso induce a far registrare un decremento per tali reati, è opportuno valutare ulteriori indicatori attraverso i quali produrre una diagnosi locale attendibile;
- che di particolare interesse per l'individuazione di ulteriori indicatori è risultata l'elaborazione effettuata a cura dell'Ufficio Studi della Cgia di Mestre, che al fine di comprendere l'andamento dei reati di usura ed estorsione, pone a confronto i sottonotati indicatori regionalizzati riferiti al 2008:
 - disoccupazione, fallimenti, protesti, tassi di interesse applicati, denunce di estorsione e di usura, numero di sportelli bancari e rapporto tra sofferenze e impieghi registrati negli istituti di credito;
- che dal precitato studio, rispetto a un indicatore nazionale medio fissato a 100, è la Campania ad aggiudicarsi il primato per rischio usura/estorsione in Italia;
- che approfondendo l'analisi risulta ancora che, nel territorio regionale, il rischio più elevato è attribuito alla Provincia di Napoli cui seguono le Province di Caserta, Benevento, Salerno ed Avellino;
- che la diffusione dei reati di racket ed usura si può contrastare solo attraverso una forte "alleanza" tra istituzioni e società civile;

- che gli Enti Locali non hanno maturato ancora l'esperienza e la competenza per gestire direttamente servizi di aiuto alle vittime, e d'altra parte l'azione spontanea del privato sociale ha bisogno di un riconoscimento e di un indirizzo istituzionale;
- che l'esperienza condotta in materia di vittimizzazione e l'analisi dei servizi realizzati, ai sensi della legge 11/04, orienta la programmazione a sperimentare un modello integrato di ruoli che affidi agli enti locali la responsabilità dei servizi nei propri territori ed agli operatori del privato sociale la gestione diretta dei servizi medesimi;
- che il modello di rete istituzionalizzata costituisce uno dei suggerimenti recati dalla ricerca condotta sul tema della vittimizzazione e rappresenta un'evoluzione degli strumenti sin ad ora impiegati;
- che al fine di far conseguire alla rete, costituita da istituzioni e società civile, una completa maturità, è opportuno individuare un modello di intervento per la prevenzione ed il contrasto ai reati di usura ed estorsione;
- che la realizzazione del modello d'intervento prevede la definizione della governace regionale attraverso una più chiara ripartizione dei ruoli tra i soggetti, l'adozione di regole condivise di attuazione, un'articolazione ottimale a livello territoriale, l'individuazione di attività concrete, suscettibili di essere monitorate, valutate e riproposte in altri ambiti territoriali;
- che la definizione del modello d'intervento deve essere accompagnata:
 - da adeguato sostegno, anche finanziario, all'avvio delle attività e dei servizi da realizzare;
 - dall'individuazione dei settori nei quali prioritariamente sostenere l'avvio delle attività;
 - dalla valorizzazione dei modelli d'intervento più maturi all'interno di un modello integrato che interessi anche le relazioni istituzionali;
- che tali considerazioni opportunamente confluiscono in un apposito documento programmatico sotto forma di "Linee di intervento" che costituisce il modello adottato dalla Giunta Regionale per ciascuna forma d'intervento da realizzarsi in materia di prevenzione e contrasto dei reati di usura ed estorsione.

DATO ATTO

- che, allo stato, non risultano acquisiti gli indirizzi della competente commissione consiliare così come disciplinato dall'art.3 della L.R. 11/04;
- che stante la scadenza del corrente esercizio finanziario non è più procrastinabile l'approvazione da parte della Giunta Regionale, delle linee d'intervento di cui alla L.R.11/04;
- che al fine dell'adempimento di quanto previsto dal precitato art.3. si subordina l'esecuzione del presente provvedimento all'acquisizione degli indirizzi della commissione consiliare competente;

RITENUTO

- di confermare la priorità strategica degli interventi in materia di sicurezza e legalità, come condizione di contesto essenziale per lo sviluppo socio-economico del territorio e vincolo necessario al miglioramento complessivo della qualità di vita dei cittadini anche attraverso la programmazione di servizi di prevenzione e contrasto ai reati di usura ed estorsione;
- a tal fine di adottare le Linee di intervento, che allegate alla presente deliberazione ne formano parte integrante, costituiscono lo strumento al quale le diverse tipologie di intervento di prevenzione e contrasto ai reati di usura ed estorsione sostenute dalla Regione Campania devono uniformarsi;
- di demandare al Dirigente del Settore Rapporti con province, comuni, comunità montane l'adozione degli atti connessi all'avvio di servizi sperimentali che devono conformarsi alle Linee d'intervento approvate con la presente deliberazione precisando che:
 - in fase di avvio i servizi dovranno prioritariamente essere allocati sui territori che risultano maggiormente interessati dai reati di usura ed estorsione ed avere un valore economico direttamente proporzionale all'ampiezza del territorio/popolazione servita ed in ogni caso prevedere una quota di cofinanziamento a carico delle istituzioni proponenti;
 - i servizi dovranno contemplare lo sviluppo di interventi di prevenzione e contrasto sia dell'usura che dell'estorsione;
 - nella realizzazione dei servizi i soggetti proponenti dovranno assicurare la continuità di buone pratiche del territorio, che abbiano raggiunto risultati apprezzabili in termini di "servizi di tutela della vittima dei reati di usura ed estorsione"

- le spese connesse alla realizzazione di tali servizi devono essere imputate alle risorse iscritte nel bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2009 al competente capitolo 306 U.P.B. 6.23.222.
- di subordinare l'esecuzione del presente atto all'adempimento della procedura di cui all'art.3 della citata L.R.11/04, ed a tal fine inviare la presente al Consiglio regionale per l'inoltro alla competente Commissione Consiliare;

Propongono e la Giunta, in conformità con voto unanime

DELIBERA

per le motivazioni espresse in narrativa, che qui si intendono integralmente riportate e confermate

- di confermare la priorità strategica degli interventi in materia di sicurezza e legalità, come condizione di contesto essenziale per lo sviluppo socio-economico del territorio e vincolo necessario al miglioramento complessivo della qualità di vita dei cittadini anche attraverso la programmazione di servizi di prevenzione e contrasto ai reati di usura ed estorsione;
- di approvare le Linee di intervento, che allegate alla presente deliberazione ne formano parte integrante, che costituiscono lo strumento al quale le diverse tipologie di intervento di prevenzione e contrasto ai reati di usura ed estorsione sostenute dalla Regione Campania devono uniformarsi;
- di subordinare l'esecuzione del presente atto all'adempimento della procedura di cui all'art.3 della citata L.R.11/04, ed a tal fine inviare la presente al Consiglio regionale per l'inoltro alla competente Commissione Consiliare.
- di demandare, ad intervenuta esecutività del presente atto, al Dirigente del Settore Rapporti con province, comuni, comunità montane l'adozione degli atti connessi all'avvio di servizi sperimentali che devono conformarsi alle Linee d'intervento approvate con la presente deliberazione precisando che:
 - in fase di avvio i servizi dovranno prioritariamente essere allocati sui territori che risultano maggiormente interessati dai reati di usura ed estorsione ed avere un valore economico direttamente proporzionale all'ampiezza del territorio/popolazione servita ed in ogni caso prevedere una quota di cofinanziamento a carico delle istituzioni proponenti;
 - i servizi dovranno contemplare lo sviluppo di interventi di prevenzione e contrasto sia dell'usura che dell'estorsione;
 - nella realizzazione dei servizi i soggetti proponenti dovranno assicurare la continuità di buone pratiche del territorio, che abbiano raggiunto risultati apprezzabili in termini di "servizi di tutela della vittima dei reati di usura ed estorsione"
 - le spese connesse alla realizzazione di tali servizi devono essere imputate alle risorse iscritte nel bilancio regionale per l'esercizio finanziario 2009 al competente capitolo 306 U.P.B. 6.23.222.
- inviare la presente delibera all'A.G.C. Gabinetto Presidente Giunta Regionale, al Settore Rapporti con Province, Comuni e Comunità Montane, al Settore Gestione delle Entrate e della Spesa, e al Settore Stampa, Documentazione e Bollettino Ufficiale per la pubblicazione nel BURC.

Il Segretario

D'Elia

Il Presidente

Bassolino

LINEE DI INDIRIZZO PER LE PROGETTAZIONI DI SERVIZI DI PREVENZIONE E CONTRASTO AI REATI DI USURA ED ESTORSIONE

PREMESSA

I primi quattro anni di vita della Legge Regionale del 9 dicembre 2004, n. 11, “Misure di solidarietà in favore delle vittime della criminalità”, hanno rappresentato un periodo di sperimentazione del futuro assetto delle politiche di sostegno alle vittime della criminalità. In questo quadriennio la Regione Campania si è posta l’obiettivo istituzionale di far divenire i servizi a favore delle vittime una funzione pubblica ordinaria lasciando agli Enti Locali e agli Organismi la possibilità di sperimentare risposte per una domanda sociale riconosciuta solo di recente. In realtà i progetti degli Enti Locali si sono connotati per l’attivazione di punti di ascolto e orientamento mentre i progetti degli organismi hanno mirato a valorizzare l’esperienza sviluppata nel corso degli anni con attività calibrate su specifici obiettivi quali il miglioramento delle procedure operative ed il reclutamento di nuovi professionisti per i servizi di consulenza e supporto legale alle vittime.

La finalità di corrispondere alla complessità dei diritti e dei bisogni delle vittime innocenti della criminalità organizzata ha generato un ulteriore arricchimento del sistema di governance regionale attraverso la costituzione della Fondazione Polis. La necessità di fornire risposte congrue e tempestive nell’immediatezza dell’evento dannoso ha indotto l’amministrazione regionale a costituire un soggetto che per le caratteristiche giuridiche potesse intervenire con maggiore speditezza e minori lungaggini burocratiche nell’elaborare e realizzare progetti di aiuto. Oggi la Regione Campania al fine di assistere le vittime innocenti della criminalità può avvalersi della Fondazione Polis.

Altro tematismo oggetto di specifica riflessione è stato anche quello degli interventi in materia di prevenzione e repressione dei reati di usura ed estorsione. Purtroppo in questo segmento, atteso il valore del sommerso, si corre il rischio di sottostimare il fenomeno registrando un decremento delle denunce di tali reati. Opportunamente occorre valutare ulteriori indicatori attraverso i quali produrre diagnosi locali attendibili. Di particolare interesse è risultata l’elaborazione effettuata a cura dell’Ufficio Studi della Camera industria artigianato di Mestre, che al fine di comprendere l’andamento dei reati di usura ed estorsione, pone a confronto alcuni indicatori regionalizzati riferiti al 2008 quali: disoccupazione, fallimenti, protesti, tassi di interesse applicati, denunce di estorsione e di usura, numero di sportelli bancari e rapporto tra sofferenze e impieghi registrati negli istituti di credito. Dal precitato studio, rispetto a un indicatore nazionale medio fissato a 100, purtroppo è la Campania ad aggiudicarsi il podio per rischio usura/estorsione in Italia, approfondendo l’analisi risulta ancora che, nel territorio regionale, il primato è attribuito alla Provincia di Napoli cui seguono le Province di Caserta, Benevento, Salerno ed Avellino.

Fornire sostegno alle vittime o a chi è a rischio di vittimizzazione è un risultato complesso e difficile da conseguire pertanto l’obiettivo delle linee d’intervento non è tanto di confrontare i risultati conseguiti dalla legge con l’ampiezza dei fenomeni criminali ma piuttosto di fornire strumenti, soluzioni organizzative e profili di competenze in grado di formulare risposte efficaci ai singoli casi ed indicare quali sono le condizioni di contesto che influiscono su tali successi. L’obiettivo regionale è realizzare un sistema stabile di servizi capace di raggiungere tutta la popolazione regionale.

CARATTERI DEL MODELLO D’INTERVENTO

La necessità di individuare e proporre un modello d’intervento proviene dall’esperienza maturata in questo quadriennio attraverso il sostegno alla realizzazione di progetti di prevenzione e contrasto al fenomeno di vittimizzazione.

L’ipotesi di lavoro formulata attraverso la Legge Regionale 11 del 9 dicembre 2004, che dispone la messa in campo di strumenti di sostegno alle Amministrazioni locali ed agli organismi accreditati impegnati in progetti di prevenzione e contrasto al fenomeno di vittimizzazione, trova oggi un ulteriore sviluppo nel programmare la promozione di reti locali che mettano in comune strategie, risorse e metodologie di lavoro. Il modello di intervento serve a stabilire alcune regole generali per poter operare in modo efficace e condiviso nel campo dell’aiuto alle vittime delimitando il perimetro dell’intervento ma lasciando nel contempo libertà di azione.

Una forte sinergia tra pubblico e privato sociale è la base su cui fondare un modello di intervento sociale, nell'ambito della prevenzione e contrasto all'estorsione e all'usura, in risposta ai bisogni sociali esistenti sul territorio.

L'obiettivo è quello di supportare il territorio nella definizione di **azioni di sistema** capaci di valorizzare le eccellenze presenti e nel contempo di rimuovere i vincoli strutturali e le criticità che impediscono di programmare e gestire un'offerta stabile di servizi per le vittime. Sviluppare il partenariato tra Enti Locali e associazioni specializzate migliorando il ruolo istituzionale degli Enti nella programmazione e controllo dell'offerta dei servizi e favorendo l'affidamento dei servizi operativi in parte o in toto ai soggetti specializzati e riconosciuti.

L'efficacia di tale sistema deve prevedere che ci sia, in primo luogo, **una equilibrata distribuzione degli interventi sul territorio**. L'equilibrio nella distribuzione deve fondarsi su una mappatura geografica della domanda di aiuto cui pervenire attraverso analisi statistiche basate sia su indicatori indiretti, finalizzati ad approssimare la componente sommersa dei fenomeni di vittimizzazione che sulla densità dei fenomeni criminali (criminalità organizzata). Garantire un'allocatione delle risorse per ambito d'intervento/tipologia di vittimizzazione e per territorio (provincia) sulla base di criteri chiari e trasparenti di ripartizione delle risorse. L'ambito territoriale adottato quale preferenziale sarà quello costituito dai Piani di zona ma ciò nonostante si consentirà di individuare anche territori comunali che per le specificità costituiscono casi emblematici relativamente ai reati di usura ed estorsione.

Un'altra caratteristica che il modello generale di intervento deve avere è quella della **monitorabilità**. E' chiaro che gli interventi in ambiti sociali così estremi e su fenomeni su cui è difficile avere un chiaro quadro d'insieme sono difficili da monitorare in termini quantitativi. Ad esempio non sappiamo effettivamente quanto sia diffuso il fenomeno dell'usura, quale sia il suo giro d'affari reale, quante siano in totale le sue vittime. Partendo quindi da una "cifra oscura" di queste dimensioni, si possono **ricercare alcuni chiari elementi qualitativi** su cui operare un monitoraggio, al fine di avere qualche elemento su cui poter basare una valutazione più obiettiva dell'intervento. Ad esempio, si possono monitorare gli andamenti del rapporto tra interventi sull'usura familiare e interventi sull'usura da criminalità organizzata, o anche quelli tra usura da "credito al consumo" e usura da "credito per investimenti".

Infine, l'aspetto della **replicabilità** è un'altra caratteristica del modello integrato. E' chiaro che, nell'ambito dell'antiusura non si può replicare in modo automatico un modello testato come efficace in un certo contesto sociale, ma alcuni aspetti, debitamente rielaborati per adattarli alle caratteristiche sociali dei diversi ambiti territoriali, possono rappresentare degli elementi comuni a cui tutti i soggetti che operano nel territorio devono fare riferimento.

OBIETTIVI

Obiettivi del modello regionale in materia di servizi di aiuto alle vittime dei reati di usura ed estorsione sono:

- incrementare l'efficacia dei progetti recanti servizi di aiuto alle vittime dei reati di usura ed estorsione;
- rendere funzionale la tutela della vittima al più tempestivo recupero della normalità;
- favorire l'attivazione di partenariati sempre più ampi tra le istituzioni locali e le organizzazioni del territorio accreditate per i servizi di prevenzione e contrasto ai reati di usura ed estorsione;
- promuovere il valore culturale e simbolico della denuncia;
- promuovere la stabilizzazione sui territori dei servizi di aiuto configurabili quali buone pratiche in termini di risultati qualitativi e quantitativi

SOGGETTI PROPONENTI

Gli interventi, inseriti in una forma progettuale, per essere ammessi al finanziamento, devono essere proposti dagli Enti Locali. In ogni caso deve essere garantita la partecipazione dell'associazionismo di settore di cui al titolo III della L.R.11/04.

AMBITI

Le proposte progettuali devono essere riferite ai seguenti ambiti di intervento:

- la tutela della vittima nella fase della denuncia, dell'iter processuale, nell'assistenza alle normative antiracket ed antiusura, nei processi di inserimento nell'attività economica;
- la realizzazione di un'attività di prevenzione basata sull'informazione e sull'educazione all'uso responsabile del denaro;
- la realizzazione di una mappatura dell'esistente, con riguardo alla fenomenologia dell'estorsione e dell'usura, sia per aree geografiche che per categorie socioeconomiche, al fine di pervenire alla formulazione di un quadro recante l'entità e la configurazione concreta di tali reati;
- un'attività informativa sugli interventi;
- il potenziamento dell'organizzazione dell'attività dei soggetti accreditati in materia di attività antiestorsiva ed antiusura;

DESTINATARI DEI PROGETTI

Vittime reali e potenziali dei reati di usura ed estorsione

DURATA DEI PROGETTI

I progetti devono avere una durata di 18 mesi.

PROCEDURE

Le proposte progettuali al fine di essere candidate al finanziamento dovranno essere formulate dai soggetti proponenti di concerto con l'associazionismo di settore di cui al titolo III della L.R.11/04. Il Progetto dovrà tener conto e assicurare la continuità di buone pratiche del territorio, che abbiano raggiunto risultati apprezzabili in termini di "servizi di tutela della vittima dei reati di usura ed estorsione".

SPESE AMMISSIBILI

Sono ammissibili a contributo le spese finalizzate alla realizzazione delle proposte progettuali nel rispetto delle disposizioni recate sulle fonti finanziarie utilizzate.

Le spese ammissibili sono:

- **Costi di gestione e funzionamento** nella misura massima del 25% del valore complessivo del progetto. Sono da intendersi quali spese per la gestione ed il funzionamento le spese per
 1. fitto sede
 2. mobili d'ufficio
 3. macchine d'ufficio
 4. utenze elettriche e telefoniche
 5. servizi di pulizia
 6. altro
- **Spese personale** nella misura massima del 35% del valore complessivo del progetto. Sono da intendersi quali spese per personale le spese per:

1. Coordinatore di progetto
 2. Operatori di primo contatto (Sociologo, Psicologo)
 3. Operatore informatico
 4. Avvocato
 5. Commercialista
 6. Altro
- **Materiali di consumo** nella misura massima del 15% del valore complessivo del progetto. Sono da intendersi quali spese per materiale di consumo le spese per:
 1. Materiali tipografici (stampe, manifesti)
 2. Spese trasferte (carburante, pedaggi etc.)
 3. Cancelleria
 4. Altro (Specificare)
 - **Altri costi** nella misura massima del 25% del valore complessivo del progetto. Sono da intendersi quali spese per altri costi le spese per:
 1. Incontri e seminari
 2. Aiuto vittime criminalità
 3. Fideiussioni
 4. Altro (Specificare)

Gli Enti Locali proponenti devono prevedere una partecipazione al finanziamento dei progetti con proprie risorse.