

SENATO DELLA REPUBBLICA

**BOZZE
CAMERA DEI DEPUTATI**

————— XVIII LEGISLATURA —————

**Doc. XXIII
n. 37
(SEZ. I-bis)**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE
ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**

(istituita con legge 7 agosto 2018, n. 99)

—————

SEZ. I-bis DELLA RELAZIONE FINALE

**« VERIFICA DELL'ADEGUATEZZA DELLE NORME VIGENTI IN
MATERIA DI TUTELA DELLE VITTIME DI ESTORSIONE E DI
USURA »**

Approvata dalla Commissione nelle sedute del 7 e 13 settembre 2022

(Proponente: **deputato Piera AIELLO**)

—————

SEZIONE I-bis

Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e di usura

« L'economia e la finanza sono dimensioni dell'attività umana e possono essere occasioni di incontri, di dialoghi, di cooperazioni, di diritti riconosciuti e di servizi resi, di dignità affermata nel lavoro. Ma per questo è necessario porre sempre al centro l'uomo con la sua dignità, contrastando le dinamiche che tendono ad omologare tutto e pongono al vertice il denaro. »

Papa Francesco

SOMMARIO: 1. Premesse del lavoro. – 2. La legge antiusura: condizioni socio-economiche ed effettività della tutela. – 3. Il reato di usura e la criminalità organizzata. – 4. Risultati delle audizioni e dell'attività istruttoria espletate nell'ambito del X Comitato. – 5. Le denunce. – 6. I rapporti con il sistema bancario. – 7. Il ruolo delle associazioni. – 8. La Consulta nazionale antiusura. – 9. L'usura e le famiglie. – 10. Conclusioni.

1. PREMESSE DEL LAVORO

Nel corso del 2020 l'Italia ha vissuto per la prima volta nella sua storia moderna l'esperienza della pandemia da Covid-19 che ha visto il Paese in *lockdown* totale per ben 69 giorni dal 10 marzo 2020 e la caduta a picco del Prodotto Interno Lordo attorno ai 10 punti percentuali.

Le circostanze di straordinaria criticità che hanno interessato il Paese nel corso della XVIII Legislatura – caratterizzata da una continua sovrapposizione di crisi economiche, prima quella congiunturale, poi quella da Covid-19 e infine quella derivante dalle tensioni geopolitiche con le ripercussioni sulla catena logistica degli approvvigionamenti delle materie prime, sui costi energetici e, infine, sui rischi connessi con le derive iperinflazionistiche – hanno reso l'usura, la cui natura è prociclica, una delle vere emergenze sociali del Paese.

Tra le tante cause incidono fortemente la qualità delle garanzie patrimoniali, lo stato dell'economia e l'oscillazione dei tassi di interesse. Quando aumentano i tassi – come accade nelle fasi di crisi economica – per le piccole e medie imprese in particolare è più difficile accedere al credito. In questi frangenti la frequente carenza di liquidità e le garanzie patrimoniali erose da precedenti situazioni di sovraindebitamento, spinge i piccoli esercenti a rivolgersi a circuiti alternativi del credito per ricevere quel sostegno finanziario di cui hanno bisogno per proseguire la loro attività e che, in molti casi, è stato loro negato dagli istituti bancari, a causa della

precedente esposizione debitoria segnalata, oltretutto, nella Centrale dei Rischi della Banca d'Italia.

È opportuno, tuttavia, far presente che il *trend* negativo del 2020 veniva anche da un contesto di perdita di competitività caratterizzato dalla recessione del 2012-2013 che aveva colpito l'Italia in particolare e tutta l'area euro. La caduta del PIL registrata nel 2020 ha fatto ritornare il nostro Paese ai livelli registrati nel 1998 – ovvero un ritorno al passato di ben 22 anni – mentre i maggiori Paesi dell'« area euro » hanno contenuto l'arretramento a solo cinque anni.

A distanza di oltre due anni dal primo *lockdown*, accenni di varianti al Covid-19 si affacciano mettendo molti settori produttivi in una condizione di fase alterna aggravata dagli incerti scenari geopolitici del conflitto in Ucraina e di quelli che si stanno determinando a seguito della rimozione del blocco dei licenziamenti, delle moratorie sulle procedure espropriative giudiziarie, delle sospensioni e dei rinvii.

Nel periodo di massima restrizione alla libertà personale i Governi che si sono avvicendati in una gestione di scenari sociali ed economici senza precedenti, hanno assunto importanti misure di sostegno come la cassa integrazione, il fondo di garanzia e la sospensione dei pagamenti che hanno consentito ad imprese e famiglie la sopravvivenza.

L'articolo 1, comma 1, lettera c), della legge 7 agosto 2018, n. 99, ha attribuito alla Commissione parlamentare antimafia il compito, tra gli altri, di « *verificare l'attuazione e l'adeguatezza* » delle norme vigenti « *in materia di tutela delle vittime di estorsione e di usura* »⁽¹⁾, nonché di segnalare le « *eventuali iniziative di carattere normativo o amministrativo che ritenga necessarie per rendere più coordinata e incisiva l'iniziativa dello Stato, delle regioni e degli enti locali* ».

A tal fine nel 2021 l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi ha deliberato l'avvio di un apposito ciclo d'inchiesta sull'usura che, tuttavia, non ha avuto il completamento auspicato anche in considerazione della conclusione anticipata della legislatura. Nel corso delle molteplici audizioni effettuate anche nell'ambito dei lavori del X Comitato, sono stati illustrati i mercati criminali, le strategie operative e le connotazioni strutturali delle principali organizzazioni mafiose presenti sul territorio nazionale.

Nello specifico, in materia di usura la Commissione ha audito: il Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle inizia-

(1) In particolare, la citata legge istitutiva della Commissione fa specifico riferimento alle seguenti norme: a) legge 7 marzo 1996, n. 108 (« Disposizioni in materia di usura »); b) legge 23 febbraio 1999, n. 44 (« Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura »); c) decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 (« Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie »); d) legge 27 gennaio 2012, n. 3 (« Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento »); e) decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014, n. 60 (« Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, a norma dell'articolo 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10 »).

tive antiracket e antiusura⁽²⁾; il presidente della Consulta nazionale antiusura⁽³⁾ e la coordinatrice di un apposito gruppo di studio sull'usura costituito presso l'Università « Bocconi » di Milano⁽⁴⁾. Oltre alle audizioni in Plenaria, è stato svolto un approfondito lavoro di indagine da parte del X Comitato « Analisi dei programmi e dei procedimenti di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia » coordinato dall'on. Piera Aiello, dove sono state assunte le vive testimonianze di numerosi imprenditori, vittime di usura ed estorsione.

Giovanni Falcone in uno dei suoi ultimi scritti indicava come strada da seguire per incoraggiare la denuncia e incitare alla rivolta contro le organizzazioni mafiose « *la creazione di un fondo che incentivi la resistenza alle pretese estorsive* »⁽⁵⁾. Non sfuggì alla sua lungimiranza e alla sua profonda conoscenza delle dinamiche proprie delle organizzazioni criminali, come fosse strategicamente importante sottrarre le vittime del racket e dell'usura al giogo – e quindi al controllo – delle mafie, attraverso misure di sostegno concrete e di vicinanza anche sociale, e non come vittime da lasciare alla loro mercé.

Del resto è noto come nella narrazione odierna il racket e l'usura siano invece spesso considerati ingiustamente reati di minor gravità e le vittime « *figlie di un dio minore* », meritevoli persino di rimprovero sociale perché in qualche misura compartecipi dei propri carnefici, almeno fino al momento della denuncia.

La presente Sezione della relazione conclusiva⁽⁶⁾ intende offrire un contributo tecnico alla riflessione politica, individuando in questa particolare e unica congiuntura economica del nostro Paese una opportunità per intervenire con provvedimenti legislativi *ad hoc* sia sul fronte della prevenzione antiusura – con riferimento alle cause principali che conducono ad una condizione di sovraindebitamento – che sul versante più propriamente della solidarietà antiusura e antiracket.

2. LA LEGGE ANTIUSURA: CONDIZIONI SOCIO-ECONOMICHE ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA

Secondo le rilevazioni ISTAT 2021, le famiglie che si sono trovate in condizione di povertà assoluta sono state poco più di 1,9 milioni (7,5% del totale da 7,7% nel 2020) per un totale di circa 5,6 milioni di soggetti (9,4% come l'anno precedente). La povertà assoluta conferma sostanzialmente i massimi storici toccati nel 2020, anno d'inizio della pandemia. Le famiglie in condizione di povertà relativa salgono all'11,1% (da 10,1% del 2020)

(2) Seduta del 24 giugno 2020, audizione del prefetto Annapaola Porzio, Commissario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

(3) Seduta del 24 giugno 2020, audizione del presidente della Consulta nazionale antiusura, monsignor Alberto D'Urso.

(4) Seduta del 13 gennaio 2022, audizione dell'avvocato Eleonora Montani, docente a contratto di diritto penale presso l'Università « Bocconi » di Milano.

(5) Prefazione al libro bianco di Confesercenti « *Estorti e riciclati* », 15 settembre 1991.

(6) Elaborata anche sulla base di dati e notizie di fonti aperte ed autorevoli, quali la Relazione annuale « Considerazioni finali del Governatore » del 31 maggio 2021 della Banca d'Italia, i report ufficiali della Banca d'Italia e le ricerche pubblicate nella Rivista socio-economica della CGIA di Mestre « Banche, Credito e Distribuzione gioco lecito », n. 59 – 3/2020.

mentre le famiglie sotto la soglia sono circa 2,9 milioni (2,6 milioni nel 2020).

In realtà questo *trend*, come detto, era già presente negli anni precedenti l'emergenza pandemica. Il perdurare della crisi economica, il calo dei consumi, l'impoverimento della classe media, ma anche i dissesti e gli scandali finanziari che hanno toccato il sistema bancario europeo e, ultimamente, l'allarme mutui, le ripercussioni sugli aumenti dei prezzi conseguenti al conflitto in Ucraina, contribuiscono a fare dell'usura, un dramma sociale diffuso, che si espande a seconda della congiuntura economica al quale sempre più frequentemente si accompagnano fenomeni di natura estorsiva.

Si sono così create le condizioni ideali per il rafforzamento delle attività illecite della criminalità organizzata la quale, mai come in questo momento, ha forte interesse ad investire capitali illeciti ed infiltrare l'economia sana.

A rendere lo scenario ancora più preoccupante è il fatto che il ricorso al *c.d. credito al consumo*, un tempo finalizzato all'acquisto di beni durevoli, oggi, invece, viene utilizzato per far fronte alla mancanza di liquidità, indotta dalla riduzione del potere d'acquisto dei salari come conseguenza dell'aumento dell'inflazione e quindi del costo della vita.

Dalle relazioni annuali pubblicate dal Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, tutte pubblicate sul sito istituzionale e alle quali si fa rinvio, si conferma che le regioni del Paese più colpite dal « *cancro sociale* » dell'usura e dell'estorsione restano quelle dell'Italia meridionale: nell'ordine, Campania, Sicilia, Puglia e Calabria. L'usura è, inoltre, un fenomeno tipicamente metropolitano. Città come Roma, Napoli, Palermo, Milano, Bologna e Bari risultano particolarmente esposte al fenomeno.

Si registra in generale un salto di qualità delle reti usurarie. Pensare che il fenomeno sia circoscritto alla sola figura del *c.d. « cravattaro »* di quartiere sarebbe un grossolano errore di valutazione, dove peraltro, anche tali figure marginali, ma non per questo meno perniciose, hanno l'occasione per fare anch'essi un salto di qualità, potendo ora attingere ad un bacino potenzialmente più vasto di vittime costituito dai « *nuovi poveri* » generati dalla crisi economica della pandemia. Si tratta di piccoli artigiani – ditte individuali o imprese familiari – ma anche semplici famiglie che tengono ben nascosto, all'interno delle mura domestiche, il proprio disagio economico e sociale. A questi si aggiungono i « *poveri in giacca e cravatta* », persone che lavorano ma percepiscono redditi troppo bassi: si tratti di impiegati, liberi professionisti, addetti all'edilizia e pensionati.

Già nel « *Rapporto Italia* » del 2005 dell'Eurispes si parlava di « *povertà oscillante* » definita come « *uno stato di disagio occasionale, temporaneo, in periodi spesso coincidenti con crisi occupazionale o di diminuzione dei redditi che, forse per dignità personale, resta confinato nella sfera familiare o nelle micro-realtà sociali, sfuggendo spesso alle rilevazioni ufficiali* ».

La Banca d'Italia, relativamente ai dati riferiti alle società non finanziarie e alle famiglie produttrici, che costituiscono quindi il sistema

delle PMI, al 31 marzo 2022 ha rilevato che il numero delle imprese segnalate come insolventi si concentra soprattutto nelle grandi aree metropolitane del Paese. In particolare, Roma risulta al primo posto con 12.118 aziende e subito dopo si trovano Milano con 8.179, Napoli con 7.199, Torino con 5.320, Firenze con 3.252, Salerno con 2.987, Bari con 2.864 e, a seguire, altre città come Brescia, Palermo e Catania.⁽⁷⁾

Un triste primato appartiene, poi, alle aziende del Mezzogiorno che sono a maggiore rischio di usura e, come tali, ancor più facili prede della criminalità organizzata. Si tratta di 50.751 imprese in sofferenza, pari al 34,8% del totale. Tale elevata incidenza si ripercuote negativamente su molteplici fattori, quali: l'affidabilità del sistema produttivo rispetto ai criteri di accesso al credito legale; l'insorgenza e la proliferazione del lavoro « nero » a discapito di quello regolamentato; la fiscalità complessiva a danno del bilancio dello Stato; l'appesantimento del sistema *welfare* che non consente di organizzare efficacemente politiche attive del lavoro; l'affermazione della legalità e giustizia sociale; il *rating* internazionale dell'Italia che inevitabilmente, non potendo concepire politiche attive di fuoriuscita dalla crisi economica, rischia di compromettere agli occhi degli investitori internazionali la tenuta e la salvaguardia del debito pubblico che aumenta sempre più in modo esponenziale; la credibilità e la capacità dell'Italia di investire i fondi del PNRR in modo efficace.

Sul piano nazionale, le oltre 145.000 imprese italiane concretamente a rischio usura sono una realtà che impiega oltre mezzo milione di lavoratori.⁽⁸⁾

È quanto emerge dalla Centrale dei rischi della Banca d'Italia. Si tratta, tuttavia, di un dato approssimato per difetto atteso che da tale rilevazione sfuggono altre posizioni, pur in effettiva crisi, ma verosimilmente gestite direttamente da singoli istituti di credito. Si tratta di una componente importante del tessuto produttivo del Paese cui appartengono, come detto, artigiani, esercenti di attività commerciali e piccoli imprenditori che per cause diverse, a volte non dipendenti da situazioni di *mala gestio*, giungono ad una situazione di insolvenza e conseguentemente vengono segnalati alla Centrale dei rischi della Banca d'Italia. Ciò produce un effetto a catena: la registrazione in Centrale dei rischi, impedendo di fatto l'accesso al credito bancario, stimola nell'insolvente il ricorso a canali alternativi di indebitamento, così avviando l'approccio con le reti degli usurari, quindi l'inevitabile difficoltà a restituire il debito con gli interessi richiesti e, infine, la progressiva dismissione dei beni aziendali e personali con la definitiva chiusura dell'azienda. Si tratta, in altri termini, di una spirale di eventi che pone la criminalità organizzata nelle condizioni ottimali per infiltrare il tessuto socio-economico del nostro Paese.

Appare dunque necessario che si intervenga sulle norme vigenti, in particolare, raccordando gli istituti previsti dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza (legge 12 gennaio 2019, n. 14) entrato in vigore il 15 luglio 2022, con le norme di prevenzione dell'usura ed, in particolare, la

⁽⁷⁾ Dati della Banca d'Italia al 31 marzo 2022.

⁽⁸⁾ *Idem*.

legge 7 marzo 1996, n. 108, i cui effetti è opportuno che siano anticipati al momento di crisi dell'impresa e non, come ora accade, in fase di insolvenza, cioè quando l'intervento risulterebbe tardivo e inefficace.

In tal senso, sarebbe necessario modificare l'art. 15 della citata legge antiusura intervenendo opportunamente sull'operatività del Fondo di prevenzione dell'usura. Spesso imprese e famiglie chiedono di accedere ai benefici antiusura quando ormai versano in condizione di insolvenza conclamata. Oggi, purtroppo, un'impresa che si trova in una condizione di crisi e che chiede di attivare il meccanismo di risoluzione della stessa non ha strumenti economico-finanziari suppletivi cui attingere. Il nuovo Codice della crisi non mette a disposizione alcuna leva finanziaria e pertanto, tutta la questione inevitabilmente si sposta sulla liquidazione del patrimonio.

Appare necessario prevedere un potenziamento del Fondo di prevenzione antiusura intervenendo non solo sulla dotazione finanziaria ma individuando altresì un nuovo riferimento temporale dell'intervento, che non potrà che essere anticipato rispetto a quanto ora previsto.

Tra la condizione di crisi e quella di insolvenza vi è, infatti, un lasso temporale sufficiente perché siano assicurati interventi decisivi. Con la segnalazione alla Centrale dei rischi molti dei tentativi di risoluzione risultano preclusi. Questa è una delle ragioni principali del fatto che i consorzi e le cooperative di garanzia collettiva fidi (cd. « confidi »), che per legge sono chiamati ad assistere le imprese,⁽⁹⁾ non riuscendo ad intervenire tempestivamente, di fatto rendono poco efficace il ricorso al Fondo pur disponendo di cospicue risorse sui conti correnti dedicati.

In sintesi, vi è necessità di porre rimedio ad un sistema di protezione delle imprese in sofferenza e delle famiglie in condizione di sovraindebitamento, quale quello attuale, che arriva tardi e male.

Dall'inizio della pandemia il conto economico e, conseguentemente, la tenuta delle garanzie patrimoniali di imprese e famiglie si sono indebolite sensibilmente.

Le istanze del mondo produttivo sono state indirizzate:

a) ad un immediato e stringente bisogno della liquidità necessaria per far fronte agli impegni assunti senza deteriorare il sistema delle garanzie personali dell'imprenditore e patrimoniali dell'azienda. È opportuno sottolinearlo: le imprese hanno chiesto liquidità. Il sistema delle garanzie statali – che ha escluso chi era già in sofferenza e, come tale, segnalato nella Centrale dei rischi – è sembrato più andare incontro alle esigenze del sistema bancario rispetto all'imprenditore già in sofferenza. Comunque, su questa prima istanza il Governo è intervenuto con un apporto garantendo prestiti con il decreto

⁽⁹⁾ Si riporta di seguito il comma 1 dell'art. 15 della legge 7 marzo 1996, n. 108: « 1. È istituito presso il Ministero del tesoro il "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura" di entità pari a lire 300 miliardi, da costituire con quote di 100 miliardi di lire per ciascuno degli anni finanziari 1996, 1997 e 1998. Il Fondo dovrà essere utilizzato quanto al 70 per cento per l'erogazione di contributi a favore di appositi fondi speciali costituiti dai consorzi o cooperative di garanzia collettiva fidi denominati "Confidi", istituiti dalle associazioni di categoria imprenditoriali e dagli ordini professionali, e quanto al 30 per cento a favore delle fondazioni ed associazioni riconosciute per la prevenzione dei fenomeni dell'usura, di cui al comma 4. ».

« cura Italia » per circa 220 miliardi di euro⁽¹⁰⁾. Successivamente è intervenuto con il decreto « liquidità » estendendo le garanzie pubbliche per prestiti fino a 400 miliardi di euro.⁽¹¹⁾ A ciò si è aggiunta la linea di intervento con la garanzia SACE a sostegno anche dell'*export*. Al 27 gennaio 2021 i mutui di micro, piccole e medie imprese, professionisti e ditte individuali soggetti a moratoria erano 2,7 milioni per un ammontare complessivo di circa 300 miliardi di euro. Sempre alla fine di gennaio 2021 le richieste di rilascio di garanzia statale concessa con il decreto « liquidità » avevano superato l'ammontare complessivo di oltre 128 miliardi di euro, mentre le garanzie rilasciate da SACE sempre nello stesso periodo avevano superato i 20 miliardi di euro. È opportuno mettere in evidenza che una parte di nuove garanzie è andata a colmare i cali fisiologici del credito in essere e nella sostituzione del credito a breve termine con aumenti dei prestiti a medio-lungo termine (+19%). In altri termini, a fine settembre del 2020 gli impieghi del sistema bancario a soggetti residenti in Italia (imprese, famiglie, pubblica amministrazione, società finanziarie, enti *non profit*), ammontavano a circa 1.704 miliardi di euro quasi raggiungendo il livello del PIL registrato nel nostro Paese nel 2019 (pari a circa 1.800 miliardi di euro). Inoltre, il termine di conclusione delle moratorie sui prestiti è spirato il 30 giugno 2021⁽¹²⁾: la preoccupazione è che il sistema delle garanzie fin qui previsto, che ha permesso alle banche di aiutare le imprese ad affrontare il forte momento di recessione, non sia sufficiente e che tensioni potrebbero verificarsi nei prossimi mesi proprio per via della fine delle moratorie dei prestiti per micro, piccole e medie imprese e della ripresa delle procedure esecutive in danno ai debitori insolventi;

b) ad una maggiore flessibilità delle regole civilistiche per « *alleggerire* » i bilanci aziendali e nei confronti del fisco che viene percepito dalle imprese sempre più come un peso eccessivo;

c) a poter usufruire del tempo necessario per recuperare livelli di produttività e competitività pre-pandemia. Si stima che per tale recupero occorranza oltre 24 mesi dalla fine della pandemia sempre che si pongano in essere azioni e strumenti di gestione della crisi in grado di tenere in considerazione delle ragioni dei creditori e del tempo necessario affinché le imprese possano recuperare produttività e continuità aziendale.

Appare utile, infine, qui ricordare l'evoluzione storica della disciplina antiusura al fine di comprendere il contesto e le ragioni delle misure adottate. L'andamento negativo del ciclo economico, che caratterizzò i primi anni Novanta, acuito in Italia dai problemi connessi al risanamento del *deficit* pubblico, determinò una particolare recrudescenza dei fenomeni estorsivi ed usurari che acquistarono caratteri del tutto inediti rispetto al passato. Il legislatore dell'epoca fu, dunque, consapevole della necessità di introdurre nuovi strumenti giuridici per arginare un fenomeno che era cambiato, superando i ristretti ambiti del mutuo feneratizio, ipotesi, questa,

⁽¹⁰⁾ Decreto-legge 17 marzo 2020 n. 19, conv. con mod. dalla legge 24 aprile 2020 n. 27.

⁽¹¹⁾ Decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23, conv. con mod. dalla legge 5 giugno 2020 n. 40.

⁽¹²⁾ L'art. 41 della legge 30 dicembre 2020 n. 178 (« Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023 ») ha prorogato dal 31 gennaio 2021 al 30 giugno 2021 le moratorie sui prestiti per micro, piccole e medie imprese con conseguente slittamento sempre al 30 giugno 2021 dell'avvio ovvero della ripresa delle procedure esecutive.

preferenziale del fenomeno usurario, ed investendo sulla c.d. *usura reale*, che divenne uno dei punti di forza della criminalità organizzata.

Così, dopo un periodo di stasi durato oltre sessant'anni, in un breve arco di tempo il legislatore intervenne in materia per ben due volte, con lo scopo di porre un freno al fenomeno dell'usura, ormai sempre più appannaggio di reti riconducibili alla criminalità organizzata.

Con l'art. 11-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, fu aumentata in modo consistente la pena edittale dell'ipotesi base e venne introdotta nel codice penale una nuova figura di reato, la « c.d. *usura impropria* », disciplinata dall'art. 644-*bis*. La nozione dello stato di bisogno della vittima, ormai inidonea a affrontare le nuove figure con le quali il fenomeno usura si palesò nel sistema economico, fu ritenuta superata; si optò, così, per la più ampia nozione di difficoltà economica o finanziaria.

La necessità di far fronte all'emergenza criminale crescente portò, dopo appena quattro anni dalla prima riforma, all'introduzione di nuove misure che imprimessero maggiore vigore ed efficacia all'azione. Con la legge 7 marzo 1996, n. 108, che tra l'altro aveva abrogato di cui all'art. 644-*bis* c.p., si era inteso dunque attribuire un carattere moderno e polifunzionale alle strategie nazionali di lotta al fenomeno, grazie all'impiego di mezzi unitari e tutti rivolti a raggiungere risultati concreti nella lotta all'usura, fenomeno patologico e non più marginale.

La legge 108 del 1996 interveniva su più direttrici: dalla prevenzione alla repressione, civile e penale, ma anche misure in tema di riabilitazione del debitore « *monoprotestato* ».

Gli obiettivi della riforma erano di tre ordini: rendere la disciplina penale dell'usura più facilmente applicabile, oggettivizzando la fattispecie delittuosa; ricollegare il fenomeno all'attività delle organizzazioni criminali di tipo mafioso, in modo da estendere a tale delitto il complesso sistema di misure patrimoniali e di strumenti investigativi approntati per la lotta al predetto fenomeno; estendere l'ambito di applicazione della fattispecie alle ipotesi di usura reale, ovvero ai comportamenti usurari aventi ad oggetto la prestazione di servizi o la vendita di immobili.

La legge n. 108 venne approvata il 7 marzo del 1996 a Camere ormai sciolte. Da diversi mesi, infatti, il disegno di legge era fermo alla Commissione Giustizia del Senato, atteso che le diverse forze politiche, anche per effetto di una crisi di governo che si faceva sempre più grave, non erano giunte ad un accordo per la sua approvazione definitiva. Tuttavia, in uno slancio finale di responsabilità da parte di quel Parlamento – anche in considerazione dei numerosi casi in quegli anni di omicidi, suicidi e tentati suicidi di persone disperate perché sotto il giogo dell'usura – la legge venne infine approvata prima della conclusione della legislatura.

Quanto al contrasto del fenomeno dell'estorsione, il caposaldo della vigente legislazione fa perno sulla legge 23 febbraio 1999, n. 44 recante « disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura », successivamente modificata, unitamente alla citata legge n. 108, dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3 « disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento ».

La legge c.d. antiusura istituisce un *Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura* (art. 14), attraverso il quale vengono erogati mutui senza interesse, di durata non superiore al decennio, a favore di soggetti che esercitano attività economica, ovvero una libera arte e professione e che dichiarano di essere vittime dell'usura e risultano parti offese nel relativo procedimento penale. I mutui possono essere erogati anche in caso di fallimento previo parere favorevole del Giudice del fallimento. Tale beneficio può essere concesso anche nel corso delle indagini preliminari.

La stessa legge istituisce (art. 15) un altro *Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura*, da utilizzare per l'erogazione di contributi a favore di appositi fondi speciali costituiti dai consorzi o cooperative di garanzia collettiva fidi denominati « Confidi », ovvero di fondazioni ed associazioni che operano per la prevenzione del fenomeno dell'usura. La gestione del Fondo è affidata ad un apposito Comitato istituito presso il Ministero dell'Economia ed è presieduto dal Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

La legge n. 44 del 1999, invece, prevede la concessione di benefici economici a fondo perduto ai soggetti (imprenditori, professionisti, associazioni di categoria e organizzazioni antiracket e antiusura) danneggiati da attività estorsive, a condizione che non abbiano aderito o abbiano cessato di aderire alle richieste estorsive, che non abbiano concorso nei reati, che non risultino sottoposti a misure di prevenzione ed abbiano presentato denuncia/querela. È stato creato un apposito Fondo di solidarietà, alimentato – in aggiunta al contributo statale – da un contributo sui premi assicurativi, da una quota delle somme di denaro confiscate ai sensi della legislazione antimafia e da una quota del ricavato delle vendite dei beni confiscati alla criminalità organizzata (art. 18 e 18-bis).

Con la legge n. 3 del 2012, sono stati anche modificati due articoli del codice penale oltre che alcune disposizioni del codice di procedura penale. In particolare, nel nuovo art. 629 c.p. sono state aumentate le multe previste per il delitto di estorsione ed è stata aggiunta una nuova circostanza aggravante speciale consistente nell'aver commesso il fatto per assicurare a sé o ad altri interessi o vantaggi usurari. Con il nuovo art. 644 c.p. si prevede che nel caso di estinzione del reato (per morte dell'indagato o imputato, amnistia, prescrizione) spetta al giudice disporre la restituzione all'indagato o imputato dei beni sequestrati in caso di insussistenza dei presupposti del reato di usura; se invece tali presupposti sono ancora sussistenti, i beni sequestrati sono confiscati o restituiti alla vittima del reato o ad un eventuale terzo.

3. IL REATO DI USURA E LA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Estorsione e usura costituiscono « *reati sentinella* » della presenza della criminalità organizzata e del controllo mafioso sul territorio. Tali fenomeni, nonostante gli sforzi profusi e i successi investigativi conseguiti dalle forze di polizia e dall'autorità giudiziaria, non fanno registrare cali significativi nelle regioni di tradizionale origine e insediamento delle consorterie criminali. Non solo, ma le forme di controllo del territorio che

si traducono nella perpetrazione di condotte estorsive e usurarie sono divenute funzionali all'acquisizione di attività imprenditoriali, secondo un disegno criminoso perseguito attraverso la preoccupante infiltrazione di tali consorterie nel tessuto economico del centro-nord, fenomeno ampiamente certificato in numerosi e recenti atti giudiziari.⁽¹³⁾

Da tempo le forze dell'ordine e gli esperti dei fenomeni di devianza sociale hanno posto in evidenza la particolare pericolosità sociale del fenomeno usurario e l'importanza strategica del suo contrasto, pur dinanzi ai numeri esigui riportati dalle statistiche di delittuosità. Anzi, per il reato di usura si verifica una sorta di inversione nella lettura degli indici di pericolosità: minori sono le denunce e maggiore è la sua pervasività nell'economia.

Sebbene nel 2020 sia stato osservato un certo incremento delle denunce per usura, registrando 241 fatti di reato, in realtà si tratta di numeri del tutto esigui. Ciò si verifica perché l'usura è un reato la cui emersione è particolarmente complessa, in quanto scaturisce da un incontro di volontà composto da una richiesta di finanziamento, da un lato, e una offerta di finanziamento, dall'altro, e che « *contribuisce a creare sinallagma criminale e a mantenerlo sotto traccia* ». ⁽¹⁴⁾

L'usura è un reato che offre un esempio paradigmatico dei possibili intrecci fra legalità e illegalità. È una manifestazione di economia criminale sempre più diffusa e pervasiva, un « *mercato* » che prospera nell'incontro tra domanda e offerta e a « *offrire* » sono sempre più di frequente le organizzazioni criminali di tipo mafioso, che agiscono allo scopo di controllare il territorio, di riciclare i capitali illecitamente accumulati, penetrare e condizionare il sistema economico in una sorta di « *catena produttiva* » criminale che disegna un *continuum* illecito che è difficile sciogliere e interrompere. ⁽¹⁵⁾ Quando un imprenditore si trova in una condizione di crisi ed è costretto ad uscire dal sistema legale del credito diventa un potenziale soggetto di interesse della criminalità organizzata. Anche per tale ragione, come si dirà in seguito, il nuovo Codice della crisi di impresa e dell'insolvenza dovrà necessariamente prevedere un fondo statale di garanzia che vada ad affrontare e risolvere le situazioni di crisi. Senza questo strumento il negoziatore della crisi non potrà fare altro che procedere alla liquidazione del patrimonio dell'azienda.

Il pesante ingresso della criminalità organizzata nelle file degli attori primari di tale reato ha inciso significativamente sulla condotta tipica del reato di usura.

L'esponente del *clan* sta progressivamente sostituendo il *cravattaro* di quartiere e, con la presenza di nuovi attori, muta anche il *modus operandi*: per ottenere il pagamento del debito contratto si osserva, in un numero statisticamente significativo di casi, una condotta caratterizzata da violenza

⁽¹³⁾ Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente della Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* », gennaio 2020, pag. 5-6.

⁽¹⁴⁾ Seduta del 13 gennaio 2022, audizione dell'avvocato Eleonora Montani, docente a contratto di diritto penale presso l'Università « Bocconi » di Milano.

⁽¹⁵⁾ *Idem*.

e minaccia, elementi alieni dalla descrizione del fatto tipico usurario di cui all'art. 644 c.p.⁽¹⁶⁾, mentre sono presenti nel reato di estorsione⁽¹⁷⁾.

Ancora, il valore selettivo che viene riconosciuto nell'art. 644 c.p. all'ammontare degli interessi pare aver ceduto il passo al valore del bene dato in garanzia, che costituisce spesso, per l'autore del reato appartenente alla consorterìa mafiosa, il vero interesse e la *ratio* posta a fondamento del sinallagma criminoso: il mafioso agisce di frequente mosso dall'interesse di impossessarsi del bene dato in garanzia, sia esso un immobile o un'azienda. Di più, l'attore appartenente alla criminalità organizzata vede nel prestito usurario un facile canale per riciclare il denaro accumulato con l'attività illecita.

Spesso, poi, così come narrano le evidenze giudiziarie, l'usuraio mafioso ha interesse a tenere il debitore in una posizione di soggezione, mantenendo in essere il sinallagma contrattuale non tanto per continuare a riscuotere gli interessi, quanto piuttosto allo scopo di utilizzare la vittima per gli scopi e le prestazioni più disparate (garantendosi così un serbatoio di voti, custodia di armi o di droga, rifugio per latitanti, emissione di false fatture per facilitare operazioni di riciclaggio dei proventi illecitamente accumulati dall'organizzazione mafiosa, mediazione con altri soggetti in difficoltà per « *allargare* » la rete usuraria, altro).

⁽¹⁶⁾ Art. 644 c.p. – « *Chiunque, fuori dei casi previsti dall'art. 643, si fa dare o promettere, sotto qualsiasi forma, per sé o per altri, in corrispettivo di una prestazione di denaro o di altra utilità, interessi o altri vantaggi usurari, è punito con la reclusione da due a dieci anni e con la multa da euro 5.000 a euro 30.000.*

Alla stessa pena soggiace chi, fuori del caso di concorso nel delitto previsto dal primo comma, procura a taluno una somma di denaro o altra utilità facendo dare o promettere, a sé o ad altri, per la mediazione, un compenso usurario.

La legge stabilisce il limite oltre il quale gli interessi sono sempre usurari.

Sono altresì usurari gli interessi, anche se inferiori a tale limite, e gli altri vantaggi o compensi che avuto riguardo alle concrete modalità del fatto e al tasso medio praticato per operazioni similari risultano comunque sproporzionati rispetto alla prestazione di denaro o di altra utilità, ovvero all'opera di mediazione, quando chi li ha dati o promessi si trova in condizioni di difficoltà economica o finanziaria.

Per la determinazione del tasso di interesse usurario si tiene conto delle commissioni, remunerazioni a qualsiasi titolo e delle spese, escluse quelle per imposte e tasse, collegate alla erogazione del credito. Le pene per i fatti di cui al primo e secondo comma sono aumentate da un terzo alla metà:

1) se il colpevole ha agito nell'esercizio di una attività professionale, bancaria o di intermediazione finanziaria mobiliare;

2) se il colpevole ha richiesto in garanzia partecipazioni o quote societarie o aziendali o proprietà immobiliari;

3) se il reato è commesso in danno di chi si trova in stato di bisogno;

4) se il reato è commesso in danno di chi svolge attività imprenditoriale, professionale o artigianale;

5) se il reato è commesso da persona sottoposta con provvedimento definitivo alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale durante il periodo previsto di applicazione e fino a tre anni dal momento in cui è cessata l'esecuzione.

Nel caso di condanna, o di applicazione di pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, per uno dei delitti di cui al presente articolo, è sempre ordinata la confisca dei beni che costituiscono prezzo o profitto del reato ovvero di somme di denaro, beni e utilità di cui il reo ha la disponibilità anche per interposta persona per un importo pari al valore degli interessi o degli altri vantaggi o compensi usurari, salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento dei danni. ».

⁽¹⁷⁾ Art. 629 c.p. – « *Chiunque, mediante violenza o minaccia, costringendo taluno a fare o ad omettere qualche cosa, procura a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno, è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la multa da euro 1.000 a euro 4.000.*

La pena è della reclusione da sette a venti anni e della multa da euro 5.000 a euro 15.000, se concorre taluna delle circostanze indicate nell'ultimo capoverso dell'articolo precedente. ».

In tal modo la vittima diviene complice del reo e il giogo che la lega all'autore del reato si fa sempre più stretto.

Ne consegue che, alla luce del *modus operandi* come sopra descritto, può accadere che da un unico episodio criminale scaturiscano sul piano penale molteplici contestazioni, per fatti di usura ed estorsione, quest'ultima per quanto concerne le modalità di minaccia o violenza poste in essere dal soggetto per riscuotere il premio pattuito.

Sebbene siano ampiamente note le modalità di perpetrazione dell'usura e dell'evoluzione delle sue metodiche nel tempo, vi sono tuttavia ancora due aspetti che ancora meritano di essere ulteriormente indagati e la cui conoscenza, ad avviso della Commissione, è fondamentale premessa per qualsiasi seria ipotesi di riforma dell'impianto preventivo e repressivo dell'usura.

In primo luogo, è necessario conoscere con accettabile approssimazione la reale dimensione del fenomeno, stima attualmente ancorata ad un unico parametro, cioè il numero delle denunce presentate alle autorità.

Vero è che la dimensione del reato di usura è andata assumendo evidenze sempre maggiori con l'acuirsi della crisi economica causata dal protrarsi dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia da Covid-19. Secondo i dati ISTAT, l'usura è l'unico reato contro il patrimonio i cui tassi di denuncia sono aumentati nel 2020 (ad eccezione delle frodi informatiche).

Alla segnalazione di questo incremento, osservabile già a livello statistico, si associa l'allarme rilevato nei loro *report* da più fonti qualificate, come la Direzione investigativa antimafia, l'Unità di informazione finanziaria e l'Organismo di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata costituito dal Dipartimento della pubblica sicurezza l'8 aprile 2021.

Pur trattandosi di valutazioni e dati certamente qualificati, la Commissione ritiene che sia ormai giunto il tempo di offrire al decisore politico elementi di maggiore scientificità circa la reale entità e l'effettiva configurazione della pratica criminale dell'usura.

L'esecuzione, ad esempio, da parte dell'Osservatorio antiusura, delle Forze di polizia e dell'ISTAT degli adempimenti tesi a scandagliare e definire, con metodi scientifici, i principali aspetti quantitativi e qualitativi del fenomeno sarà valida ed apprezzabile premessa ad un approccio più razionale al tema e consentirà al Parlamento di disporre degli elementi valutativi necessari per meglio orientare la futura riforma del settore che appare quanto mai urgente. Così come sarà fondamentale, in termini de *iure condendo*, parallelamente alle vicende processuali, considerare gli aspetti prettamente commerciali dell'impresa sotto usura ed avere come reale obiettivo la restituzione di questa all'economia del territorio.

4. RISULTATI DELLE AUDIZIONI E DELL'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA ESPLETATE NELL'AMBITO DEL X COMITATO

Nell'ambito delle attività svolte dal X Comitato sui collaboratori e testimoni di giustizia, è stata condivisa la necessità di dedicare un *focus*

specifico sulle condizioni e sulle concrete modalità di accesso al Fondo di solidarietà *ex art.* 14 della legge n. 108 del 1996.

La domanda per la concessione del mutuo è presentata entro 2 anni a decorrere dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato, in qualità di persona offesa dal reato, ha avuto conoscenza dell'inizio delle indagini.⁽¹⁸⁾ Le istanze sono presentate al prefetto della provincia nella quale si è verificato l'evento lesivo ovvero si è consumato il delitto.

Dal 13 giugno 2016 è a disposizione dei richiedenti un portale telematico, denominato « SANA antiracket ed antiusura », per la preparazione e l'inoltro *on-line* delle istanze di accesso al Fondo e per la gestione informatizzata del rapporto con la pubblica amministrazione.⁽¹⁹⁾ Per molti anni la presentazione dell'istanza è avvenuta utilizzando esclusivamente questo sistema *on-line*. Il sistema ha subito di recente una riconfigurazione con l'obiettivo di offrire una migliore e più efficace operatività.

In caso di documentata urgenza, previo parere favorevole del pubblico ministero, il mutuo può essere concesso anche nel corso delle indagini preliminari, sulla base di concreti elementi acquisiti in tale fase processuale.⁽²⁰⁾

5. LE DENUNCE

Il fenomeno dell'usura, così come quello dell'estorsione, è caratterizzato da uno scarso tasso di emersione. Peraltro le poche denunce effettuate quasi sempre sono legate allo svolgimento di indagini per altri reati.

Secondo le audizioni eseguite dalla Commissione, sono vari i fattori che rappresentano una remora alla denuncia.

In primo luogo, vi è la paura della vittima in conseguenza della denuncia di subire violenze e danni irreparabili per sé e per i propri cari da parte di emissari dell'usuraio. In secondo luogo, il denunciante è frenato da una forte componente psicologica: solitamente un profondo senso di vergogna prostra la vittima, consapevole con le proprie scelte di avere condotto alla rovina, oltre sé stesso, anche la propria famiglia, l'impresa e, quindi, gli operai, i lavoratori, i collaboratori in generale. Inoltre, sempre più di frequente è stata osservata una sorta di « *sindrome di Stoccolma* » della vittima nei confronti del proprio usuraio che è visto come colui che in fin dei conti è stato tra i pochi ad essere attento alle sue esigenze.⁽²¹⁾

Un ulteriore motivo, particolarmente d'interesse per i fini di questa relazione, è la diffidenza che nutre la vittima nei confronti delle istituzioni, cioè della « *possibilità dello Stato di supportare realmente e di manifestare*

⁽¹⁸⁾ Art. 17, comma 2 del D.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60, « *Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, a norma dell'articolo 2, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10* ».

⁽¹⁹⁾ Il portale, raggiungibile al link: <https://antiracketusura.interno.gov.it/gp/home.php>, è attivo tutti i giorni dalle ore 7,30 alle ore 22,00.

⁽²⁰⁾ Si tratta dell'ipotesi di concessione in via provvisoria.

⁽²¹⁾ Seduta del 24 giugno 2020, audizione del prefetto Anna Paola Porzio, Commissario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

una presenza concreta accanto alle vittime di usura». ⁽²²⁾ Sulla stessa linea, molti degli imprenditori auditi dal X Comitato hanno espresso la propria delusione per aver creduto in uno Stato che non li avrebbe lasciati soli dopo la denuncia.

Una vittima, infatti, difficilmente sarà orientata a denunciare qualora non le si presenti una prospettiva concreta in grado di bilanciare i costi e i benefici di tale scelta sia in termini processuali che in termini extraprocessuali. Come evidenziato dalla totalità delle audizioni, da un lato, infatti, gli imprenditori usurati avranno il fondato timore che gli atti ritorsivi più volte minacciati dall'autore del reato si concretizzino nelle more del processo o qualora l'autore stesso non venga condannato a una pena severa; dall'altro lato, dovranno affrontare la sfida di garantire la sopravvivenza economica della propria azienda e un'accettabile qualità di vita al proprio nucleo familiare. ⁽²³⁾

L'emersione che la vittima compie con la denuncia e il riconoscimento che la stessa riceve in sede processuale preludono all'assunzione di un nuovo *status*, quello di soggetto legittimato alla richiesta di sostegno, e all'ottenimento della riparazione del danno subito, dell'offesa patita. Anche a questa logica dovrebbe rispondere l'intervento di sostegno previsto dallo Stato con il Fondo di solidarietà, che comunque si conferma uno strumento imprescindibile di contrasto al fenomeno usurario e di tutela in senso ampio della vittima.

Vi è tuttavia da chiedersi se effettivamente, sul piano concreto, questa strategia funziona, se cioè essa sia capace di alimentare un circuito virtuoso, dove, in sintesi, l'usurato presenta la sua denuncia, la denuncia è presupposto per l'istanza, l'istanza consente alla vittima di ottenere il ristoro tratto dal Fondo di solidarietà e quindi fare ritorno alla normalità come imprenditore. L'efficienza del circuito rappresenterebbe uno sprone per le altre vittime a denunciare i propri aguzzini, e così via.

Sul punto, le istituzioni nonché gli imprenditori in sede di audizione hanno segnalato la necessità di procedere ad una approfondita riflessione per una prognosi sull'efficacia del Fondo di solidarietà come strumento di: *a)* emersione del fatto di reato, cioè circa la sua idoneità a sollecitare la volontà delle vittime nel processo di scissione del giogo usurario; *b)* effettivo supporto alle vittime che hanno denunciato; *c)* sostegno nel percorso di rilancio all'attività economica interessata dalla vicenda delittuosa, ovvero, di reinserimento della vittima all'interno del circuito produttivo legale. ⁽²⁴⁾

Una delle tracce da seguire, dunque, per uscire dalla « *trappola della mancata denuncia* » risiederebbe nel grado di efficienza (e tempestività) del Fondo e di tutto ciò che gli ruota (o gli dovrebbe ruotare) attorno: non solo uno strumento finanziario messo a disposizione dallo Stato nei confronti delle vittime ma anche un insieme coordinato di misure di sostegno,

⁽²²⁾ Seduta del 13 gennaio 2022, audizione dell'avvocato Eleonora Montani, docente a contratto di diritto penale presso l'Università « Bocconi » di Milano.

⁽²³⁾ *Ibidem.*

⁽²⁴⁾ *Ibidem.*

accompagnamento (ed anche vigilanza e controllo) della vittima nel suo percorso di ritorno alla normalità.

Del medesimo avviso appare pure il Commissario straordinario anti-racket, laddove nella sua relazione annuale sull'attività svolta nel 2019 sembra tracciare l'orizzonte di quella che dovrebbe essere la missione di quell'Ufficio nel prossimo futuro, « *non già solo come mero ente elargitore di fondi, bensì quale costruttore di una rete di supporto alle vittime, della quale devono fare parte in uguale misura istituzioni pubbliche e società civile* ». ⁽²⁵⁾

Contestualmente ad un radicale intervento sul piano normativo, il Commissario antiracket e antiusura suggerisce la necessità che sia assicurato un lavoro capillare di divulgazione circa le potenzialità già insite nelle norme vigenti, « *intervenendo non solo nelle scuole, ma avvalendosi di un battage pubblicitario anche tramite i più popolari meccanismi di comunicazione, come i social, in modo da raggiungere la più ampia platea di soggetti interessati* ».

A ciò si aggiunga che l'istanza di accesso al Fondo di solidarietà ex art. 14 della legge n. 108 del 1996 dovrebbe essere presentata con modalità pressoché automatiche contestualmente alla presentazione della denuncia. Non ha senso gravare la vittima di attività ultronea proprio in un momento di forte frustrazione psicologica.

In secondo luogo, andrebbe potenziato il sistema di rete di tutti gli attori che intervengono nel sistema di prevenzione e contrasto.

Per quanto concerne le domande di accesso al Fondo di solidarietà, a livello territoriale, tre regioni – Sicilia, Campania e Puglia – ricevono la maggior parte dei benefici erogati dal Fondo. In particolare per l'erogazione a favore delle vittime di estorsione si pone al primo posto la Sicilia (seguita nell'ordine da Campania e Puglia), mentre la Puglia (seguita da Sicilia e Campania) si pone come regione *leader* nella destinazione di mutui a ristoro delle vittime di usura. ⁽²⁶⁾

Particolarmente significativo è l'elevato numero complessivo di istanze respinte (690), cui contribuisce in modo molto significativo l'altrettanto elevato numero di richieste respinte per l'ottenimento di mutui per i casi di usura (552) rispetto alle analoghe richieste di elargizione per i casi di estorsione (138). Nella maggioranza dei casi (450), il Comitato di solidarietà si è pronunciato negativamente o per carenza dei requisiti oggettivi o perché si trattava di fattispecie concrete non rientranti nelle previsioni normative. In 184 dei rimanenti casi di rigetto dell'istanza, la pronuncia sfavorevole del Comitato è stata orientata dal previo parere negativo formulato dall'autorità giudiziaria. ⁽²⁷⁾

⁽²⁵⁾ « *Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione ed usura: uno studio* », Università « Bocconi », Montani E., Polo M., Rapella G., Vasca M., pagg. 19-20.

⁽²⁶⁾ Somme elargite per le vittime di estorsione: Sicilia, euro 3.853.763,18; Campania, euro 3.561.840,98; Puglia, euro 2.117.499,27. Somme erogate a titolo di mutuo per le vittime di usura: Puglia, euro 850.576,71; Sicilia, euro 648.556,50; Campania, euro 607.353,20. Fonte: Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente della Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* ».

⁽²⁷⁾ Nei casi residuali l'istanza è stata rigettata per inerzia dell'istante (29), per mancanza di un danno ristorabile ai sensi della normativa vigente (14) o anche perché l'istanza è stata

Con particolare riferimento all'usura, il Commissario antiracket ha segnalato che, a ulteriore conferma dei dati degli anni precedenti, il grande numero di richieste di mutuo respinte era riferibile, come in passato, « *per lo più (...) a denunce proposte nei riguardi di istituti di credito (c.d. usura bancaria), conclusesi con l'archiviazione del relativo procedimento penale* ».

Atteso che l'unica via per la vittima, in un passaggio di consapevolezza teso a recuperare la dignità perduta, è quella di rompere il muro di omertà che lega le sue vicende personali alle responsabilità penali dell'usuraio, la denuncia costituisce lo snodo essenziale su cui poggia tutto l'impianto di funzionamento del Fondo di solidarietà.

Dalle audizioni degli imprenditori effettuate nel X Comitato è emerso come il modello attualmente in vigore risulti particolarmente farraginoso e poco rispondente alle esigenze. Per comprenderne appieno le ragioni è opportuno analizzare l'operatività del Fondo. Alla data di presentazione della Relazione annuale del Commissario straordinario del 2019 (annualità presa in considerazione in quanto registrata in un periodo *pre-Covid*), il Fondo presenta un rapporto tra l'importo delle rate in evase e le rate scadute vicino all'85%, stimato in termini assoluti in circa 83,9 milioni di euro.⁽²⁸⁾ Tuttavia, la morosità effettiva è ancora più elevata, attestandosi intorno al 94-97%. Tali valori, assolutamente indicativi di una spiccata inefficienza del sistema, rappresentano ad avviso della Commissione un chiaro monito per il legislatore affinché intervenga rapidamente e in modo risolutivo: tutto ciò è indice ineluttabile del mancato « *reinserimento nell'economia legale* » delle vittime di usura, finalità primaria perseguita della legge n. 108 del 1996.⁽²⁹⁾

Va detto che, secondo quanto previsto dalle procedure di legge, la concessionaria Consap, prima di attivare le azioni per il recupero coattivo delle rate insolute, provvede, in via amministrativa, a sollecitare i mutuatari al relativo pagamento, consentendo, la regolarizzazione delle stesse. Nel periodo di riferimento (2019) Consap è riuscita ad ottenere regolarizzazioni per un importo complessivo di poco più di 70.000 euro. Sono stati poi recuperati circa 850.000 euro, a titolo di rate di ammortamento in evase, in via di compensazione dal pagamento di 13 elargizioni a vittime dell'estorsione e 6 benefici a vittime della mafia. Nel corso delle audizioni è emerso che la compensazione è stata applicata anche alla liquidazione del danno da lesioni personali. Sul punto sarebbe stato opportuno effettuare verifiche più approfondite da parte del Comitato – impedito dall'anticipata conclusione della legislatura – atteso che appare poco logica e comunque non equa la compensazione di voci di danno che hanno natura e funzione completamente differenti.

presentata oltre i termini (12) o risultava comunque improcedibile (1). Fonte: Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente della Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* ».

⁽²⁸⁾ Relazione annuale 2019 – Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

⁽²⁹⁾ *Idem*.

La concessionaria ha, poi, riferito che dall'inizio dell'operatività della concessione risultano risolti, ai sensi dell'art. 3.3. dell'atto concessorio, 333 contratti per il raggiungimento di una morosità nel rimborso delle rate pari alla metà dell'importo mutuato. In questi casi Consap è tenuta a procedere all'iscrizione a ruolo delle posizioni, laddove la preventiva diffida a dimostrare l'avvenuto pagamento sia rimasta infruttuosa. Per l'anno 2019 Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per 743 posizioni, di cui 72 in relazione a decreti di revoca, 4 per recupero spese legali e 667 per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento.⁽³⁰⁾

In questo scenario, appare evidente come il modello attuale di intervento di solidarietà non riesca ad assolvere alla funzione per la quale è stato concesso, cioè « *garantire un reingresso nell'economia, un rilancio delle attività dell'imprenditore* », ma viene utilizzato dalla vittima per pagare i debiti accumulati nei confronti dei fornitori, delle banche o dell'erario, « *trovando poi nell'impossibilità materiale di rispettare il piano di rientro concordato e, prima ancora, nell'impossibilità di effettuare quegli investimenti che sarebbero necessari per risanare l'impresa e rilanciarla* », con la conseguenza che il mutuo non viene restituito e non viene utilizzato per fare impresa.⁽³¹⁾

6. I RAPPORTI CON IL SISTEMA BANCARIO

Il tema dei rapporti con il sistema bancario presenta profili di particolare complessità in ragione di una normativa che rende pressoché impossibile erogare credito ai clienti il cui rating è stato declassato o sono considerati non bancabili e ciò, ha sottolineato il Commissario antiracket, anche in presenza di precise garanzie concesse dallo Stato, con il concreto rischio di consegnare la persona o l'azienda all'usuraio.⁽³²⁾ Tale rilievo, mosso dal mondo delle attività produttive, è fondato ed attiene anche alla fase successiva, quando il denaro è stato erogato ma i canali di accesso al credito sono bloccati dalla precedente insolvenza.

Inoltre, come già accennato, avvenuta l'erogazione del beneficio, si apre per le vittime una fase estremamente delicata: da un lato potrebbero rientrare nell'economia attiva, dall'altro devono fare fronte a situazioni di debito pregresso o, peggio, di fallimento intervenuto nelle more di concessione della misura di solidarietà. Non si tratta solo di debiti verso i fornitori, in quanto spesso la gran parte delle somme è dovuta all'Erario o all'INPS per il saldo delle partite debitorie di natura tributaria o contributive che per molto tempo le parti lese non hanno potuto onorare.

È, quindi, necessaria una più efficace interazione tra le pubbliche amministrazioni aventi un ruolo centrale nella ripartenza dell'impresa. In

⁽³⁰⁾ Relazione annuale 2019 – Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

⁽³¹⁾ Seduta del 13 gennaio 2022, audizione dell'avvocato Eleonora Montani, docente a contratto di diritto penale presso l'Università « Bocconi » di Milano.

⁽³²⁾ Seduta del 24 giugno 2020, audizione del prefetto Annapaola Porzio, Commissario di governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

merito, il Commissario antiracket e antiusura riporta dei casi esemplificativi: « *chi è stato vittima di usura non può avere un conto corrente bancario, ma se deve avere il POS per poter fare il commerciante ha necessità di possederlo; chi ha ottenuto il beneficio della sospensiva dei termini di pagamento ai fini contributivi, limitatamente a quel periodo deve risultare un contribuente adempiente, ma accade che talvolta non sia considerato così e gli vengano limitati alcuni diritti. Questo dipende da una scarsa circolarità delle informazioni ma, soprattutto, dalla complessità dei rapporti tra le pubbliche amministrazioni* ».

Identici problemi rilevati dal Commissario antiracket sono emersi nel corso dei numerosi imprenditori sentiti dal Comitato. Emblematica, al riguardo, è stata la situazione, segnalata da alcuni auditi, di una impresa palermitana sottoposta ripetutamente ad usura ed estorsione⁽³³⁾. Si è potuto rilevare come sulla citata posizione la prefettura di Palermo e l'Ufficio del commissario antiracket e antiusura non avevano reciproca contezza che l'impresa in argomento avesse presentato 12 istanze (tante quante erano gli atti estorsivi subiti e denunciati) di accesso al Fondo e che dopo più di sei anni (tempo del tutto inaccettabile per la vita di un'impresa) non erano state ancora definite. In tal modo, l'impresa è stata esposta al rischio di fallimento nonostante avesse numerose commesse di lavoro, alcune in atto e altre già eseguite ma di cui non poteva riscuotere il compenso, tra cui lavori eseguiti per conto della prefettura di Palermo e di alcuni comuni della medesima provincia. Il tempestivo intervento della Commissione, grazie all'impegno personale della coordinatrice del Comitato, sulle autorità competenti affinché pervenissero ad un migliore coordinamento delle azioni di rispettiva attribuzione, ha scongiurato che si realizzassero le condizioni per la dichiarazione di fallimento dell'impresa che a quel punto sembrava ormai inevitabile.⁽³⁴⁾

7. IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI

Le associazioni rappresentano una componente di assoluto rilievo nel sistema di prevenzione dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione, trattandosi di strutture più prossime alle potenziali vittime, talvolta composte da persone che lo sono state a loro volta. La legge affida loro il compito di supportare la vittima, guidandola nel percorso che porta alla denuncia, accompagnandola anche durante il processo, assistendola nella presentazione dell'istanza al Fondo e, infine, offrendole il supporto necessario perché il percorso di reingresso nel mercato lecito si concluda positivamente.

Nel ripensamento complessivo del settore, però, sarebbe necessaria una riflessione anche sull'associazionismo, essendosi verificati spiacevoli episodi che hanno visto l'arresto o comunque il coinvolgimento in attività

⁽³³⁾ X Comitato, riunione del 6 febbraio 2020, audizione dei signori Filippo Misuraca e Margherita Landi in Commissione Parlamentare Antimafia del.

⁽³⁴⁾ Comunicazione del luglio 2022 della Coordinatrice del X Comitato, on. Piera Aiello, al Commissario antiracket e antiusura e al Prefetto di Palermo.

illecite di iscritti ad associazioni antiracket. Apparirebbe opportuno, ad esempio, prevedere un criterio di rotazione dei consiglieri al fine di evitare un eccessivo consolidamento delle posizioni direttive all'interno delle associazioni. Ferma restando l'autonomia organizzativa delle libere associazioni, si impone, tuttavia, la imprescindibile necessità di una maggiore trasparenza negli organigrammi e un più saldo raccordo anche propositivo con le prefetture. Il prefetto Porzio ha proposto, ad esempio, di mutuare quanto previsto per il volontariato di protezione civile, soprattutto per il formarsi di associazioni in territori che solo ora si rendono conto di essere stati infiltrati dalla criminalità organizzata. Mentre nel nord del Paese si registra ancora una scarsa penetrazione di tale tipo di realtà, nel sud, al contrario, la maggiore presenza di associazioni antiracket non è sempre sinonimo di eccellenza, dove anzi, lamenta il Commissario straordinario, risultano essere invero « *molto poche le associazioni che fanno veramente questo tipo di lavoro, che consiste nell'accogliere la vittima, nel parlarci, nel convincerlo e nel portarlo alla denuncia, nell'accompagnarlo in tribunale, nell'offrirgli sostegno psicologico, nel costituirsi parte civile e nell'arrivare fino alla fine del percorso, che per noi è assolutamente importante* ». ⁽³⁵⁾ Peraltro, si è appreso che l'autorità di gestione del PON « *legalità* » 2014/2020 stava valutando un investimento dedicato alle associazioni che operano nell'ambito delle regioni obiettivo. ⁽³⁶⁾

La Commissione è dell'avviso che il rilancio passi innanzitutto dallo sviluppo di tutte quelle politiche di promozione dell'associazionismo antiracket e antiusura tese ad incentivarne la presenza nelle aree del Paese ancora sprovviste di adeguati presidi del terzo settore.

Nell'ambito di tale strategia di espansione anche al Nord delle buone prassi antiracket e antiusura, il Commissario straordinario auspica un più intenso coinvolgimento delle associazioni di categoria che, forse più di altri, sono in grado di conoscere quando un proprio associato versa in un momento di difficoltà, non solo per motivi di racket o di usura, e conseguentemente avere la possibilità di avvicinarlo e, se del caso, indirizzarlo verso le strutture di sostegno appropriate. ⁽³⁷⁾

Si pensi, ad esempio, al ruolo centrale che affida alle Camere di Commercio il Codice della crisi e dell'insolvenza. Nei fatti queste sono le prime a conoscere le difficoltà degli imprenditori.

Peraltro, un concreto segno di attivismo delle associazioni antiracket e antiusura, al di là dei convegni, può essere rinvenuto nel numero di atti di costituzione di parte civile nei processi penali, indicativi di un reale interesse nei confronti della vittima che viene così seguita ed accompagnata. Non sembra aver avuto grande riscontro la circolare del Commissario antiracket e antiusura con la quale si invitavano le associazioni e fondazioni antiusura e antiracket nel tentativo di far conoscere all'Ufficio del Com-

⁽³⁵⁾ Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente della Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* », gennaio 2020.

⁽³⁶⁾ *Idem.*

⁽³⁷⁾ *Idem.*

missario il numero complessivo delle costituzioni di parte civile anche ai fini della tenuta della loro iscrizione nei registri prefettizi.

8. LA CONSULTA NAZIONALE ANTIUSURA

In data 24 giugno 2020 è stato audito monsignor Alberto D'Urso, presidente della Consulta nazionale antiusura,⁽³⁸⁾ costituita il 16 maggio 1995 a seguito dell'incontro, a Napoli, tra D'Urso ed i presidenti di alcune fondazioni antiusura allora esistenti (Bari, Matera, Napoli, Roma, Torino). Negli ultimi venticinque anni l'attenzione delle istituzioni ecclesiastiche – ha affermato l'audito – è stata crescente, per evidenti motivi umani, morali e religiosi; attualmente vi sono 33 fondazioni con riconoscimento giuridico regionale, che fanno riferimento alla Consulta nazionale.

L'audito ha lamentato la scarsa attenzione, da parte dei *media*, sull'usura e, soprattutto, sulle cause che portano a tale fenomeno, a partire dalla diffusione del gioco di azzardo. Ha ricordato che la legge 7 marzo 1996, n. 108, istitutiva del « Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura », è di fatto una norma discriminatoria, in quanto non ricomprende il riconoscimento degli stessi diritti anche alle famiglie, agli artigiani e ad altre categorie. È stata consegnata alle Commissioni Giustizia di Camera e Senato una proposta di modifica, rimasta senza seguito per mancanza delle coperture finanziarie, auspicando che la legge venga modificata.

Il presidente della Consulta nazionale antiusura ha rilevato come la pandemia abbia determinato un incremento dell'usura e delle richieste economiche: presso le parrocchie del Mezzogiorno sono raddoppiate o triplicate le richieste del « pacco alimentare », è aumentato il numero dei suicidi. Molti laici, professionisti preparati, funzionari di banca, si recano presso la fondazione ed ascoltano i problemi delle persone, riuscendo a fornire consigli ed aiuti concreti in modo da trasformare i debiti usurari in debiti bancari o in altro tipo di debiti che le vittime possono onorare.

Invero, il numero delle famiglie che in Italia vivono in sostanziale fallimento economico, non risolvibile senza apposite misure di recupero, è quasi di 2 milioni.

L'audito ha ribadito che, tra le cause che hanno accresciuto i casi di usura, va considerata certamente la mancanza di lavoro, ma anche il gioco d'azzardo nel quale, nel 2019, « sono stati sperperati circa 110 miliardi ». Infine, ha citato le procedure esecutive immobiliari il cui numero risulta in crescita presso tutti i tribunali d'Italia, anche per l'atteggiamento aggressivo di finanziarie e società di recupero crediti nei confronti di soggetti gravemente indebitati, i quali – già provati anche psicologicamente dalla pesante condizione finanziaria in cui versano – vengono condotti all'esasperazione e alla contrazione del debito usurario, spesso considerato quale ultima spiaggia di salvezza. Vanno, quindi, promossi – ad avvisto dell'au-

⁽³⁸⁾ Seduta del 24 giugno 2020, audizione del Presidente della Consulta nazionale antiusura, monsignor Alberto D'Urso.

dito – gli interventi a favore della riduzione dell’indebitamento delle famiglie, della promozione del lavoro e dell’aumento dei fondi statali destinati a tali iniziative e alla riduzione della povertà.

9. L’USURA E LE FAMIGLIE

Nell’ambito delle attività demandate al Commissario straordinario antiracket è avvertita l’esigenza, sempre più indispensabile sotto il profilo della prevenzione, di un raccordo più stretto con il Ministero dell’economia e delle finanze e con il mondo bancario. La condizione di sovraindebitamento di persone e aziende dovrebbe essere percepita come segnale di un forte rischio usura, atteso anche il permanere della situazione difficile dell’economia e della disoccupazione nel nostro Paese.

La fase di prevenzione svolta dal Ministero dell’economia e delle finanze che, attraverso i propri meccanismi di sostegno finanziario (il più volte citato « Fondo di prevenzione »), mette a disposizione delle imprese, ma anche delle famiglie, fondi con i quali garantire presso le banche eventuali stati di sovraesposizione economica, è fondamentale. La sinergia tra il MEF e il Commissario straordinario dovrebbe ulteriormente rafforzarsi e ancorarsi ad un sistema ancora più efficiente per rendere sempre più performante la fase preventiva, intercettando anticipatamente le situazioni di malessere economico.⁽³⁹⁾

L’esclusione delle famiglie dal Fondo di solidarietà, istituto ideato per supportare le attività economiche e contrastare la criminalità organizzata, dovrebbe essere superata. La famiglia di fatto oggi è anche un soggetto per certi versi economico. Nell’ambito di una riforma complessiva sarebbe il caso di superare la discriminazione ormai non più attuale di un accesso al Fondo di solidarietà riservato alle sole imprese. In tale ottica, il prefetto Porzio ha auspicato una profonda riflessione che parta dall’analisi del numero delle denunce presentate dalle famiglie.

10. CONCLUSIONI

L’attuale modello, presenta una realtà che necessita di un radicale cambiamento di rotta e ciò non può essere per nulla assicurato attraverso il mutamento da mutuo a contributo a fondo perduto in quanto, ciò, consentirebbe da un lato di tenere i conti del fondo in ordine non dovendo più rendicontare le morosità, dall’altro, però, sarebbe totalmente eluso ogni controllo e verifica sulla reale destinazione dei fondi pubblici di solidarietà non rilevando più la condizione di morosità dei beneficiari. Potenzialmente, una eventuale modifica in tal senso, determinerebbe un pericoloso « assist » alla criminalità organizzata.

⁽³⁹⁾ Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e presidente della Comitato di solidarietà, « *Relazione annuale – attività 2019* », gennaio 2020, pag. 33.

Al fine di ottenere, quindi, un più puntuale ed attuale perseguimento delle finalità previste dalla legge del 1996, conformandosi a quanto indicato dalla Corte dei conti, che, in sede di ultime conclusioni e raccomandazioni, ha auspicato in particolare « *modifiche...come quella riguardante modalità degli interventi a favore delle vittime di usura più efficaci nel favorire il reinserimento delle medesime nell'attività economica* », ⁽⁴⁰⁾ sarebbe necessaria una nuova formulazione dell'articolo 14, che preveda, in particolare, il parziale svincolo dell'iter amministrativo per la concessione del mutuo gratuito e della elargizione dalle vicende strettamente giudiziarie penali essendo la finalità della legge, consistente nel « *reinserimento nell'economia legale* » della vittima, unicamente riferibile e valutabile sotto il profilo civilistico, contabile e commerciale.

Non più, quindi, una totale dipendenza dal processo penale, i cui tempi non possono per natura essere pre-determinati o peggio contratti, quanto piuttosto un ancoraggio ad un procedimento amministrativo-commerciale.

Nel corso dell'attività del X Comitato, sono stati auditi numerosi imprenditori, tutte vittime di usura ed estorsione, dalle cui testimonianze sono emerse le seguenti sollecitazioni sulle quali si dovrebbe intervenire e, in particolare, l'assenza di:

- un'adeguata informazione circa gli strumenti di prevenzione da attivare per evitare il ricorso al prestito usurario e, contestualmente alla denuncia, per ciò che riguarda l'attivazione di strumenti di solidarietà;
- strumenti realmente efficaci per consentire ai soggetti che sono in una condizione di sovraindebitamento di poter accedere a forme anche solo di garanzia statale tali da consentire alle imprese di non essere espulse dal circuito legale del credito;
- una tutela personale della vittima che sia calibrata sulla qualità dei criminali e dell'eventuale coinvolgimento di una organizzazione criminale;
- un supporto psicologico a sostegno delle vittime;
- accompagnamento e tutoraggio nella fase di accesso ai fondi antiusura e antiracket; in tal senso, sarebbe opportuno incentivare una maggiore presenza di associazioni sul territorio che non gestiscano direttamente fondi di prevenzione ma che si impegnino profondamente a sensibilizzare l'opinione pubblica alla denuncia e che accompagnino la vittima in tutto il percorso di accesso ai relativi fondi;
- una sezione specializzata sui crimini contro l'economia presso le procure circondariali.

Inoltre, è stata segnalato un dialogo non sempre adeguato tra prefetture e vittime di usura ed estorsione, come pure andrebbe rafforzata la collaborazione tra gli uffici di prefettura e le associazioni presenti sul territorio.

Tutti gli imprenditori auditi, poi, sono stati concordi nell'indicare che le istruttorie delle istanze di accesso al Fondo di solidarietà sono definite

⁽⁴⁰⁾ Relazione della Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, La gestione del fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura (2013-2017), deliberazione del 24 maggio 2018, n. 9/2018/G.

in tempi assolutamente non compatibili con la vita dell'impresa che richiede, al contrario, interventi tempestivi ed efficaci.

Le audizioni hanno messo in evidenza come gli imprenditori che hanno deciso di denunciare fatti usurari ed estorsivi non abbiano quasi mai avuto informazioni circa l'accesso al Fondo di solidarietà.

Allo stesso modo gli imprenditori non conoscevano lo strumento del Fondo di prevenzione *ex art. 15* della legge n. 108 del 1996 e il ruolo ivi svolto dai « confidi ». Ciò ha reso inevitabilmente ancor più incerto il recupero dell'operatività aziendale con ripercussioni negative sui posti di lavoro e sui crediti legittimi vantati dai fornitori.

Gli imprenditori auditi hanno manifestato scarsa conoscenza degli strumenti anche finanziari cui attingere per superare periodi di crisi aziendale ed evitare di esporsi alle lusinghe del prestito usurario.

Allo stesso modo, a seguito della denuncia tutte le vittime audite hanno dichiarato forte disagio dovuto al fatto che inevitabilmente il processo penale è risultato completamente assorbente rispetto all'impegno all'interno dell'azienda. Anzi, in molti casi la costituzione di parte civile è risultata oltremodo pregiudizievole per la prosecuzione dell'impresa attesa la reiterazione dei reati in special modo della criminalità organizzata e una scarsa tutela nei confronti della vittima, dei suoi famigliari e del patrimonio aziendale.

In modo particolare, gli imprenditori vittime di racket e testimoni di giustizia hanno denunciato un'inadeguata protezione, personale e di tutta la famiglia, calibrata sulla qualità criminali degli autori dei reati e dell'attività imprenditoriale svolta onde assicurarne la continuità.

Inoltre, non in pochi casi si sono registrate difficoltà evidenti di tenuta psicologica della vittima che viene completamente assorbita dalle dinamiche processuali mentre nessun supporto psicologico è previsto.

Tutti gli imprenditori auditi hanno manifestato isolamento sociale ed economico nonché scarsa attitudine delle istituzioni preposte⁽⁴¹⁾ a mettersi in dialogo attivo con loro.

In alcuni casi si è rilevato un difficile dialogo tra le stesse istituzioni citate finalizzato a dare risposte celeri e calibrate ai casi concreti. Tali problematiche sembrano acuirsi per le posizioni gestite dalle prefetture di seconda fascia, ovvero quelle generalmente dove non ha sede, nell'ordinamento giudiziario, la Corte d'appello. In generale, le prefetture presentano personale inadeguato e in numero limitato da destinare a compiti altamente specializzanti come la comprensione delle dinamiche aziendali e l'analisi di bilanci aziendali al fine della determinazione del danno subito dalla vittima.

Spesso il personale di molte prefetture viene destinato a mansioni diverse e che lo stesso dinanzi ai casi complessi si manifesta tecnicamente inadeguato.

⁽⁴¹⁾ Prefetture, associazioni antiracket e antiusura, Ufficio del Commissario straordinario del governo antiracket e antiusura, procure della Repubblica.

Secondo quanto riportato dagli auditi in molti casi ci si trova dinanzi ad un sistema statale a comparti in cui ogni Istituzione sembra non essere collegata funzionalmente con l'altra.

Nei confronti delle associazioni antiusura e antiracket, anche quelle iscritte presso il Ministero dell'interno ai sensi del decreto ministeriale del 2007, è necessario che sia assicurato un monitoraggio costante sull'attività effettivamente svolta e sull'opportunità che i membri dei consigli direttivi, così come avviene per i componenti del Comitato di solidarietà, vengano periodicamente ad alternarsi anche in ottica di tutela dell'ente stesso.