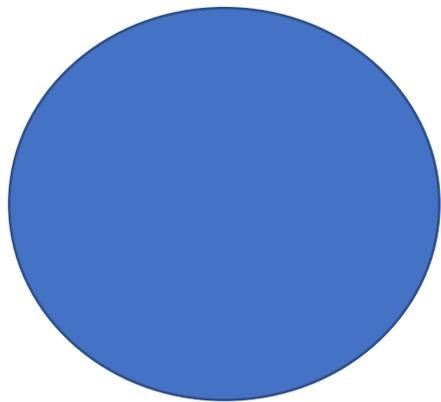
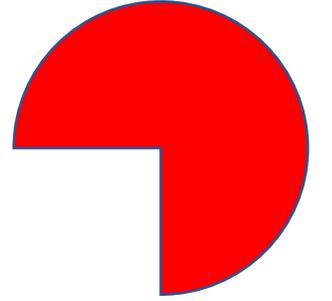


# **Il reato di usura anche alla luce della nuova emergenza pandemica**

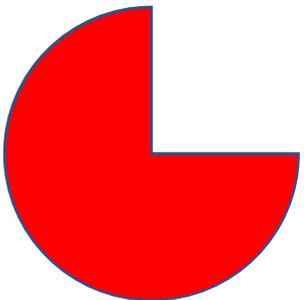


*A cura della dott.ssa Maria Federica Carriero  
Assegnista di ricerca – Diritto Penale - Università «la Sapienza» di Roma*

# I percorsi:



1. Cosa si intende per **usura**? (Panoramica generale);
2. Gli strumenti di **tutela della vittima** di usura;
3. I dati a livello nazionale: il **boom in epoca Covid-19**.



# 1. Cosa si intende per **usura**?

L'etimologia del termine usura deriva dal latino “*usus*”, quale naturale effetto dell'utilizzo della moneta: già nel diritto romano, infatti, il denaro veniva considerato come un bene fruttifero in grado di produrre, quali suoi frutti, gli interessi.

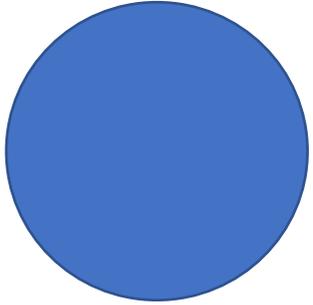
Tuttavia, se da un lato **la dazione di interessi è da sempre stata considerata come la naturale conseguenza dell'utilizzo del denaro**, dall'altra appartiene al patrimonio della **tradizione ebraica e cristiana** la condanna di una richiesta eccessiva degli stessi: già all'interno dell'Esodo e del Deuteronomio l'usura veniva qualificata come un *comportamento come odioso*.

È noto, infatti, che inizialmente il rapporto tra il *carnefice* (*rectius: usuraio*) e la sua vittima (*spesso un imprenditore in difficoltà*) sia ***idilliaco*** (una vera e propria “luna di miele”).

Terminata questa fase, tuttavia, iniziano a palesarsi i primi elementi sintomatici tipici del **rapporto patologico che è sotteso al prestito di denaro con interessi usurari**. Queste spie spesso si concretizzano nell’insistente richiesta della restituzione del denaro e dei relativi interessi oggetto del prestito; richieste, queste ultime, che nella maggior parte dei casi vengono **accompagnate da condotte intimidatorie, minacciose e/o violente riguardanti non solo l’imprenditore stesso ma anche i suoi familiari**.

Quando il *carnefice manifesta la sua reale natura*, le conseguenze che possono verificarsi sono tre:

- l'assecondamento delle richieste fino alla decozione dell'impresa;
  - la richiesta di aiuto;
    - il suicidio.

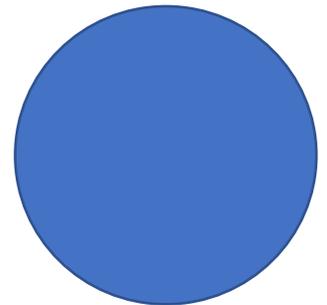


Le condotte usuraie non vengono perpetrate oggi soltanto dai **c.d. “cravattari”, ma anche dalla criminalità organizzata.**

Quest’ultima sembra avere in effetti un diverso *modus operandi* al Sud rispetto al Nord.

Nel **meridione** la criminalità organizzata tende a richiedere ai commercianti (soprattutto di modeste dimensioni) la dazione di somme di denaro (c.d. pizzo) al fine di poter esercitare la propria attività commerciale senza avere ripercussioni; tali condotte, invero, spesso integrano il reato di estorsione di cui all’art. 629 c.p., aggravata dal metodo mafioso.

Al **nord**, al contrario, la criminalità organizzata mira a fornire liquidità alle imprese proprio allo scopo di avere la restituzione delle stesse maggiorate da interessi usurari.

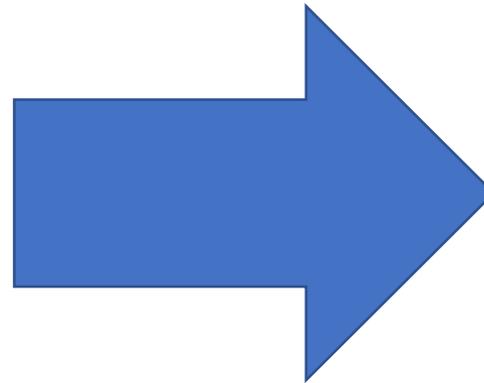


La totale stigmatizzazione del fenomeno dell'usura ha poi caratterizzato tanto la disciplina del **codice previgente**, quanto quella di **quello odierno**.

Nonostante la *ratio* sia sempre stata quella di riconoscere una duplice tutela, penale e civile, ai soggetti colpiti dal fenomeno usurario, il micro-sistema normativo autonomo dell'usura attualmente vigente è il **frutto di una rilevante stratificazione normativa**.

In realtà, il **codice Zanardelli** del 1889 non prevedeva l'usura quale **reato autonomo**.

Pertanto, era la giurisprudenza a sussumere i casi più gravi nei reati di truffa o di circonvenzione di incapace.



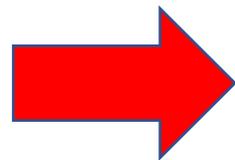
Infatti, in un primo momento ciò che veniva vietato - sia sotto il profilo penalistico che da quello civilistico - era **l'usura c.d. soggettiva**: si intendeva colpire coloro che richiedevano interessi considerati, appunto, usurari **non alla stregua di un parametro oggettivo**, ma in base alla valutazione circa la **sussistenza o dello stato di bisogno o delle condizioni di difficoltà del debitore** (c.d. usura impropria).

Una volta accertate le condizioni richieste dal previgente art. 644 c.p., e ottenuta la condanna in sede penale, il debitore soggetto all'usura poteva altresì richiedere, anche alternativamente, il rimedio previsto dalla vecchia formulazione dell'art. 1815 c.c., il quale prevedeva un meccanismo di **sostituzione automatica della clausola nulla**, in quanto usuraria, con **un'altra clausola valida alla stregua della quale gli interessi si dovevano considerare dovuti solo nella misura legale**.

Il sistema così come descritto è stato interamente modificato attraverso una serie di interventi tra i quali hanno assunto particolare rilievo la **L. 108/1996**, il **DL 394/2000** e il **DL 70/2011**; tali modifiche, insieme, ai rinnovati artt. 644 c.p. e 1815 c.c. compongono quello che oggi viene definito come il **microsistema normativo autonomo della disciplina antiusura** che si caratterizza per essere, oltre che trasversale, anche di **natura reale**.

Infatti, la trasformazione dalla c.d. **usura soggettiva ad un sistema di tipo oggettivo** è avvenuta con la **L. 108/1996**: il legislatore ha sostituito l'incerto parametro dello «*stato di bisogno*» del debitore con un **tasso soglia predeterminato in sede legislativa**, permettendo così, da un lato di rendere la fattispecie penale maggiormente rispondente ai **principi di legalità, riserva di legge e prevedibilità (art. 25 cost.)**, e dall'altro di consentire alle parti di essere sempre in grado di **controllare se il tasso di interessi che stanno pattuendo sia inferiore o superiore al tasso soglia di usura.**

La volontà del legislatore di garantire alle parti la massima certezza dell'indice di riferimento scelto si è però scontrata con la necessità, fisiologica oltre che ontologica, che **il tasso soglia di usura abbia struttura flessibile**: esso deve essere in grado di seguire **l'andamento fluttuante del valore della moneta, del suo potere di acquisto e della inflazione.**



Per tale ragione il valore soglia usurario viene **stabilito dal combinato disposto dalla formula disciplinata all'interno della L. 108/1996, ex art. 2 co. 4 (T.E.G.M. + 1/4 + 4%)**, che deve essere completata dal valore del tasso effettivo globale medio rilevato trimestralmente dal Ministero del tesoro, sentiti la Banca d'Italia e l'Ufficio italiano dei cambi, con apposito D.M. (art. 2).

La mera specificazione tecnica compiuta dal D.M. trimestralmente risulta così in grado di garantire la **fluidità del parametro**, essendo contestualmente compatibile con il **principio della riserva di legge** che vige in diritto penale, il quale, nonostante abbia natura tendenzialmente assoluta, risulta compatibile con le mere specificazioni tecniche compiute dalla normativa secondaria.

Alla luce di quanto sopra esposto si desume come oggi **l'usura abbia quindi natura oggettiva**, dovendosi ritenere sussistente ogni qualvolta il tasso scelto dalle parti **risulti superiore al tasso soglia stabilito dalla legge**.

Rimane poi, quale criterio residuale, la possibilità per il giudice (penale) di ritenere configurato il delitto anche qualora gli interessi, **nonostante risultino inferiori a tale limite**, siano **in concreto sproporzionati rispetto alla prestazione pattuita** nel caso in cui chi li ha dati versi in uno stato di difficoltà economica.

Così come “**lo stato di bisogno**”, elemento essenziale dell'usura soggettiva, è stato oggi trasformato in una **aggravante ad effetto speciale** prevista dall'art. 644 c.p.

# Art. 644 c.p.

*Chiunque [...] 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'articolo 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.*

Con specifico riferimento alla tutela penale (art. 644 c.p.), **l'interesse giuridico protetto** viene da alcuni individuato nella:

- ❖ Libertà morale e nell'autonomia contrattuale della vittima;
- ❖ da altri nella tutela patrimoniale della persona offesa;
- ❖ mentre da altri ancora nell'ordinamento del credito quale strumento di economia nazionale accanto al corretto funzionamento del mercato finanziario.

Non manca, tuttavia, chi ritiene che si tratti di un **reato pluri-offensivo** la cui latitudine applicativa sarebbe così in grado di ricomprendere tutti i beni giuridici summenzionati.

Quanto alla **struttura della fattispecie** di reato, l'art. 644 c.p. prevede tre diverse figure di usura:

- presunta o pecuniaria (comma 1);
- concreta o reale (comma 3);
- la mediazione usuraria (comma 2).

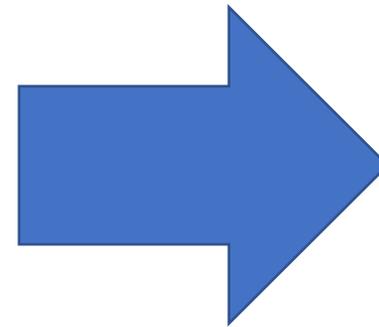
L'usura **presunta o pecuniaria (comma 1)** si configura in maniera automatica – da ciò la definizione di usura presunta – ogni qualvolta vi sia il superamento degli interessi rispetto al tasso soglia di usura sopra menzionato.

La **concreta o reale (comma 3)** ricorre quando i vantaggi usurari, nonostante risultino inferiori al tasso soglia, siano comunque sproporzionati in virtù delle **concrete modalità del fatto**; a ciò deve necessariamente aggiungersi la **condizione di difficoltà economica o finanziaria in cui deve versare la vittima del reato**.

La **mediazione usuraria (comma 2)** consiste, infine, nel pretendere per l'attività di mediazione compensi usurari, ossia superiori al tasso soglia, ovvero sproporzionati nel caso in cui la persona offesa sia in stato di bisogno.

Sempre sul piano oggettivo, si tratta di una **fattispecie a schema duplice** potendo lo stesso integrarsi tanto con la mera **promessa** quanto con la **concreta dazione degli interessi usurari**.

In altri termini, ai fini della configurazione del reato di usura **non è necessario che vi sia la consegna del denaro o di altra utilità al soggetto agente, essendo sufficiente il solo accordo tra le parti**.



Il fatto che si tratti di una fattispecie a schema duplice, invero, ha creato in giurisprudenza un **dibattito circa l'individuazione del momento consumativo del reato**: per la tesi maggioritaria pur trattandosi di un reato istantaneo che si consuma nel **momento stesso in cui si realizza la promessa o la prima dazione di interessi usurari, la consumazione può subire un “frazionamento” o “prolungamento” coincidente con le eventuali e successive dazioni di denaro**; sicché viene attualmente definito in giurisprudenza come una **fattispecie a condotta frazionata o prolungata**. Non a caso, infatti, l'art. 644 *ter* c.p. prevede che «la prescrizione del reato di usura decorre dal giorno dell'ultima riscossione sia degli interessi che del capitale».

Lo **scambio sinallagmatico** che si viene ad instaurare, che in quanto tale richiede la necessaria cooperazione della vittima, fa sì che questo reato venga definito dalla più attenta dottrina come un **“reato-contratto”**.

Quanto, invece, all'elemento soggettivo, l'usura è un reato **doloso**, punito con **dolo generico**. È, pertanto, richiesta la prova della rappresentazione e della volizione dell'agente, **non essendo possibile fare ricorso, così come faceva in passato parte della giurisprudenza, ad alcuna presunzione (c.d. dolo *in re ipsa*)**.

## 2. Gli strumenti di **tutela della vittima** di usura adottati a livello nazionale.

Un ruolo certamente primario è svolto dalla **persona offesa dal reato**.

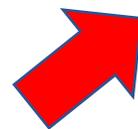
L'ordinamento tende, infatti, a tutelarla:

- sia in un'ottica preventiva *ex ante* (ossia prima che vengano perpetrate condotte usurarie);
- che *ex post* (ovvero dopo l'instaurazione di un procedimento penale).

## STRUMENTI *EX ANTE*

In via preventiva, la L. 108/1996, oltre ad avere modificato il reato *de quo*, ha parallelamente istituito, ai sensi dell'art. 15, un “*Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura*”, gestito dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

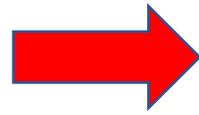
In particolare il Fondo è finalizzato a erogare **due diverse tipologie di contributi**.



1) La **prima categoria di contributi** è destinata ad appositi fondi – i c.d. confidi – che si propongono lo scopo di **garantire le banche e gli intermediari finanziari che concedono finanziamenti alle PMI** (piccole medie imprese), le quali spesso risultano soggette ad **una elevata esposizione al c.d. “rischio finanziario”**.

Non è, infatti, un caso che per quanto riguarda il soggetto passivo del reato di usura, il comma 5 n. 4 dell'art. 644 c.p. preveda quale *circostanza aggravante il fatto che la condotta si sia realizzata in danno di chi svolge attività imprenditoriale, artigianale o professionale*.

(...) in particolare il Fondo è finalizzato a erogare **due diverse tipologie di contributi.**



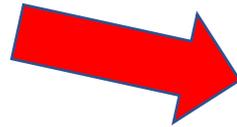
2) La **seconda categoria di contributi** viene elargita a favore di **fondazioni e associazioni il cui statuto mira a prevenire la proliferazione del fenomeno dell'usura.**

Si tratta, in particolare di enti, iscritti in un apposito elenco tenuto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, costituiti al fine di garantire banche e intermediari finanziari che risultano *concessionari di finanziamenti a soggetti, i quali, nonostante abbiano i requisiti per accedere al credito, risultino poi in difficoltà nella restituzione della somma erogata.*

# STRUMENTI *EX POST*

Con particolare riferimento, poi, agli strumenti *ex post*, il legislatore ha previsto:

A) un'ipotesi di **confisca specifica**, espressamente disciplinata dall'art. 644, ult. co., c.p.

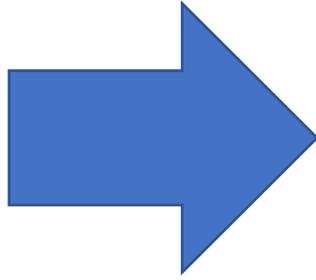


In particolare, oltre alla **confisca ex art. 240 c.p.** applicabile a qualsiasi reato, la legge di riforma dell'usura del 1996 ha previsto un'ipotesi *ad hoc* di confisca in caso di condanna per il delitto in esame.

B) la possibilità per le vittime di usura di accedere al c.d. "***Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura***".

# Confisca

L'art. 644 ult. co. c.p. prevede, infatti, che *«[n]el caso di condanna, o di applicazione di pena ai sensi dell'articolo 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»*.

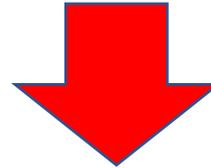


La misura aggredisce, dunque, beni individuati in base a una **sottrazione** tra la **prestazione richiesta dalla persona offesa al reo e quella di cui quest'ultimo ha beneficiato per effetto dell'illecito.**

In altri termini, il legislatore ha **volutamente potenziare la funzione dissuasiva della confisca ordinaria, colpendo il ricavato del delitto**, anche nel caso in cui l'autore se ne sia disfatto, ovvero abbia trasferito a terzi i suoi beni.

## Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura

La legge di riforma dell'usura, ai sensi dell'art. 14, ha introdotto, accanto al Fondo di prevenzione sopra citato:



il “*Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura*”, presso l'ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-*racket*.

Si tratta, invero, di un Fondo confluito prima nel “*Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*” e poi, successivamente, in quello di “*rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura*”.

## Più nello specifico

La **legge n. 10 del 26.2.2011** all'art. 1 comma 6 *sexies* ha unificato nel “*Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura*” i preesistenti fondi e, in particolare, il «*Fondo di solidarietà alle vittime delle richieste estorsive e dell’usura*», istituito con D.P.R. 455/99 e quello di “*rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso*”, istituito con legge n. 512/99. Questo nuovo fondo è regolamentato dal D.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60.

Successivamente, la **legge 7 luglio 2016, n. 122, art. 14**, (“Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2015-2016”), ha disposto che il Fondo in parola assumesse la **denominazione** di “*Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura e dei reati intenzionali violenti*”, in attuazione della Direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo per reati intenzionali violenti in situazioni transfrontaliere, in seguito **ulteriormente modificato**, dalla legge 11 gennaio 2018, n. 4, in “*Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell’usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici*”.

Nonostante l'unificazione dei predetti fondi, mantiene **la sua autonomia il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura** istituito, con la legge 44 del 1999, presso il Ministero dell'Interno.



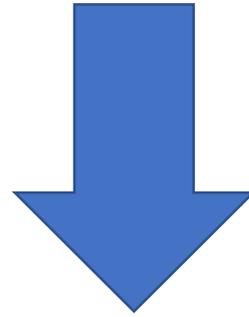
Esso è presieduto dal **Commissario per il coordinamento delle iniziative anti-*racket* e antiusura**, nominato dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Interno, tra **persone di comprovata esperienza** nell'attività di contrasto al fenomeno delle estorsioni e dell'usura e di solidarietà nei confronti delle vittime.

Il Comitato *de quo* ha la **seguinte composizione**:

- a) un rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato;
- b) un rappresentante del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;
- b-bis) un rappresentante del Ministero della giustizia; c) tre membri designati dal CNEL ogni due anni, assicurando la rotazione tra le diverse categorie, su indicazione delle associazioni nazionali di categoria in esso rappresentate;
- d) tre membri delle associazioni od organizzazioni iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto ed aventi tra i propri scopi quello di prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive;
- e) un rappresentante della Concessionaria di servizi assicurativi pubblici Spa (CONSAP), senza diritto di voto.

### 3. I dati a livello nazionale: il *boom* in epoca Covid-19.

A partire dalla fine del 2020, la crisi economica, incrementata anche dalla pandemia da Covid-19, **ha inciso irreversibilmente sul mondo imprenditoriale**, cagionando rilevanti ripercussioni non solo sulle attività **commerciali** ma anche su quelle **artigianali**.



Dall'interlocuzione avuta con **l'Associazione SOS IMPRESA** (Associazione Palermo per iniziativa di un gruppo di commercianti per difendere la loro libera iniziativa imprenditoriale, per opporsi al racket e resistere alla criminalità organizzata), è emerso che, malgrado la pandemia da Covid-19 abbia causato un **forte incremento delle condotte usurarie, i suoi effetti devono ritenersi ancora oggi sommersi.**

Infatti, un campanello di allarme può essere rinvenuto nell'aumento esponenziale del **numero di suicidi** degli imprenditori avvenuti in questi anni di pandemia.

In effetti, la possibilità di un tale incremento era già stata prospettata da S.O.S. Impresa nella prima fase del *lockdown* in quanto ci si era resi subito conto delle potenzialità lesive di questo periodo nei confronti degli imprenditori.

Ciò sarebbe confermato anche dalle segnalazioni che S.O.S. Impresa ha **ricevuto, durante il periodo della pandemia da Covid-19, da diversi imprenditori situati nella regione Emilia-Romagna.**

L'Associazione è stata contattata numerose volte da alcuni imprenditori, operanti nel **settore alberghiero della riviera romagnola**, cui era stata offerta liquidità da soggetti terzi (spesso privati) all'inizio della pandemia proprio al fine di far fronte ai costi, alle spese e ai ritardi derivanti dal primo *lockdown*.

In un secondo momento, la criminalità organizzata si è poi rivolta **a imprese già decotte per immettere liquidità e aiutare le stesse a rientrare nel mercato**, creando di fatto una forma di concorrenza sleale.

Nonostante il quadro sopra tratteggiato, si assiste ad un **numero considerevolmente basso di denunce**. Tale dato può essere spiegato alla luce di diversi fattori:

1. **la sfiducia, sia nei confronti dell'usuraio, oltre che dello Stato**. Quest'ultima, in particolare, deriva principalmente dall'ignoranza degli strumenti *ex post* (sia di natura economica che psicologica) che possono essere attivati dalla vittima.
2. la solitudine, data dal fatto che nella maggior parte dei casi **“la vittima vive da sola il suo dramma”**. E, infatti, spesso questa condizione di isolamento viene strumentalizzata dal carnefice, sia nella fase dell'offerta del prestito, sia in quella in cui ne richiede la restituzione con gli interessi usurari.
3. il timore, che la propria famiglia **possa subire conseguenze pregiudizievoli**. La “paura di denunciare” non deriva tanto dalle ripercussioni negative (economiche e fisiche) che potrebbero riguardare l'imprenditore stesso o l'impresa, quanto piuttosto il suo nucleo familiare. Non è un caso, invero, che i pochi soggetti che si convincono a sporgere formale denuncia-querela, nella maggior parte delle ipotesi, sono spinti dalla propria famiglia.

La progressiva diffusione del virus SARS-Cov-2 sul territorio nazionale ha, inoltre, alimentato la **proliferazione del ricorso a nuove “modalità imprenditoriali”** nonché l’implementazione di quelle già esistenti: si pensi, ad esempio, all’utilizzo delle **piattaforme digitali** che ha subito un incremento soprattutto nel settore del *food delivery*.

Si tratta di nuovi schemi d’impresa in base ai quali gli imprenditori hanno cercato di **riconvertire le proprie attività**. Tuttavia, ciò ha determinato un notevole **incremento dei relativi costi aziendali** cui il mondo imprenditoriale ha dovuto far fronte anche in tempi piuttosto ristretti.

**CHE TIPO DI INTERVENTI CI SONO STATI  
SUL PIANO CONCRETO?**

Come emerge dalla **Relazione annuale del 2021** (pubblicata a gennaio 2022) redatta dal Commissario per il coordinamento delle iniziative *antiracket* e antiusura e dal Presidente del comitato di solidarietà, la Struttura Commissariale ha deciso di attuare un **piano di azioni ramificato sull'intero territorio nazionale e avente come precipuo scopo quello di far fronte alle inattese necessità imprenditoriali derivanti dalla crisi.**

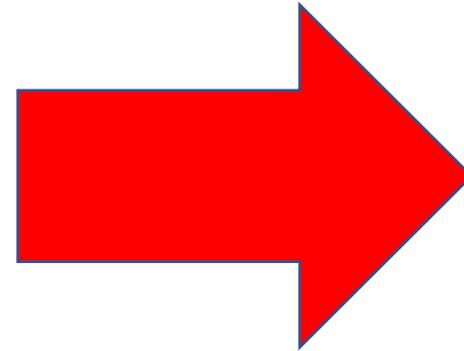
Tale piano mira a **contrastare il capillare controllo del territorio da parte della criminalità organizzata**, che spesso opera per il tramite di condotte estorsive e usurarie, al fine di rendere **effettivo il vincolo di omertà e di intimidazione** che caratterizzano la fattispecie mafiosa (art. 416 *bis* c.p.).

L'assoggettamento dell'imprenditoria a tale fenomeno criminoso **si riflette inevitabilmente sui dipendenti e sulle loro famiglie** oltre che sugli stessi datori di lavoro: ciò causa insomma un circolo vizioso di cui tutti sono vittime.

Un ruolo decisivo nell'attuazione del Piano è stato svolto dal «costante [...] **dialogo con le Prefetture**» e con il **Comitato di solidarietà per le vittime** delle richieste estorsive ed usurarie.

Ciò – si specifica all'interno della Relazione – *«per porre in essere tutti gli interventi, volti a garantire – tempestivamente ed efficacemente – una maggiore inclusione sociale degli operatori economici e dei titolari di “partita IVA”, particolarmente esposti alle intimidazioni e alle conseguenti difficoltà operative».*

Il “disegno solidaristico”, previsto dalle sopracitate leggi nn. 108/1996 e 44/1999, è stato così rafforzato tra il 2021 e il 2022 tramite **la previsione e l’implementazione di ulteriori strumenti di contrasto e di prevenzione al fenomeno dell’usura.**



In primo luogo, si è preso atto che ai fini della **concessione di un mutuo decennale senza interessi**, costituivano condizioni necessarie:

- l'espresso riconoscimento dello *status* di “vittima di usura” da parte del Comitato di solidarietà,
- quando **la presentazione di un piano di investimento dagli artigiani, commercianti, imprenditori.**

Invero, dalle verifiche effettuate *ex post*, ci si è resi conto che la maggior parte dei Piani presentati dalle vittime di usura riguardavano esclusivamente **l'assolvimento dei "debiti pregressi"** (ovvero quelli contratti in virtù e durante l'assoggettamento all'usuraio).

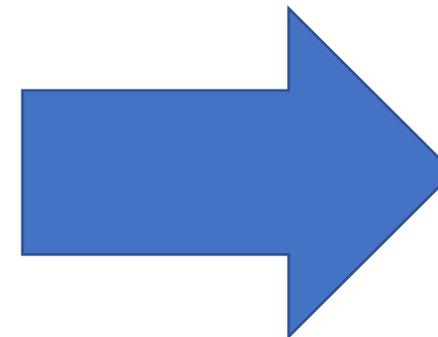
Le vittime di usura venivano pertanto tutelate **solo in relazione al passato e non anche avendo riguardo a potenziali e futuri piani di investimento.**

Per superare tale *impasse* la Struttura Commissariale ha proposto di inserire, all'interno della normativa vigente, **la figura del “tutor”**: quest'ultimo – con la collaborazione di altri professionisti ed esperti di settore – dovrebbe **coadiuvare le vittime nella predisposizione dei c.d. piani di investimento “tutorati”**.

Grazie al supporto concreto dei *tutor* nella concreta predisposizione dei Piani finalizzati alla concessione di un mutuo decennale senza interessi, per gli artigiani, i commercianti e gli imprenditori vittime di usura dovrebbe risultare **più agevole l'accesso ai suddetti benefici**; ciò avendo riguardo **non solo all'estinzione dei debiti pregressi**, ma soprattutto **all'erogazione di nuova liquidità** da investire nell'attività imprenditoriale.

Parallelamente, si è deciso di rafforzare la **presenza commissariale sul territorio**, impegnandola tanto nella **predisposizione e sottoscrizione di protocolli**, quanto **nell'attività formativa e di ascolto**.

Quest'ultima, in particolare, è stata fornita a nuclei familiari economicamente disagiati e particolarmente sovraindebitati, anche a causa del fenomeno ludopatico.



## 1) Servizio di ascolto

Il **servizio di ascolto** si è tradotto nella predisposizione e/o promozione, all'interno di diverse strutture comunali disseminate sul territorio, di **sportelli** di “*Prevenzione di usura e di sovraindebitamento delle famiglie*”.

Si è così cercato di **implementare e rafforzare anche gli strumenti finalizzati a tutelare la vittima non solo sul piano giuridico-economico, ma anche a livello psicologico-personale**; ciò tramite la predisposizione delle opportune cautele, volte a garantire la riservatezza delle vittime di usura.

## 2) Protocolli

Quanto, poi, alla **sottoscrizione dei “protocolli”**, si è ritenuto che questi ultimi fossero un utile strumento in quanto consentono di intervenire in modo sistematico e uniforme su tutto il territorio nazionale.

Sono in grado di fornire **procedure standardizzate**:

- 1) sia nella fase più delicata, rappresentata da quella in cui il soggetto in difficoltà ha particolari problemi di accesso al credito e rischia di cadere in mano alle consorterie criminali;
- 2) che in quella dell’accompagnamento della vittima del reato, a seguito della denuncia alle Forze di Polizia e all’Autorità Giudiziaria.

Con particolare riferimento, invece, al “**disegno prevenzionistico**” (comprensivo di tutti gli strumenti attivabili *ex ante*), i Confidi, le articolazioni territoriali dell’ABI, le associazioni di categoria e quelle antiusura e le Camere di Commercio, di concerto con le Prefetture, **hanno predisposto diverse e progressive forme di intervento.**

Infine, particolarmente innovativo risulta il **progetto STEP** (Sviluppo tecnologico per l'accesso al fondo di solidarietà e potenziamento dell'azione del Commissario antiracket e antiusura).

Tale progetto intende realizzare una **piattaforma gestionale e informativa per l'ottimizzazione delle procedure e dei tempi di lavorazione delle istanze di accesso al Fondo di rotazione per la Solidarietà** alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, al fine di velocizzare le valutazioni e l'inserimento delle vittime di racket e usura nell'attività economica e nell'economia legale.

*Grazie per l'attenzione*