



GAETANO GIORDANO e RITA ATRIA
associazione antiracket antiusura

Al Sig. Presidente

On.le Prof. Avv. Nazario PAGANO

I Commissione affari costituzionali, della
Presidenza del Consiglio e Interni

Camera dei Deputati

---ROMA---

Al Sig. Presidente

On.le Avv. Ciro MASCHIO

II Commissione Giustizia

Camera dei Deputati

---ROMA---

Inviata a mezzo mail a: com_affari_costituzionali@camera.it

Oggetto: Audizione Associazione Antiracket e Antiusura “Gaetano Giordano e Rita Atria” su Schema della PdL n. 1660 presentato dai Ministri dell’interno, della Giustizia e della Difesa recante “disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell’usura e di ordinamento penitenziario”.

Gentili Sig.ri Presidenti, On.le Prof. Avv. Nazario PAGANO, On.le Avv. Ciro MASCHIO,

a nome di tutti i Soci dell’Associazione che presiedo, nonché dei Membri del Consiglio Direttivo, ringrazio Voi e tutti gli Onorevoli Componenti delle Commissioni da Voi presiedute per l’interesse nei confronti di una materia che, per la sua portata, inevitabilmente interessa tutti.

Come Associazioni Antiracket e Antiusura, nostro malgrado, da oltre un ventennio siamo coinvolti in questa materia nell’ottica di fornire una qualificata assistenza alle vittime nel complicato “ginepraio” burocratico non sempre agevole soprattutto per chi, come nel caso degli

GeA | associazione
antiracket
antiusura

via De Rossi, 215 - 70122 Bari
080 9260919 - 327 8393225
associazionegiordanoeatr@gmail.com



GAETANO GIORDANO e RITA ATRIA
associazione antiracket antiusura

imprenditori, legano la loro efficienza dell'iniziativa imprenditoriale a tempi che sembrano sempre più incompatibili con quelli della Pubblica Amministrazione.

Ci auguriamo pertanto, di offrire un contributo fattivo ai Lavori delle Commissioni riunite inviando a tutti i Membri delle stesse la Relazione allegata, della quale chiediamo di darne pubblicazione sulla pagina *internet* delle Commissioni, rendendoci disponibili, ove fosse necessaria, ogni forma di collaborazione potendo contare su una conoscenza ventennale della materia.

Vi saluto perciò, con gratitudine.

Il Presidente

Avv. Attilio Simeone



Esame della PdL n. 1660 presentato dai Ministri dell'interno, della Giustizia e della Difesa recante "disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario".

Gentili Presidenti della I Commissione Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, On.le Prof. Avv. Nazario Pagano, della II Commissione Giustizia, On.le Avv. Ciro Maschio, della Camera dei Deputati, Gentili Onorevoli Deputati, Vi ringrazio, a nome personale e di tutto il Consiglio Direttivo dell'Associazione Antiracket e Antiusura "Gaetano Giordano e Rita Atria", che presiedo, per l'invito ad essere audito in relazione alla PdL n. 1660 presentato dai Ministri dell'Interno, della Giustizia e della Difesa e recante "disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario".

"Si lotti con tutte le forze per sconfiggere le diffuse piaghe sociali dell'usura ... che generano continui fallimenti non solo economici, ma anche familiari ed esistenziali". Così Papa Francesco il 18 dicembre 2015 nel corso dell'Anno della Misericordia.

L'intervento odierno, pertanto, è quello di promuovere anche attraverso la presente audizione una significativa riflessione sul tema dell'usura che non può esaurirsi semplicemente con la istituzione, seppur condivisa, di una figura come quella del "tutor" dalla natura giuridica per nulla delineata nella PdL in esame soprattutto in relazione con lo specifico mandato, con la qualità di imprenditore e con lo strumento del mutuo concesso dallo Stato. Né, per un approccio sistematico all'intera disciplina, può esser condivisa l'intenzione di iniziare dalla istituzione del tutor per poi rivedere successivamente il resto della legge 108/1996, "vecchia" di ben 28 anni, sul piano di una efficace e tempestiva risposta dello Stato.

È necessario dunque un approccio più attuale, moderno e sistematico con l'intero Ordinamento mutuando spunti interessanti della normativa che oggi si occupa di crisi di impresa ed insolvenza.



Indice dei temi trattati.

1. Il fenomeno dell'usura oggi e profili generali della disciplina attuale;
2. Contenuto della Proposta di Legge 1660 e possibili criticità anche di ordine costituzionale;
3. Evidenze e rilievi della Commissione Parlamentare Antimafia – Relazione XVIII Leg.;
4. Elementi di confronto ed effettività della tutela delle vittime di usura - conclusioni.

1. Il fenomeno dell'usura oggi e profili generali della disciplina attuale.

La Proposta di Legge n. 1660 in esame, nella sua relazione tecnica di accompagnamento, persegue il dichiarato intento di *“attenuare l'alta morosità riscontrata, soprattutto negli ultimi anni, nella restituzione dei mutui stessi, come evidenziato anche dalla Corte dei Conti...in esito alle indagini sulla gestione del Fondo di Rotazione...”*.

Così dichiarato, quindi, il *“tutor”* per come immaginato dovrebbe perseguire l'intento di assicurarsi che il mutuatario provveda alla restituzione di quanto ottenuto secondo il piano di ammortamento sottoscritto con lo Stato.

Tuttavia, è bene rilevare che nel costruire una siffatta ipotesi di modifica normativa, nessuna analisi è stata condotta sulle ragioni profonde che conducono a simile morosità.

Se le Istituzioni hanno l'obbligo di dialogare tra loro, un primo fondamentale elemento di valutazione può certamente arrivare dalla inchiesta condotta dalla Commissione Parlamentare Antimafia nella XVIII Legislatura così come dalla Relazione della Corte dei Conti assunta con deliberazione del 24 maggio 2018 a cui espressamente fa rinvio la relazione illustrativa della PdL in esame.

Dalla Relazione della Commissione Antimafia, approvata all'unanimità nella scorsa Legislatura, è emerso che 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 e, ultimamente, l'allarme-mutui, soprattutto quelli a tasso variabile, contribuiscono a fare dell'usura, un dramma sociale ed economico diffuso, che si espande a seconda della congiuntura economica al quale sempre più frequentemente si accompagnano fenomeni di natura estorsiva.



Dalla crisi del 2008 in poi, quasi involontariamente, si sono create le condizioni perfette per il proliferare della criminalità organizzata la quale, mai come in questo momento, ha forte interesse ad investire i suoi enormi capitali illeciti accumulati ed infiltrare così l'economia sana.

Infatti, a rendere lo scenario ancora più preoccupante è il fatto che il ricorso al credito, un tempo finalizzato all'acquisto di beni strumentali all'esercizio dell'impresa, oggi, invece, viene utilizzato per far fronte alla mancanza di liquidità.

Dalle Relazioni annuali pubblicate dal Commissario Straordinario per il coordinamento delle iniziative Antiracket e Antiusura si conferma che le Regioni più colpite da questo “*cancri sociale*” dell'usura e dell'estorsione restano quelle del sud Italia, vale a dire: Campania, Sicilia, Puglia e Calabria.

In particolare, l'usura è presente anche in molte aree metropolitane quali: Roma, Napoli, Palermo, Catanzaro, Milano, Bologna e Bari.

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 risultava 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 Brescia, Palermo, Catania ecc...¹.

Ancora più dettagliatamente un triste primato resta alle aziende del sud Italia che sono a maggiore rischio di usura e quindi ad essere facili prede della criminalità organizzata. Esse sono ben 50.751 in sofferenza con un 34,8% sul totale. Ciò comporta enormi ripercussioni negative:

- sull'affidabilità del sistema produttivo rispetto ai criteri di accesso al credito legale;
- sulla insorgenza e proliferazione del lavoro “*nero*” a discapito di quello regolamentato;
- sulla fiscalità complessiva a danno del bilancio dello Stato;
- sull'appesantimento del sistema *welfare* che non consente di organizzare efficacemente politiche attive del lavoro;
- sull'affermazione della legalità e giustizia sociale;
- sul sistema di organizzazione della giustizia;
- sul *rating* internazionale dell'Italia che inevitabilmente, non potendo concepire politiche attive di fuoriuscita dalla crisi economica, rischia di compromettere agli occhi degli

¹ Dati della Banca d'Italia al 31 marzo 2022 – TAB. 1 e TAB. 2.



investitori internazionali la tenuta e la salvaguardia del debito pubblico che aumenta sempre più in modo esponenziale;

- **sulla credibilità e sulla capacità dell'Italia di investire i fondi del PNRR in modo efficace tanto da rilanciare l'economica sana del Paese.**

In termini assoluti al 31 marzo 2022 erano oltre 145 mila le imprese italiane concretamente a rischio usura che davano lavoro ad oltre 500 mila unità².

La stessa preoccupazione emerge dalla Centrale dei Rischi della Banca d'Italia nella quale, tuttavia, non trovano segnalazione tutte le posizioni in effettiva crisi e che magari sono gestite direttamente da singoli Istituti di credito. Si tratta del tessuto produttivo del Paese: sono artigiani, esercenti/attività commerciali, piccoli imprenditori che per svariate cause, a volte non dipendenti da una cattiva gestione, finiscono per essere insolventi e conseguentemente segnalati alla Centrale dei Rischi della Banca d'Italia con l'ulteriore inevitabile aggravio di non poter accedere ad un nuovo prestito e col concreto rischio di finire prede degli usurai.

Sarebbe importante intervenire legislativamente raccordando gli istituti previsti dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, introdotto con legge del 12 gennaio 2019, n. 14 ed entrato in vigore il 15 luglio 2022, con la legge 108/1996 in merito alla prevenzione dell'usura i cui effetti devono necessariamente essere anticipati proprio al momento di crisi dell'impresa e non alla sua insolvenza perché potrebbe essere troppo tardi.

Oggi purtroppo una impresa che si trova in una condizione di crisi e che chiede di attivare il meccanismo di risoluzione della stessa non ha strumenti finanziari/economici suppletivi a cui attingere. Il nuovo Codice della crisi dell'impresa e dell'insolvenza non mette a disposizione alcuna leva finanziaria e pertanto, tutta la questione inevitabilmente si sposta sulla liquidazione del suo patrimonio.

È necessario individuare l'elemento temporale dell'intervento onde evitare inutile dispendio di risorse pubbliche, e ciò vale a maggior ragione per le imprese che sono vittime del reato di usura ed accedono al mutuo ex art. 14 della legge antiusura.

Tra la condizione di crisi e quella di insolvenza vi è sufficiente periodo per assicurare interventi risolutivi. Con la segnalazione alla Centrale dei Rischi della Banca d'Italia molti dei

² Dati della Banca d'Italia al 31 marzo 2022.



tentativi di risoluzione risultano preclusi ed è questa una delle ragioni principali del fatto che un intervento tardivo di rifinanziamento dell'azienda di fatto non raggiunge i risultati sperati.

Così la legge antiusura, pur mettendo a disposizione importanti risorse economiche, di fatto arriva tardi e male!

Nel sistema normativo attuale, la vittima che non abbia concorso nel fatto delittuoso o in reati con questo connessi ai sensi dell'art. 12 del codice di procedura penale ha diritto ad avere un mutuo gratuito da rimborsare in 10 anni.

È importante che la vittima, al tempo dell'evento e successivamente, non risulti sottoposta a misura di prevenzione o al relativo procedimento di applicazione, né risulti destinataria di provvedimenti che dispongono divieti, sospensioni o decadenze, salvi gli effetti della riabilitazione; il delitto dal quale è derivato il danno ovvero, nel caso di intimidazione anche ambientale, le richieste estorsive siano state riferite all'autorità giudiziaria con l'esposizione di tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza.

Il mutuo quindi è concesso a condizione che: il soggetto non sia stato condannato per il reato di usura, anche tentato, o per taluno dei reati consumati o tentati di cui agli articoli 380 e 407, comma 2 lett. a, del codice di procedura penale, ovvero sottoposto a misure di prevenzione personali o patrimoniali ovvero alla speciale misura di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 159/2011; il soggetto non abbia reso dichiarazioni false o reticenti nel procedimento penale in cui risulta parte offesa ed in relazione al quale ha proposto la domanda di mutuo.

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 (art. 17, comma 2, D.P.R. n. 60/2014).

Le domande volte ad ottenere la concessione del mutuo sono presentate al Prefetto della provincia nella quale si è verificato l'evento lesivo ovvero si è consumato il delitto.

Dal 13 giugno 2016 e fino al 6 luglio 2023, è risultato a disposizione dei richiedenti un portale telematico – “SANA antiracket ed antiusura” (attivo tutti i giorni dalle ore 7,30 alle ore 22,00) - per la preparazione e l'inoltro *on-line* delle istanze di accesso al Fondo e per la gestione informatizzata del rapporto con l'Amministrazione. Dal 13 luglio 2023 è attivo il nuovo portale STEP che, tuttavia, manifesta un funzionamento non ottimale nonostante oramai sia passato un anno.



La presentazione dell'istanza deve avvenire utilizzando esclusivamente il descritto sistema *on-line*.

Attualmente, 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 nel corso delle indagini preliminari medesime (concessione in via provvisoria).

Questo modello attualmente in vigore nel suo complesso deve essere ripensato. Esso, alla data di presentazione della Relazione annuale del Commissario Straordinario antiracket e antiusura del 2019³, presentava un rapporto tra l'importo delle rate inevase e le rate scadute all'incirca dell'**85%** stimato in termini assoluti in circa euro **83,9 milioni**⁴. La morosità effettiva, tuttavia, si aggira attorno al **94-97%** in quanto chi chiede di essere rimesso *in bonis* presentando un nuovo piano di rimborso non figura tra i morosi.

Tali numeri sono inesorabili e rappresentano un monito per il Legislatore ad intervenire con immediatezza. La circostanza, oltre a comportare decremento alle disponibilità del Fondo, è indice ineluttabile del mancato "*reinserimento nell'economia legale*" delle vittime di usura, finalità primaria perseguita dalla legge 108/96⁵.

La Concessionaria CONSAP, prima di attivare le azioni per il recupero coattivo delle rate insolute, ha provveduto, in via amministrativa, a sollecitare i mutuatari al relativo pagamento, consentendo, nel periodo di riferimento (2019) la regolarizzazione delle stesse per il complessivo importo di soli euro **71.898,03**. Ulteriori euro **855.224,45** per rate di ammortamento inevase sono stati recuperati detraendo il relativo importo in via di compensazione, dal pagamento rispettivamente di n. **13** elargizioni a vittime dell'estorsione e n. **6** benefici a vittime della mafia. La Concessionaria ha sottolineato nel rapporto citato che dall'inizio dell'operatività della concessione risultano risolti, ai sensi dell'art. 3.3. dell'Atto Concessorio n. **333** contratti per il raggiungimento di una morosità nel rimborso delle rate pari alla metà dell'importo mutuato. Per questi CONSAP è obbligata a procedere all'iscrizione a ruolo laddove la preventiva diffida a dimostrare l'avvenuto pagamento sia rimasta infruttuosa. Per l'anno operativo 2019 la CONSAP ha dichiarato di aver provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per numero **743**

³ Opportunamente per una analisi più omogenea dell'andamento dei dati è stato preso come riferimento fino al 2019, quale periodo *pre-covid*. Le stesse problematiche, tuttavia, si manifestano anche negli anni successivi.

⁴ Relazione annuale 2019 – Commissario Straordinario per il Coordinamento delle iniziative Antiracket e Antiusura.

⁵ Relazione annuale 2019 – Commissario Straordinario per il Coordinamento delle iniziative Antiracket e Antiusura.



posizioni, di cui n. 72 in relazione a decreti di revoca, n.4 per recupero spese legali e n. 667 per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento⁶.

A ciò si aggiunga il dato relevantissimo che quando un imprenditore ricorre all'usuraio si trova già in una condizione economica disperata. Il quadro finanziario sarà ancora più drammatico al momento della presentazione dell'istanza di accesso ai fondi statali, per non dire della sua condizione psicologica, economica e finanziaria all'atto della **concessione del mutuo da parte dello Stato, cosa che avviene mediamente dopo 857 giorni e in casi di contestuale richiesta di elargizione e mutuo mediamente dopo ben 944 giorni**⁷.

Tempi del tutto incompatibili con la vita dell'impresa e in evidente dispregio dei termini indicati nel DPR 64/2015 e anche se ritenuti, dalla giurisprudenza amministrativa ordinatori, ai fini del recupero dell'azienda restano pur sempre oltremodo eccessivi.

2. Contenuto della Proposta di Legge 1660 e possibili criticità anche di ordine costituzionale.

In tale quadro istituzionale e di fatto, la proposta di istituire la figura del “*tutor*”, così come delineata, non può che costituire un ulteriore ostacolo al reinserimento da parte dell'imprenditore nell'economia legale. **Potenzialmente, una eventuale modifica in tal senso, potrebbe determinare un pericoloso assist alla criminalità organizzata in quanto potrebbe comportare una ulteriore riduzione delle denunce per usura. Salvo errori, nella sola Puglia nel 2023 ci sono state meno di 5 denunce per usura e meno di 10 per estorsione, sintomo di una criminalità particolarmente aggressiva ma anche di un percorso burocratico di accesso ai fondi statali altrettanto non rispondente alle esigenze odierne del fare impresa.**

La proposta di integrazione avanzata oggi si caratterizza, nel suo aspetto tecnico-giuridico, per essere indeterminata e fuorviante rispetto alla giusta causa per cui è stata pensata.

È bene denunciare subito che nella sua natura giuridica, quella dell'esperto, da un punto di vista soggettivo, appare qualificabile come un Amministratore Giudiziario, figura notoriamente attribuita a carico di chi si presume aver commesso delitti anche gravi, e non

⁶ Relazione annuale 2019 – Commissario Straordinario per il Coordinamento delle iniziative Antiracket e Antiusura.

⁷ 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.



invece a chi li ha subiti come nel caso che ci occupa, mentre il compito a cui sarebbe chiamato, dalla lettura integrale del dispositivo, si qualificerebbe come un “controllo giudiziario”, misura prevista dall’art. 34 bis del Codice Antimafia attribuita sempre a chi si presume abbia agevolato direttamente ovvero indirettamente anche occasionalmente la criminalità organizzata ovvero sia stato attinto da interdittiva antimafia.

Nello specifico, quindi manca una qualificazione giuridica soggettiva della figura dell’esperto nonché dalla natura dei suoi specifici compiti, apertamente contraddittori nella formulazione, e ciò è ben evincibile da una lettura integrale del dispositivo in commento.

Il comma 6 dell’art. 14 bis, infatti, prevede che **“Le somme erogate ai sensi dell’art. 14 (mutuo), all’atto di conferimento dell’incarico di cui al comma 4 del presente articolo, entrano a far parte di un patrimonio autonomo e separato finalizzato esclusivamente al rilancio dell’attività dell’operatore economico vittima del delitto di usura, secondo le modalità di cui al predetto articolo 14.”**.

Mentre il successivo comma 7 prevede che su segnalazione dell’esperto, il quale deve agire con diligenza, **“i provvedimenti di assegnazione dei benefici possono essere revocati, ove, ..., emerga che l’attività svolta con l’utilizzo delle risorse assegnate non realizzi le finalità di reinserimento di cui all’art. 14, comma 5.”**.

Ancora, il successivo comma 8, lettera e) prevede che l’esperto può **“chiedere al prefetto che ha conferito l’incarico di essere autorizzato, ove necessario a farsi coadiuvare, sotto la propria responsabilità, da altri soggetti qualificati...”**.

Infine, l’art. 12, dalla natura assolutamente indefinita, prevede che **“In caso di situazioni di particolare gravità e urgenza, di mancato rispetto degli impegni assunti con il piano di investimento o di dissenso tra il beneficiario e l’esperto, gli stessi, anche separatamente, possono chiedere di essere ascoltati dal prefetto o da un suo delegato.”**.

Orbene, tale quadro di riferimento è ancora più problematico con riferimento alla natura dell’obbligazione che il beneficiario sottoscrive con lo Stato.

Si tratta di un contratto di mutuo, improduttivo di interessi, da restituire in 10 anni indipendentemente dall’entità della somma riconosciuta.

Nel linguaggio giuridico, il mutuo è un contratto con cui una persona (*mutuatario*) che ha ricevuto una somma di denaro o una quantità di cose fungibili assume l’obbligo di restituire altrettante cose della stessa specie e qualità al soggetto dal quale le ha ricevute (*mutuante*).



L'obbligo derivante per il mutuatario, pertanto, è solo ed esclusivamente quello di restituzione e nessun "esperto" può ingerirsi nelle scelte di un imprenditore che conserva la sua autonomia di iniziativa economica. Ciò a maggior ragione se, come unanimemente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità anche in funzione nomofilattica, con il decreto commissariale si riconosce in capo al beneficiario un vero e proprio diritto soggettivo perfetto tanto che in caso di contestazione sul danno, resta la competenza del giudice ordinario in luogo di quello amministrativo.

Sotto altro profilo, la disposizione in commento potrebbe comportare una seria compromissione dell'art. 41 Cost. nel momento in cui l'attività dell'esperto, che può estendersi fino a chiedere la revoca del mutuo, si porrebbe in contrasto con le scelte legittime dell'imprenditore.

Poi, sul piano concreto, in caso di revoca, ci si chiede cosa ne sarebbe del contratto di mutuo? Inevitabilmente ci sarebbero conseguenze sul piano della individuazione della responsabilità professionale dell'esperto, sull'eventuale danno cagionato alle aziende a cui il mutuo è stato revocato. Sul piano squisitamente giuridico, un diritto soggettivo perfetto acquisito definitivamente può essere oggetto di revoca? Sono tutte domande legittime sul piano sistemico che incidono anche sul buon andamento della pubblica amministrazione.

3. Evidenze e rilievi della Commissione Parlamentare Antimafia – Relazione XVIII Leg.

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*"⁸, sarebbe necessaria, invece, una **nuova formulazione dell'art. 14, che preveda, in particolare, il parziale svincolo dell'iter amministrativo per la concessione del mutuo gratuito dalle vicende strettamente giudiziarie penali essendo la**

⁸ 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.



finalità della legge, consistente nel “reinserimento nell’economia legale” della vittima, unicamente riferibile e valutabile sotto il profilo civilistico/contabile/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 fin dalla presentazione dell’istanza.

In ipotesi, per meglio valutare questa inversione si potrebbe pensare ad una coraggiosa denuncia di un imprenditore che ha determinato l’apertura di un procedimento penale per i reati di riciclaggio, gioco d’azzardo, estorsione e usura nel quale è coinvolta la criminalità organizzata. È bene qui chiarire che tale ipotesi non è frutto di esercizio mentale, ma rappresenta ciò che normalmente accade ad esempio quando ci sono indagini che coinvolgono una moltitudine di soggetti per più capi di imputazione ed il reato contestato è quello dell’art. 416 *bis* c.p..

In tal caso, sebbene appare del tutto legittimo il protrarsi delle indagini nel tempo a causa magari della vastità e della complessità dell’operazione investigativa, si potrebbe arrivare al paradosso che il parere del PM arrivi con ritardo e l’impresa già in vistose difficoltà di liquidità, sarebbe inevitabilmente costretta a dichiarare fallimento. **Con il modello attuale, non si assicura il reinserimento nell’economia legale dell’imprenditore che ha avuto il coraggio di denunciare**, nemmeno con l’ausilio del “tutor” come delineato.

Inoltre, scorrendo la Relazione della Commissione Parlamentare Antimafia della XVIII Leg. nel corso della quale sono stati auditi numerosi imprenditori, tutti vittime di usura ed estorsione e in maniera assolutamente univoca sono emerse le seguenti sollecitazioni sulle quali si dovrebbe riflettere ed intervenire:

1. **Assenza totale di 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;
2. **Assenza di ogni strumento realmente efficace 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;**
3. **Assenza di una tutela personale della vittima** calibrata sulla qualità dei criminali e dell’eventuale coinvolgimento di una organizzazione criminale;
4. **Assenza di un supporto psicologico** a sostegno delle vittime;
5. **Assenza di accompagnamento e tutoraggio** nella fase di accesso ai fondi antiusura e antiracket. 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;

6. **Scarsa collaborazione tra Associazioni e Prefetture e tra queste con le vittime;**
7. **Assenza presso le Procure c.d. secondarie di sezioni specializzate sui crimini contro l'economia;**
8. **Tardività, per i tempi di vita dell'impresa, delle istruttorie delle istanze di accesso al Fondo di Solidarietà.**

Le audizioni hanno messo in evidenza come tutti gli imprenditori che hanno deciso di denunciare fatti usurari quasi in nessuna circostanza hanno 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 L. 108/1996 gestito 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 (garanzie statali) a 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, hanno denunciato una 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.



Dalla Relazione dell'Antimafia si evince che tutti gli imprenditori auditi hanno manifestato isolamento sociale ed economico nonché scarsa attitudine delle istituzioni preposte a mettersi in dialogo attivo con loro.

4. Effettività della tutela delle vittime di usura – conclusioni

La nuova formulazione dell'art. 14, dovrebbe sempre prevedere il fondamentale ancoraggio di ogni beneficio statale alla presentazione di una dettagliata **denuncia corredata da elementi circostanziati**, tuttavia, per assicurarsi il recupero all'economia legale, **bisognerebbe che la vita dell'impresa, così come i fatti che hanno cagionato i danni all'azienda, non siano eccessivamente dipendenti dall'andamento del processo penale** i cui tempi, senza voler essere oggetto di fraintendimento, sono incompatibili con le dinamiche proprie dell'impresa e delle scelte di opportunità commerciali a cui è chiamato l'imprenditore.

Sarebbe altrettanto auspicabile operare un **automatismo tra la denuncia all'Autorità giudiziaria e l'istanza da presentare presso la prefettura di competenza** finalizzata all'istruttoria per l'accesso ai fondi antiusura.

Dovrebbe trovare ingresso nel nostro sistema penale il **Codice Rosso Antiracket e Antiusura finalizzato all'immediato ascolto della vittima da parte dell'Autorità giudiziaria** al fine di verificare le eventuali misure protettive personali e patrimoniali da attivare.

Inoltre, la quantificazione del danno da usura dovrebbe essere ancorata alla **presentazione da parte dell'istante di un business plan** dal quale poter evincere gli elementi concreti di rilancio dell'attività di impresa e il conseguente recupero all'economia legale. **Nel sistema attuale il danno da usura che trova ingresso nel contratto di mutuo serve unicamente a pagare i debiti pregressi dell'azienda e non certo al suo rilancio.**

Tutti gli imprenditori che sono stati auditi in Commissione Parlamentare Antimafia hanno sollevato la stessa questione: **i tempi di riconoscimento del beneficio sono eccessivamente lunghi rispetto alle esigenze di rilancio aziendale. Essi dovrebbero essere contenuti nella misura massima perentoria di 120 giorni dalla presentazione della denuncia.**

Inoltre, la nomina del **"tutor"**, nella persona di un professionista che abbia maturato specifica competenza (avvocato, commercialista, esperto contabile, amministratore giudiziario), verificate le condizioni soggettive e quelle eventualmente ostative all'accesso al Fondo di Solidarietà, dovrebbe essere nominato sin dall'inizio ben potendo, oltretutto,



rappresentare un valido supporto tecnico per l'imprenditore da un lato, e un avamposto di legalità (presenza dello Stato) dall'altro.

Queste sono solo alcune prime considerazioni su cui tuttavia, sarebbe opportuno aprire una seria e approfondita riflessione anche in considerazione del fatto che **la Corte dei Conti**, nelle sue conclusioni, non **raccomanda di** ridurre la morosità del fondo ricorrendo all'espedito del solo *tutor* quanto, piuttosto, ad **individuare uno strumento che consenta di assicurarsi l'effettivo reinserimento della vittima nell'economia legale** consentendo all'imprenditore di valorizzare la propria capacità e autonomia nelle scelte.

Nella stessa direzione sarebbe importante costruire un approfondimento per valutare possibili interconnessioni:

- con il codice della crisi di impresa e dell'insolvenza D. lgs 14/2019;
- con l'art. 15 L. 108/1996 – Prevenzione antiusura;
- con la L. 44/1999 normativa Antiracket ritenuta anche da chi scrive speculare alla qui proposta modifica dell'art. 14 L. 108/1996.

In definitiva, nel complesso, una eventuale modifica/integrazione dell'attuale struttura legislazione meriterebbe una maggiore e più approfondita riflessione soprattutto sulla effettività della tutela delle vittime di usura e del loro concreto reinserimento nell'economia legale.

Si chiede, infine:

1. **l'istituzione di un Tavolo tecnico del Governo allargato alla società civile finalizzato alla predisposizione di un Testo maggiormente rispondente alle esigenze attuali di contrasto alla criminalità economica organizzata sui fenomeni dell'usura e dell'estorsione;**

Nel ringraziare, porgo cordiali saluti.

Il Presidente

Avv. Attilio Simeone

Ufficio Stampa:

Dott.ssa Rosanna Volpe

+ 39 339 7001817

associazionegiordanoeatrìa@gmail.com