

RELAZIONE

L'USURA MAFIOSA: UN FENOMENO IN SILENZIOSA CRESCITA

EVA MARCINKO

INDICE

NOTA METODOLOGICA.....	2
INTRODUZIONE.....	3
CAPITOLO I – L’USURA COME STRUMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI DI STAMPO MAFIOSO.....	4
1.1 USURA ED ESTORSIONE.....	4
1.2 L’USURA MAFIOSA.....	5
1.3 LE VITTIME.....	8
CAPITOLO II – L’USURA MAFIOSA NEL TERRITORIO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, NEL TERRITORIO NAZIONALE, E NEL TERRITORIO DELL’UNIONE EUROPEA.....	11
2.1 TERRITORIO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA.....	11
2.2 TERRITORIO NAZIONALE.....	12
2.3 TERRITORIO DELL’UNIONE EUROPEA.....	13
CAPITOLO III – MISURE E STRUMENTI A CONTRASTO DEL FENOMENO A LIVELLO REGIONALE, NAZIONALE ED EUROPEO.....	16
3.1 LIVELLO NAZIONALE.....	16
3.2 LIVELLO REGIONALE.....	18
3.3 LIVELLO EUROPEO.....	20
CONCLUSIONE.....	22
BIBLIOGRAFIA.....	24

NOTA METODOLOGICA

Questo lavoro è il prodotto dell'opera di ricerca svolta durante il periodo di tirocinio curricolare presso l'Osservatorio Regionale Antimafia del Friuli Venezia Giulia. Il report esplora il reato di usura, la sua configurazione come "reato spia" dell'attività mafiosa e la sua crescente fusione con la fattispecie dell'estorsione.

Il tema è di crescente importanza in quanto, per via della situazione economica derivante da un lungo periodo di recessione e poi dalla crisi innescata con la pandemia da Covid 19 e la guerra Ucraina, si osserva un'esplosione del fenomeno. Inoltre, sono sempre più le organizzazioni criminali di stampo mafioso a fare da prestatori di denaro ad usura, rimpiazzando i tradizionali usurai e "strozzini" di quartiere.

La relazione affronta lo studio del fenomeno dell'usura mafiosa in tre capitoli. Nel primo, si precisa innanzitutto la distinzione fra il reato di usura e quello dell'estorsione. Si discute anche dell'intreccio delle due fattispecie e della graduale scomparsa di una chiara linea divisiva che consenta la separazione netta dei due reati. Poi, si presenta l'usura mafiosa, e i connotati che permettono di distinguerla dall'usura classica. Si affronta anche il tema della pericolosità sociale del fenomeno e alla fine del capitolo si dà uno sguardo alla categoria delle vittime dell'usura, in modo da comprendere perché il numero di denunce per questo tipo di reato siano così basse e per quale motivo ciò dovrebbe spaventarci.

Nel secondo capitolo si esplora la diffusione dell'usura mafiosa, partendo dal livello regionale, concentrandosi sul Friuli Venezia Giulia, per poi passare a un'analisi della situazione a livello nazionale ed infine europeo. Nel terzo ed ultimo capitolo, infine, si analizzano le misure a prevenzione e contrasto del fenomeno, passando sempre dal livello nazionale e regionale per arrivare poi al livello comunitario.

Al fine dello svolgimento della ricerca sono state utilizzate prettamente fonti istituzionali, di enti regionali, nazionali e comunitari. Le fonti più importanti e più utilizzate sono state le relazioni annuali e semestrali della Direzione Investigativa Antimafia e della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie, nonché l'importante studio dell'Università Bocconi di Milano realizzato per il Ministero dell'Interno dal titolo *"Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione ed usura: uno studio"*.

Per quanto concerne la parte riguardante l'usura mafiosa in Unione Europea è stato invece particolarmente complicato rinvenire delle fonti sul tema, e questa riflessione può costituire uno spunto per un futuro progetto di ricerca che si occupi del caso specifico. A livello comunitario, infatti, le previsioni a prevenzione e contrasto del fenomeno usurario sono praticamente inesistenti, e ciò porta alla naturale conseguenza che questo tipo di reato non sia particolarmente attenzionato, studiato e monitorato, come invece succede in Italia.

INTRODUZIONE

L'usura è un argomento vastissimo da affrontare, che può essere trattato da molti punti di vista. In questo lavoro si analizzerà il fenomeno considerando la sua manifestazione legata al crimine organizzato di stampo mafioso. Questo argomento non risulta semplice da indagare, soprattutto per via della scarsità di dati che caratterizza il fenomeno.

Il reato di usura, infatti, si distingue dagli altri per il bassissimo numero di denunce che vengono presentate alle Forze dell'ordine per segnalarne la presenza. La fattispecie si diversifica dalle altre anche per via della particolarità della relazione che viene ad instaurarsi tra usurato e usuraio. È ancora più peculiare, poi, l'uso che le consorterie mafiose fanno dell'usura, la quale diviene parte integrante di un subdolo sistema elaborato al fine di immettere nell'economia legale i proventi delle attività illecite per riciclarli.

Emerge inoltre dall'analisi di questo fenomeno il fatto che, almeno per quanto riguarda il territorio nazionale italiano, esistono mezzi e strumenti atti a prevenire e contrastare l'usura, però questi non vengono utilizzati al meglio, lasciando così enormi buchi – che vanno poi a costituire finestre di opportunità per il crimine organizzato, il quale grazie alla sua flessibilità e disponibilità di risorse, non tarda a sfruttare.

Nel caso del territorio dell'Unione Europea, invece, l'usura non ha per ora una regolamentazione centralizzata imposta agli Stati membri dalle istituzioni comunitarie, le quali non ricollegano questo tipo di reato con le altre fattispecie la cui presenza indica l'esistenza e il consolidamento del crimine organizzato (come, per esempio, l'estorsione). Recentemente a livello europeo si è fatto qualche passo avanti in questo senso, che comunque non sembra abbastanza per arginare il fenomeno, il quale non è neanche sufficientemente studiato e approfondito dalle istituzioni europee. La sua analisi è fondamentale per poter monitorare e combattere le mafie, che sono ormai diffuse in tutto il territorio dell'Unione Europea e la cui presenza sembra essere sistematicamente ignorata.

CAPITOLO I – L'USURA COME STRUMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI CRIMINALI DI STAMPO MAFIOSO

1.1 USURA ED ESTORSIONE

Per lo scopo del nostro lavoro, è necessario chiarire innanzitutto la differenza tra i concetti di “usura” ed “estorsione”. A tal fine, partiamo dalla considerazione dei due articoli del Codice penale che se ne occupano, e che mettiamo poi a confronto, usando anche le definizioni fornite dal vocabolario Treccani.

Del reato di usura si occupa l'articolo 644 del Codice penale, il quale definisce tale reato come l'atto di «*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*»¹. Per “interessi o vantaggi usurari” intendiamo un interesse o un altro tipo di compenso di molto superiore alla misura del prestito richiesto².

Il reato di estorsione è invece definito come l'azione di «*chiunque, (che) mediante violenza o minaccia, (costringa) taluno a fare o ad omettere qualche cosa, (e) procur(i) a sé o ad altri un ingiusto profitto con altrui danno*»³.

Possiamo quindi notare da subito come questi due reati siano simili, ma ben differenziati tra loro, in quanto manca nella fattispecie dell'usura, la condotta violenta o minacciosa dell'agente. Inoltre, nel caso dell'usura si tratta in genere di un prestito di denaro, per il quale è poi richiesto dall'usuraio il pagamento dell'intera somma di denaro corrisposto, più gli interessi – che sono esageratamente elevati. Nel caso dell'estorsione invece, l'agente può pretendere dalla sua vittima la corresponsione sia di una somma di denaro (che nel caso delle mafie, per esempio, è indicato volgarmente col nome di “pizzo”), come anche la consegna di un bene materiale, o quote dell'impresa o dell'attività di cui il soggetto sia proprietario. Perché si configuri la fattispecie di estorsione, è fondamentale la presenza dell'elemento coercitivo: il soggetto estorto deve aver subito violenza fisica o minaccia di violenza riferita a sé stesso, i suoi familiari o i suoi beni, per essere costretto a consegnare l'oggetto della pretesa all'estortore.

Osservando lo stato dell'arte negli ultimi anni però, si nota come queste due fattispecie si stiano avvicinando e fondendo tra di loro. Secondo il recente studio dell'Università Bocconi sull'efficacia e il funzionamento del Fondo di solidarietà per le vittime di usura ed estorsione, realizzato su incarico del Ministero dell'Interno, il reato di usura concorre con quello di estorsione: sempre più spesso, gli elementi di minaccia e violenza, assenti in un primo momento di stipula del contratto usurario, emergono poi, quando l'usurato si rifiuti, o non possa, corrispondere gli interessi e vantaggi pretesi dall'usuraio. L'usuraio, infatti, dapprima si presenta come un benefattore, con estrema disponibilità e tempestività; poi, nel momento in cui il soggetto si rifiuti di ripagare il debito, o giunga all'impossibilità

¹ Codice penale, art. 644 (Usura)

² Vocabolario Treccani, voce “usura” <https://www.treccani.it/vocabolario/usura1/>

³ Codice penale, art. 629 (Estorsione)

di pagarlo, il suo comportamento si tramuta in minaccioso e violento, col fine di appropriarsi dei beni o dell'attività dell'usurato, i quali molto spesso vengono posti a garanzia del debito contratto⁴.

Si può quindi affermare come nei fatti la condotta usuraria stia sempre di più assumendo le modalità proprie di quella estorsiva, portando ad un intreccio delle due. La maggior frequenza con la quale si osserva questo fenomeno è dovuta ad un incremento di elementi appartenenti alla criminalità organizzata tra le file degli usurai. È sempre più frequente, infatti, che coloro che offrono prestiti ad usura siano membri della criminalità organizzata, soprattutto affiliati di consorterie mafiose. Ciò ha portato alla mutazione del *modus operandi* dell'usuraio, ma anche del motivo per il quale egli agisce: non più per riscuotere gli interessi del debito, e quindi banalmente fare cassa, ma per esercitare il controllo sul territorio e cercare di entrare in possesso di attività e imprese, tramite le quali riciclare i proventi delle attività illecite, immettendoli nei tessuti dell'economia sana.

L'usura quindi, unita all'estorsione, si configura come uno strumento per le mafie, che la usano sempre di più per infiltrare l'economia sana e con ciò espandere le proprie ricchezze e il proprio potere, sia economico che politico, tramite l'acquisizione di posizioni di peso nei settori produttivi chiave del paese.

1.2 L'USURA MAFIOSA

L'usura è praticata sia da associazioni a delinquere di stampo mafioso e non, che da singoli individui che operano come "strozzini". La differenza fra queste categorie di usurai sta nel fatto che gli ultimi solitamente si dedicano a questa attività per ricavarne un guadagno personale, mentre le organizzazioni criminali adottano l'usura come strumento utilissimo per riciclare i proventi provenienti da altre attività criminali, come lo spaccio di droga, la prostituzione e la vendita di armi, per citarne alcune. In questo modo, le organizzazioni criminali riescono ad immettere nell'economia legale i guadagni provenienti dalle attività illecite, oltre che a ricavare ulteriori profitti dall'attività stessa di usura. In questo modo, inoltre, le mafie riescono anche ad incidere sulle dinamiche dell'economia di mercato, influenzando interi settori produttivi⁵.

L'usura costituisce quindi la spina dorsale, insieme all'estorsione e al traffico e spaccio di sostanze stupefacenti, dell'attività criminale mafiosa, come si evince anche dalle relazioni semestrali al parlamento della Direzione Investigativa Antimafia (DIA), dove è sempre citata come una delle attività fondamentali delle organizzazioni criminali di stampo mafioso italiane in quanto «*fonte primaria di sostentamento e importante strumento di controllo del territorio*»⁶.

Nelle relazioni della DIA si evince come tutte le principali quattro mafie italiane (cosa nostra, 'ndrangheta, sacra corona unita e camorra), siano impegnate nell'usura, accanto ad altre attività

⁴ E. Montani, M. Polo, G. Rapella, M. Vasca, "Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura: uno studio", Centro BAFFI CARENFIN – Università Bocconi, 2021, pp. 55-56

⁵ Relazione sull'attività svolta della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Doc. XXIII n. 37, Tomo I, 2022, p. 9

⁶ Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Semestre I, 2022, p. 94

criminali – di solito, estorsione e traffico di stupefacenti. Si nota anche come l'interesse principale di questo tipo di organizzazioni criminali non sia quello di guadagnare dai prestiti usurari, quanto di infiltrarsi nel sistema economico e nel mondo imprenditoriale, sfruttando il mezzo dell'usura: essa viene utilizzata come base per compiere estorsione a danno di piccoli e medi imprenditori, col fine di acquisire in tutto o in parte le loro aziende e attività, per poi servirsene per riciclare e reimpiegare i capitali illeciti⁷.

Nella stessa relazione si legge come sempre più spesso sono gli stessi imprenditori e commercianti a rivolgersi alle consorterie mafiose non solo per svolgere per conto loro attività di "recupero credito" (quindi andare a pretendere il pagamento di prestiti ad usura fatti da tali imprenditori e commercianti), ma anche per garantirsi protezione da parte di questi gruppi criminali⁸.

Negli ultimi anni, dalla pandemia di Covid 19 del 2020 in poi, si è osservato un cambiamento nel *modus operandi* delle mafie. Esse hanno perseguito primariamente due obiettivi strategici: il mantenimento del controllo sulle aree di radicamento storico e l'infiltrazione nel tessuto economico, imprenditoriale e finanziario, al di fuori delle regioni d'origine⁹. Questi obiettivi sono stati perseguiti avvalendosi dello strumento dell'usura, unitamente all'estorsione, alla corruzione e all'evasione fiscale.

Nella Relazione annuale sull'attività svolta dalla Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie (anche detta "Commissione Antimafia") del 2022 si legge chiaramente come «*i sodalizi mafiosi si sono strutturati, utilizzando la pandemia, per diventare imprenditori, condizionando la libera concorrenza, con una crescente ingerenza criminale nei settori che non hanno interrotto durante la crisi pandemica le proprie attività, quali quelli della filiera agroalimentare e dell'approvvigionamento di presidi medici*»¹⁰. Secondo la Commissione Antimafia, le organizzazioni criminali si sono evolute nel loro modo di imporre un credito usurario e di avanzare richieste estorsive: invece di farlo nel modo classico, sfruttano ora la crisi di liquidità scaturita con l'emergenza sanitaria per avvicinare gli imprenditori in difficoltà e offrirsi come salvatori delle loro imprese in cambio di una partecipazione al loro interno, per poi eventualmente assumerne il pieno controllo¹¹.

I rappresentanti di Confcommercio e Confagricoltura in merito a questo tema sottolineano come un grande pericolo sia rappresentato dal fatto che molte aziende e attività commerciali non siano riuscite ad accedere ai fondi predisposti dallo Stato per combattere le difficoltà nate dall'emergenza Covid 19 e ai finanziamenti dei classici istituti di credito. Questo porta senza dubbio gli imprenditori di vari settori a rivolgersi a figure del mondo criminale che promettono un aiuto, aprendo così le porte dell'economia legale al crimine organizzato, che assorbe le aziende sane o le sostituisce con quelle riconducibili ad essa¹².

⁷ *Ivi*, p. 76

⁸ *Ibidem*

⁹ Relazione sull'attività svolta della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Doc. XXIII n. 37, Tomo I, 2022, p. 13

¹⁰ *Ivi*, p. 14

¹¹ *Ibidem*

¹² *Ivi*, pp. 149, 161, 163, 271, 281, 283, 313

L'usura, al pari del reato di estorsione, costituisce un "reato spia" o "reato sentinella", dal quale si può comprendere la magnitudine della presenza e del controllo mafioso su un dato territorio. Si comprende quindi come tali fenomeni non abbiano registrato cali significativi della loro manifestazione nelle regioni di origine delle mafie. L'usura costituisce un mezzo che diventa sempre più funzionale per il crimine organizzato di stampo mafioso per infiltrare il tessuto dell'economia sana, attraverso l'acquisizione di attività imprenditoriali, come osservato negli ultimi decenni nelle regioni del centro-nord.

Nonostante la pericolosità sociale del fenomeno usurario, nelle statistiche che si occupano della sua misurazione – attraverso la conta delle denunce – la sua diffusione sembrerebbe esigua, e non preoccupante. Ma da tempo esperti e Forze dell'ordine cercano di focalizzare l'attenzione del pubblico e degli organi dello Stato sull'importanza del contrasto a questo tipo di reato, affermando che per l'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*»¹³. Questo è dovuto al fatto che la fattispecie usuraria presuppone, alla base del contratto di finanziamento stipulato fra le due parti, l'incontro di volontà tra la richiesta e l'offerta: quindi, l'incontro di volontà fra usurato e usuraio; perciò, difficilmente la vittima denuncerà il carnefice, e proprio questo aspetto lo rende un reato di rara emersione.

Le organizzazioni criminali di stampo mafioso sono sempre più inclini ad agire da "creditori", allo scopo di arrivare attraverso l'usura al controllo del territorio, riciclare capitale illecito e penetrare il sistema economico sano attraverso l'acquisizione di attività in difficoltà economiche. Questa configurazione delle mafie come principali attori di questo reato ha significativamente impattato la condotta tipica dei prestiti usurari: si osserva un numero di casi sempre più elevato di violenze e minacce legate ad essi, una condotta che non è propria della descrizione del tipico fatto usurario, ma anzi del reato di estorsione¹⁴. L'usuraio mafioso, infatti, non agisce motivato dal valore dell'ammontare degli interessi in denaro, ma dal desiderio di volersi impossessare di un bene che viene dato in garanzia per il prestito, sia un oggetto di valore, che un immobile o un'azienda.

Egli ha un ulteriore interesse nel sinallagma criminale che si crea con l'usurato, e cioè quello di conservare il più a lungo possibile il rapporto con la vittima – ovviamente mantenendola in una posizione di subordinazione – per continuare ad abusarne per le prestazioni più disparate: in questo modo, egli si garantisce voti, la custodia di armi o droga, un rifugio per latitanti, l'emissione di fatture false per il riciclaggio di denaro "sporco", e così via¹⁵. In questo modo, il giogo che lega la vittima allo sfruttatore diviene sempre più stretto e diventa sempre più difficile per la vittima distaccarsene.

Oltretutto, risulta particolarmente conveniente commettere questo reato per un affiliato in quanto esso è sanzionato più lievemente di altri, desta minore clamore mediatico, non espone direttamente i membri delle organizzazioni mafiose (che poi dirigono nei fatti le società delle quali si impossessano

¹³ Sez. I-bis della Relazione finale della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie «Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura», Doc. XXIII n. 37 (Sez. I-bis), 2022, p. 12

¹⁴ *Ivi*, p. 13

¹⁵ *Ibidem*

tramite l'usura), ed è infine problematico da provare, anche perché spesso occultato dalle stesse vittime che scelgono di non denunciare per evitare di incorrere nello stigma sociale¹⁶.

Il metodo dell'usura è particolarmente vantaggioso per le mafie perché consente di immettersi nell'economia legale senza la necessità di impiegare violenza o atti intimidatori¹⁷, anche se negli ultimi tempi questa tendenza sta venendo meno e si osserva, come citato nel paragrafo precedente, un sempre maggiore ricorso alla violenza e all'intimidazione anche per quanto riguarda il fenomeno dell'usura.

Inoltre, come ribadisce la Direzione Investigativa Antimafia, ripresa anche dalla Corte dei conti, il prestito usurario può essere considerato come una forma di assistenzialismo sociale da parte delle mafie: esse lo usano per consolidare sul territorio il proprio consenso – attraverso appunto, finanziamenti a famiglie e imprese in difficoltà – da capitalizzare nell'evento dell'insorgenza di problemi per l'organizzazione criminale stessa, o anche in occasione di eventuali competizioni elettorali¹⁸.

Per dare un'idea della larghissima diffusione del fenomeno, il rapporto Svimez per il 2020 ha definito l'elargizione dei prestiti da parte delle mafie "credito malavitoso", evidenziando il parallelismo con il sistema creditizio legale, ed evidenziano come il primo si ponga in concorrenza con l'ultimo per la sua celerità e immediatezza della disponibilità, aiutato dalla particolare congiuntura economica di oggi, la quale rende l'accesso al credito illegale quasi una necessità, visto che in Italia è presente un larghissimo numero di famiglie e imprese escluse dal credito.

1.3 LE VITTIME

Le vittime del reato di usura sono tipicamente soggetti che attraversano una fase della loro vita, o della vita della loro impresa, costituita dal bisogno immediato ed urgente di liquidità, maturando perciò la convinzione che per risolvere questo problema l'unica strada percorribile per loro sia il ricorso al credito illegale. In altre parole, colui che cerca il prestito è disposto ad indebitarsi a condizioni svantaggiose, arrivando ad accettare la stipula di un patto vessatorio, proprio perché percepisce di non avere alternative.

Di più, la vittima si rivolge all'usuraio in uno stato di soggezione e vergogna per la situazione di difficoltà economica che vive in quel momento, e dall'altra parte trova un soggetto che si mostra come sollecito ed estremamente disponibile ad aiutare la vittima. Questa prontezza e sensibilità si ritrovano anche nei casi in cui l'usuraio sia legato alla criminalità organizzata¹⁹. È per questa ragione che gli usurati tendono a vedere l'usuraio come un benefattore, a considerarlo come l'unica persona che è

¹⁶ Corte dei conti, "La prevenzione del fenomeno dell'usura", 27 giugno 2022, p. 49

¹⁷ Relazione sull'attività svolta della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Doc. XXIII n. 37, Tomo I, 2022, p. 92

¹⁸ Corte dei conti, "La prevenzione del fenomeno dell'usura", 27 giugno 2022, p. 52

¹⁹ E. Montani, M. Polo, G. Rapella, M. Vasca, "Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura: uno studio", Centro BAFFI CARENFIN – Università Bocconi, 2021, pp. 52-56

stata disposta ad aiutarli in un momento di difficoltà – ciò costituisce poi una delle ragioni principali per via delle quali le vittime sono restie a denunciare.

Un'altra caratteristica delle vittime di usura è data dalla loro volontà di mantenere segreta sia la situazione di difficoltà economica in cui versano, che il fatto di aver contratto un prestito usurario: questo comportamento è motivato dal fatto che la vittima è in genere una persona che non vuole ammettere pubblicamente il fallimento personale o imprenditoriale, perciò non si confida nemmeno con amici e familiari.

Si capisce allora che in un contesto simile sia estremamente complicato e doloroso per la vittima giungere alla decisione di denunciare. Essa sceglie di non denunciare per diverse ragioni, *in primis*, per via della natura collusiva del reato: l'usurato gioca un ruolo attivo nel ricercare il contatto con l'usuraio – e molto spesso, diventa anche "complice" nel momento in cui, saputa la situazione di difficoltà economica di un amico o parente, presenta altre vittime all'usuraio. Un' altro motivo di mancata denuncia è proprio l'assenza di volontà ad ammettere il fallimento nella gestione delle proprie finanze, che verrebbe palesata dalla denuncia di aver subito usura, e che crea quindi resistenza dal punto di vista psicologico.

Inoltre, la mancata denuncia è anche dovuta alla ragione sopracitata, per la quale l'usuraio diventa un benefattore agli occhi dell'usurato, e viene quindi a crearsi un rapporto complesso con la vittima, che si trova in una situazione di debolezza relazionale e si sente isolata. Questo si aggiunge al fatto che l'usurato è convinto di poter governare il rapporto usurario, pensando di poter rientrare in tempi ragionevoli dal proprio debito.

Proprio a causa della particolarità di questa relazione, e per via della modalità in cui viene ad esistere, si riscontra un comportamento biasimevole da parte della società nei confronti della vittima, che viene considerata "responsabile" per quanto accaduto, ovviamente condizionandone la propensione alla denuncia. Questo modo di intendere il reato d'usura e il rapporto tra usurato e usuraio è manifesto anche nella previsione del Legislatore di supportare le vittime di usura non attraverso un'elargizione a fondo perduto, come per le vittime di estorsione, ma attraverso un mutuo. Nessuna distinzione viene però fatta dalla giurisprudenza, che invece, in una recente pronuncia della Corte di Cassazione ha chiarito come ai fini del reato di usura, non rileva che il prestito sia stato accettato dalla vittima senza subire pressioni: ciò che conta è semplicemente il «*carattere usurario della pattuizione*»²⁰.

La ritrosia degli usurati a denunciare i propri usurai sta anche nella scarsa informazione e cultura della legalità in alcuni i casi, anche se nella maggior parte delle circostanze essa è motivata dalla percezione delle vittime di ricevere scarsa tutela, anche economica, da parte delle istituzioni statali, considerata spesso tardiva o inappropriata²¹. In altri casi ancora, la motivazione a non denunciare deriverebbe dal fatto che gli individui vogliano evitare controlli delle Forze dell'ordine sulla propria situazione patrimoniale²².

²⁰ Cass. pen., sez. II, sent. 18 settembre 2019, n. 38551

²¹ Relazione sull'attività svolta della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Doc. XXIII n. 37, Tomo I, 2022, p. 100

²² *Ivi*, p. 250

Parlando sempre del peculiare rapporto che si viene ad instaurare tra vittima e usuraio, si deve anche menzionare come in non pochi casi si possono venire a creare una pluralità di rapporti usurari: infatti, può accadere che l'usurato sia costretto a contrarre un altro debito, con un altro usuraio, per far fronte alle richieste del primo. In questa occasione può anche accadere che il secondo usuraio sia stato consigliato o suggerito dal primo²³.

Per concludere il ritratto della tipica vittima di usura, bisogna aggiungere come, di solito, essa non è un soggetto che fa parte o che gravita attorno agli ambienti criminali dell'usuraio. L'usurato – come emerge dallo studio sul Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura dell'Università Bocconi – precedentemente all'instaurazione del rapporto usurario, tipicamente è un soggetto che non ha mai avuto rapporti con la criminalità, e in caso di attività imprenditoriali, esse non vengono gestite in modo illecito²⁴.

Il bacino delle persone potenzialmente esposte al fenomeno usurario si è enormemente allargato negli ultimi tempi, a causa degli effetti congiunti della crisi finanziaria del 2007/08, della crisi del debito sovrano del 2010, della pandemia da Covid 19, della guerra in Ucraina e della crisi economica frutto di questi eventi. Tutto ciò ha generato una nuova categoria della popolazione, definita "nuovi poveri", quelli generati dalla crisi economica della pandemia, a cui si aggiungono i "poveri in giacca e cravatta" – vale a dire, persone che lavorano ma percepiscono redditi talmente bassi che li costringono ad indebitarsi per sopravvivere (ad esempio, pensionati, liberi professionisti, impiegati)²⁵. Un'ulteriore categoria di persone particolarmente esposta al sovraindebitamento e al ricorso al debito ad usura è rappresentata dai giocatori d'azzardo, i quali sono tra le vittime più probabili dell'usura mafiosa proprio perché in più stretto contatto con l'ambiente criminale, dove viene loro fornita la possibilità di praticare il gioco d'azzardo – sia in luoghi fisici che online²⁶.

²³ E. Montani, M. Polo, G. Rapella, M. Vasca, "Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura: uno studio", Centro BAFFI CARENFIN – Università Bocconi, 2021, p. 56

²⁴ *Ivi*, p. 52

²⁵ Sez. I-bis della Relazione finale della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie «Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura», Doc. XXIII n. 37 (Sez. I-bis), 2022, p. 6

²⁶ Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Semestre II, 2022, p. 114

CAPITOLO II – L'USURA MAFIOSA NEL TERRITORIO DEL FRIULI VENEZIA GIULIA, NEL TERRITORIO NAZIONALE, E NEL TERRITORIO DELL'UNIONE EUROPEA

2.1 FRIULI VENEZIA GIULIA

Il territorio del Friuli Venezia Giulia appare particolarmente interessante alle mafie, per via del suo posizionamento geografico e del suo fiorente tessuto economico. Il fatto che la regione si trovi al confine nord-orientale italiano, con immediati collegamenti con la penisola balcanica, unitamente alla presenza del porto franco di Trieste (unico caso in tutta l'Unione Europea), attira ogni sorta di consorteria criminale, e le organizzazioni mafiose in questo territorio non vogliono farsi scappare l'opportunità di riciclare i proventi delle loro attività illecite in un tale contesto di fiorente interscambio economico.

Si osserva, infatti, una diffusa presenza di organizzazioni malavitose, che paiono costituire una forma di "delocalizzazione" dei sodalizi mafiosi attivi in Sud Italia. Queste "cellule", sebbene appartengano a diverse organizzazioni mafiose, convivono pacificamente sul territorio, spartendosi i settori di interesse e gli affari illeciti ed evitando per quanto possibile manifestazioni violente di potere per non destare allarme sociale. L'insediamento di queste cellule distaccate delle mafie del Sud Italia è riconducibile a due ordini di motivi: il primo è lo sfruttamento della posizione strategica della regione per favorire la commissione di reati quali traffico illecito di armi, stupefacenti, esseri umani e reimpiego di capitali illeciti; il secondo, invece, è riconducibile all'allontanamento volontario dai luoghi di origine per via di dissidi con i vertici delle organizzazioni di appartenenza²⁷.

Ciò che interessa quindi alle consorterie mafiose in Friuli Venezia-Giulia è concentrarsi sul profitto e il riciclaggio di denaro "sporco", perciò in questa regione non si può parlare di un controllo del territorio da parte della criminalità organizzata, come invece è osservabile in altre parti d'Italia – segnatamente le regioni di provenienza delle mafie. Proprio per via del mancato esercizio del controllo del territorio, sono riscontrabili in misura molto minore le classiche pratiche che lo favoriscono, come l'estorsione (il pagamento del "pizzo") e l'usura²⁸.

Tuttavia, bisogna ammettere che si sta notando un aumento della diffusione di queste pratiche nella regione. Le indagini della Direzione Distrettuale Antimafia di Trieste hanno rivelato inoltre come le organizzazioni mafiose presenti in Friuli Venezia Giulia esercitino anche l'usura, il sostegno a detenuti e latitanti e il controllo dei posti nei mercati²⁹. Se sommiamo quindi queste informazioni, possiamo dedurre come le consorterie mafiose presenti in Friuli siano interessate a sviluppare qualche forma di controllo del territorio, e non siano più concentrate esclusivamente sull'attività principale che le ha portate nella regione, cioè il riciclaggio di proventi illeciti.

²⁷ Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Relazione Annuale 2019 (periodo 01/07/2018 – 31/12/2019), p. 1319-1328

²⁸ Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Semestre I, 2022, Allegato 15b, pp. XLII-XLV

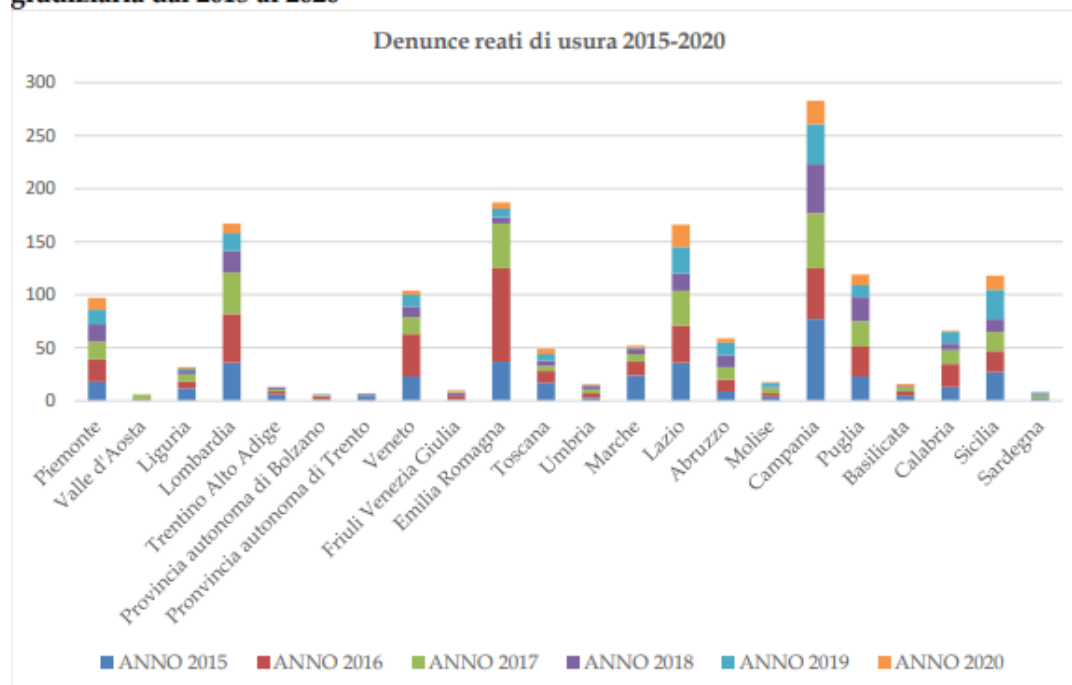
²⁹ Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Relazione Annuale 2019 (periodo 01/07/2018 – 31/12/2019), p. 1324

Il raggiungimento dei loro obiettivi è agevolato dalle eccezionali pressioni che i settori del turismo, della ristorazione e del commercio, e le piccole e medie imprese stanno fronteggiando per quanto riguarda le disponibilità finanziarie. Esse permangono tutt'ora in uno stato di profonda crisi di liquidità, rafforzata dal violento rincaro dei costi delle materie prime, e ciò costituisce una enorme finestra di opportunità per le mafie, estremamente interessate a sfruttare questo tipo di situazioni per immettersi nell'economia legale. Il Presidente della Corte d'Appello di Trieste, nella sua relazione in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, segnala nella regione un aumento dei reati di natura predatoria, i quali presentano anche connotazioni transnazionali. Nella stessa relazione, il Presidente ricorda inoltre l'importanza di una vigilanza costante atta ad impedire l'infiltrazione della criminalità organizzata nel tessuto economico del Friuli Venezia Giulia³⁰.

2.2 TERRITORIO NAZIONALE

L'usura mafiosa sul territorio nazionale è presente in tutte le regioni, con variazioni di intensità del fenomeno in ogni regione. Le aree più colpite sono quelle del Sud Italia, dove le organizzazioni mafiose sono nate e hanno stabilito un controllo capillare di tali territori. La Campania è la regione che detiene il primato per il numero di denunce per reati usurari, da uno studio della Corte dei conti che considera un arco temporale di cinque anni (2015-2020). Tuttavia, non deve sorprendere che il secondo e il terzo posto siano occupati da Emilia-Romagna e Lombardia: queste due regioni infatti, sono tra le più

Grafico 1 - Reati di usura denunciati in Italia dalle Forze di polizia all'Autorità giudiziaria dal 2015 al 2020



Fonte: Corte dei Conti, "La prevenzione del fenomeno dell'usura", 2022, p. 51

³⁰ Presidente della Corte d'Appello di Trieste, Relazione sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, p. 4

industrializzate del paese, e vedono – soprattutto per quanto riguarda la Lombardia – una massiccia concentrazione mafiosa.

Si è osservato, inoltre, come nel corso del 2020 le denunce siano aumentate rispetto all'anno precedente: si è passati da 191 denunce su tutto il territorio nazionale nel 2019 a 241 nel 2020. C'è però da dire che questo aumento è sicuramente stato agevolato dalla pandemia da Covid 19, che ha facilitato la denuncia per le vittime di usura, visto che la socializzazione e gli incontri sono stati fortemente limitati. Infatti, per gli anni successivi alla pandemia si osserva un calo progressivo delle segnalazioni per questo tipo di reato: nel 2021 si sono avute 165 denunce e nell'anno successivo, 158³¹. Come ribadito nel capitolo precedente, questo calo delle denunce non indica una diminuzione della presenza dell'usura, anzi, deve essere inteso come un segnale di avvertimento, che deve far preoccupare e considerare la pericolosità sociale del fenomeno, soprattutto ora che questo reato vede un sempre maggiore coinvolgimento del crimine organizzato di tipo mafioso.

Un settore specifico dell'economia, quello agricolo, sta affrontando un periodo di particolare vulnerabilità all'usura: ciò è dovuto alla difficoltà che gli imprenditori stanno avendo ad accedere in modo semplice e rapido al credito legale³². Per esempio, nel caso del Lazio, il tasso usurario medio nel comparto agricolo ha raggiunto un valore del 120% annuo, per un complessivo giro d'affari pari a 40 milioni di euro³³. Secondo un'indagine di Confcommercio, l'usura è percepita dalla categoria degli imprenditori come il reato in maggiore crescita, ed essi si dicono molto preoccupati per la loro esposizione a tale fenomeno³⁴.

È doveroso anche citare come i sodalizi mafiosi si siano talmente evoluti nella loro attività usuraria da riuscire ad instaurare dei veri e propri sistemi creditizi paralleli a quelli legali, attraverso i quali essi sono capaci di erogare prestiti a tassi usurari agli imprenditori in difficoltà, sia nel Sud che nel Nord del paese³⁵. Parimenti, bisogna citare la presenza di organizzazioni mafiose che si reggono quasi esclusivamente sull'usura e le estorsioni, e che usano l'intimidazione e l'induzione di omertà e timore nella cittadinanza sia per sollecitare il pagamento delle rate dei prestiti usurari, che per consolidare il controllo sul territorio³⁶.

2.3 TERRITORIO DELL'UNIONE EUROPEA

Per quanto riguarda il fenomeno dell'usura sul territorio dell'Unione Europea, non considerando l'Italia, è molto difficile trovare dati che ne descrivano la frequenza e l'intensità. È parimenti complesso quindi osservare l'incidenza dell'usura mafiosa nei confronti degli altri tipi di usura

³¹ Dati Istat, delitti denunciati dalle Forze di polizia all'autorità giudiziaria – usura
http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_DELITTIPS# (consultato il 06/06/2024)

³² Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Semestre I, 2022, p. 172 (nota 144)

³³ Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Semestre II, 2022, p. 245 (nota 24)

³⁴ Corte dei conti, "La prevenzione del fenomeno dell'usura", 27 giugno 2022, p. 54

³⁵ Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso, Report n. 5, 2021, p. 61

³⁶ *Ivi*, p. 64

(bancaria, individuale, ecc...). Perciò, ci limiteremo a considerare i dati che emergono dallo studio risalente al 2013 sui vari tipi di crimini e il loro impatto sulle attività commerciali e le imprese in Europa, realizzato per la Commissione Europea dall'Organizzazione Gallup, Transcrime e l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, e intitolato *"The crime against businesses in Europe: A pilot survey"*.

Secondo questo studio, nel corso del 2012 si sono registrati tassi bassissimi di prevalenza del reato d'usura rispetto agli altri tipi di crimini che possono colpire un'attività – ad esempio furto, frode, rapina, vandalismo e contraffazione. Infatti, di 19 039 imprese intervistate appartenenti a 20 paesi dell'Unione, solo l'1% si è dichiarato vittima di usura, contro l'11,8% di attività che hanno ammesso di aver subito furto da parte di ignoti (il crimine più frequente registrato)³⁷. Tuttavia, questi dati devono essere considerati attentamente, poiché per molti reati, specialmente per le fattispecie di estorsione ed usura, ci sono dei problemi di fondo che portano a una distorsione e sottostima del dato reale. Gli stessi autori dello studio indicano come per questo tipo di reati risulta generalmente molto difficile che siano identificati e definiti come tali dai rispondenti, e che sono effettivamente più rari di altri. In più, vengono anche denunciati meno perché implicano un diretto coinvolgimento degli imprenditori in attività illecite.

Dallo studio emerge anche come il tipo di attività commerciale più vulnerabile all'usura appartenga alla categoria della vendita all'ingrosso e al dettaglio, con quasi il 50% della frequenza registrata. Al secondo posto troviamo le imprese edili e al terzo il settore del turismo e della ristorazione, mentre in fondo alla classifica vi sono le attività manifatturiere e quelle finanziarie e assicurative³⁸. Inoltre, l'usura appare molto diffusa in Grecia, Belgio e Lituania, dove più del 2% dei soggetti intervistati ha dichiarato di averne fatto ricorso almeno una volta per problemi con l'accesso al credito legale. Degli intervistati, solo il 7% ha ammesso di avere contratto un debito usurario con un membro di un'organizzazione criminale, mentre il 40,9% ha dichiarato di essersi indebitato con una banca o altra istituzione finanziaria – bisogna specificare però che il 28,1% degli intervistati ha affermato di non sapere o non poter indicare l'identità dell'usuraio³⁹.

Oltretutto, il 70% degli imprenditori intervistati, che si dichiarano vittime di usura ha ammesso di non aver riportato alle Forze dell'ordine di aver subito tale crimine, a fronte dell'8,7% che invece ha denunciato⁴⁰. Le ragioni vanno ricercate, come già spiegato nei paragrafi precedenti, nella sfiducia verso le istituzioni, nel non considerare l'usura come un reato, e nella mancanza di prove e protezione avvertita dalle vittime.

È passato ormai più di un decennio da questo studio, e visto il contesto economico odierno è ragionevole attendersi che questi dati siano cresciuti da allora, e che il maggiore coinvolgimento del crimine organizzato di tipo mafioso nel mercato dell'usura e dell'estorsione verificatosi in Italia si sia replicato anche negli altri paesi membri dell'UE, dato che ci sono evidenti prove di un radicamento

³⁷ M. Dugato, S. Favarin, G. Hideg, A. Illyes, *"The crime against businesses in Europe: A pilot survey"*, Gallup, Transcrime, European Commission, 2013, p. 22-23

³⁸ *Ivi*, p. 24 (Figura 5)

³⁹ *Ivi*, pp. 54-56

⁴⁰ *Ivi*, p. 63

delle mafie, soprattutto quelle italiane, in paesi centrali come la Germania. Purtroppo, analizzando anche altri report e studi che si concentrano sulle attività del crimine organizzato⁴¹, non si riscontra da parte degli organi dell'Unione un interesse a considerare l'usura come uno dei "reati spia" dell'attività di tali consorterie criminali. Questo è il motivo per il quale non vengono effettuati studi sul tema e la prevenzione e il contrasto a questo tipo di reato in modo centralizzato risulta scarsa.

⁴¹ Ad esempio, la più recente pubblicazione dell'Europol, il report "Decoding the EU's most threatening criminal networks", che vuole analizzare più di ottocento consorterie criminali attive in Europa e le loro attività.

CAPITOLO III – MISURE E STRUMENTI A CONTRASTO DEL FENOMENO A LIVELLO NAZIONALE, REGIONALE ED EUROPEO

3.1 LIVELLO NAZIONALE

La legislazione antiusura italiana è il prodotto della combinazione tra andamento negativo dell'economia italiana e il processo di risanamento del deficit pubblico degli anni '90, i cui effetti portarono alla recrudescenza dei reati estorsivi e usurari, i quali assunsero caratteristiche molto diverse rispetto al passato. Da ciò il legislatore si vide costretto ad aggiornare la normativa antiusura, che risale ormai al codice Rocco degli anni '30 del Novecento. Si intervenne prima con la legge n. 108 del 1996 (*Disposizioni in materia di usura*) e poi con la legge n. 44 del 1999 (*Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*), entrambe recentemente modificate dalla legge n. 3 del 2012 (*Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento*).

La legge n. 108/1996 inasprisce le pene e disciplina le tutele a favore delle vittime di usura. Stabilisce un limite relativo per il tasso usurario, riferito al Tasso Effettivo Globale Medio, il quale viene rilevato ogni tre mesi dall'Ufficio Italiano Cambi. La legge prevede anche la possibilità di una valutazione caso per caso da parte del giudice, indicando come usurari gli interessi sproporzionati rispetto alla prestazione, se chi li ha promessi si trova in difficoltà economiche o finanziarie. In più stabilisce anche la nullità delle clausole del contratto che prevedano interessi usurari, e quindi la nullità dell'intero contratto. Inoltre, interviene anche sulla prevenzione e la repressione civile e penale del reato, con l'obiettivo di rendere la disciplina dell'usura più facilmente applicabile ed estendere l'ambito di applicazione della fattispecie alle ipotesi di usura reale – cioè, ai comportamenti usurari che hanno ad oggetto la prestazione di servizi o la vendita di immobili⁴². In questo modo, il legislatore ha voluto rendere possibile il ricollegamento del fenomeno all'attività delle mafie, e così estendere al reato di usura gli strumenti investigativi e le misure patrimoniali approntate per combattere il crimine organizzato di stampo mafioso⁴³.

La stessa legge, detta anche "legge antiusura", istituisce all'art. 14 un Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura presso l'ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket. Questo Fondo provvede all'erogazione di mutui senza interesse agli imprenditori e alle attività commerciali che si dichiarino vittime di usura. Al fine di tutelare l'usurato, può essere disposta l'erogazione anticipata di non più di metà del mutuo richiesto quando ricorrano situazioni di urgenza. La domanda di concessione del mutuo deve essere corredata da un piano di investimento e utilizzo di tali fondi che conduca al reinserimento della vittima nell'economia legale. La denuncia, secondo la legge 108, non è obbligatoria e non comporta conseguenze penali. All'art. 15 la legge istituisce un altro Fondo, atto alla prevenzione del fenomeno dell'usura, attraverso

⁴² Sez. I-bis della Relazione finale della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie «Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura», Doc. XXIII n. 37 (Sez. I-bis), 2022, p. 10

⁴³ *Ibidem*

l'erogazione di contributi ad appositi fondi speciali istituiti dalle associazioni di categoria e dagli ordini professionali, denominati "Confidi", e a favore delle fondazioni e associazioni riconosciute per la prevenzione del fenomeno dell'usura. Questi debbono costituire speciali fondi antiusura destinati a fungere da garanzia a prestiti richiesti a banche e istituti di credito da piccole e medie imprese ad elevato rischio finanziario⁴⁴.

La legge n. 44 del 1999 prevede invece la concessione di benefici economici a fondo perduto ai soggetti danneggiati da estorsione che abbiano presentato denuncia o querela. A tale scopo è stato creato un Fondo di solidarietà apposito, alimentato in parte anche dalle somme di denaro confiscate ai sensi della normativa antimafia⁴⁵.

Con la legge n.3 del 2012 sono stati modificati i due articoli del Codice penale relativi ai reati di usura (art. 644) ed estorsione (art. 629): il nuovo articolo 629 aumenta le multe previste per il delitto di estorsione ed è stata aggiunta la circostanza aggravante consistente nell'aver commesso il fatto per assicurare a sé o altri interessi o vantaggi usurari. Il nuovo articolo 644 invece, prevede che nel caso di estinzione del reato, per morte dell'indagato/imputato, amnistia o prescrizione, spetta al giudice disporre la restituzione all'indagato/imputato dei beni sequestratigli in caso di insussistenza dei presupposti del reato di usura. In caso contrario, i beni sequestrati sono confiscati o restituiti alla vittima del reato o a un eventuale terzo⁴⁶.

È stato poi stipulato nel 2007 un *Accordo quadro per il monitoraggio e l'applicazione sul territorio delle attività antiracket e antiusura*, col fine di mettere in sinergia gli attori che si occupano della prevenzione di tali fenomeni e migliorare il funzionamento dell'intero sistema previsto dalle norme di cui sopra, accrescendo i contatti tra banche, associazioni di categoria e fondazioni antiusura. L'accordo è stato ridefinito nel 2021, con la previsione di numerosi impegni, tra i quali la costituzione di un "*Osservatorio Nazionale*" presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura; la promozione di iniziative di informazione sull'uso dei Fondi previsti a sostegno delle vittime dell'usura e per la prevenzione della stessa; la diffusione dell'Accordo-quadro sul territorio nazionale⁴⁷. Tra il 2007 e il 2021, seguendo l'impronta dell'Accordo-quadro, sono stati stipulati ben 80 accordi di livello locale con le prefetture.

L'attuale sistema previsto dalle norme 108/96, 44/99 e 3/2012, secondo la valutazione della Commissione parlamentare antimafia, abbisogna di una radicale riforma. Gli imprenditori auditi dalla Commissione al fine di raccogliere informazioni sulla qualità del funzionamento del sistema di prevenzione e contrasto ai fenomeni dell'usura e dell'estorsione, hanno lamentato l'assenza di una adeguata informazione riguardo l'esistenza e il funzionamento degli strumenti di prevenzione che esistono per evitare il ricorso al prestito usurario. Hanno denunciato anche la mancanza di strumenti realmente efficaci che consentano ai soggetti in condizione di sovraindebitamento di poter accedere a forme di garanzia statale, in modo da non essere espulsi dal circuito legale del credito. Gli stessi

⁴⁴ Legge 7 marzo 1996, n.108 "Disposizioni in materia di usura"

⁴⁵ Legge 23 febbraio 1999, n. 44 "Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura"

⁴⁶ Legge 27 gennaio 2012, n. 3 " Disposizioni in materia di usura ed estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento"

⁴⁷ Corte dei conti, "La prevenzione del fenomeno dell'usura", 27 giugno 2022, p. 61

imprenditori hanno affermato poi che non hanno incontrato forme di tutela personale della vittima calibrate sulla qualità dei criminali e che tengano conto anche del coinvolgimento di organizzazioni mafiose, nonché che risulta assente un supporto psicologico a sostegno delle vittime di usura. Inoltre, hanno segnalato il bisogno di un servizio di accompagnamento e tutoraggio nella fase di accesso ai fondi antiusura, e di una sezione specializzata sui crimini contro l'economia presso le procure. È stato fatto notare anche come ci sia un dialogo non sempre adeguato tra prefetture e vittime, e il bisogno di rafforzare la collaborazione tra gli uffici di prefettura e le associazioni antiusura presenti sul territorio. Oltretutto, gli imprenditori hanno indicato come le istruttorie delle istanze di accesso al Fondo di solidarietà sono definite in tempi non compatibili con la vita dell'impresa, che richiederebbe interventi tempestivi ed efficaci⁴⁸.

È inoltre emerso come moltissime associazioni antiracket non svolgano nessuna concreta azione di sensibilizzazione alla denuncia o di tutela alle vittime⁴⁹. Oltretutto, alcuni membri di queste associazioni sono stati giudicati colpevoli o coinvolti in attività illecite⁵⁰. Sarebbe auspicabile, quindi, un controllo più approfondito di queste associazioni e della loro attività, poiché spesso vengono usate dalle consorterie mafiose come strumenti per accaparrare fondi statali e incutere timore alle vittime, inducendole a non opporsi all'organizzazione criminale.

È necessario allora rafforzare le reti sociali di sostegno alle vittime con campagne educative sulla legalità, promuovere politiche che aumentino l'offerta di legalità in campo finanziario per contrastare i reati economici e il riciclaggio, e infine rafforzare le strutture di contrasto alla forza economica delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, al fine di privarle delle risorse essenziali alla loro sopravvivenza⁵¹. Infine, vi è una diffusa domanda volta alla modifica delle regole civilistiche, per renderle più flessibili, in modo da aiutare i bilanci aziendali nei confronti del fisco, percepito sempre più dalle imprese come un peso eccessivo, il che spinge queste attività poi a ricercare prestiti da circuiti illegali⁵².

3.2 LIVELLO REGIONALE

Nella regione Friuli Venezia Giulia, l'ideazione e l'implementazione delle misure a contrasto e per la prevenzione del fenomeno usurario è tardata rispetto al livello nazionale: la prima legge in materia è stata varata solo nel 2017. Grazie alla legge regionale n. 21/2017 (*Norme in materia di prevenzione e*

⁴⁸ Sez. I-bis della Relazione finale della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie «Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura», Doc. XXIII n. 37 (Sez. I-bis), 2022, pp.23-25

⁴⁹ Relazione sull'attività svolta della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Doc. XXIII n. 37, Tomo I, 2022, p. 73

⁵⁰ Sez. I-bis della Relazione finale della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie «Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura», Doc. XXIII n. 37 (Sez. I-bis), 2022, p. 20-21

⁵¹ E. Montani, M. Polo, G. Rapella, M. Vasca, "Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura: uno studio", Centro BAFFI CARENFN – Università Bocconi, 2021, p. 61

⁵² Sez. I-bis della Relazione finale della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie «Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura», Doc. XXIII n. 37 (Sez. I-bis), 2022, p. 9

contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso e per la promozione della cultura della legalità) – istitutiva anche dell'Osservatorio regionale antimafia – la regione è autorizzata ad erogare contributi ad associazioni che si occupano di promozione della legalità e del contrasto alla criminalità organizzata per «*la realizzazione di attività di prevenzione dei fenomeni di criminalità organizzata e dei reati di stampo mafioso o per attività di assistenza legale e supporto psicologico per le vittime dei reati della criminalità organizzata, dell'usura o dell'estorsione*»⁵³. Nel 2023 questa legge è stata modificata, con l'inserimento di due nuovi articoli che vogliono potenziare e precisare le misure a contrasto dell'usura e a sostegno delle vittime di questo reato. Si tratta degli articoli 7 bis e ter, aggiunti per mezzo della legge regionale n.10 del marzo 2023.

L'art. 7 bis riconosce la possibilità di ottenere un indennizzo per le vittime di usura che va da un minimo di 5 000 a un massimo di 20 000 euro, la cui cifra aumenta nel caso di danneggiamenti di immobili (fino a 30 000 euro). Concede inoltre un contributo *una tantum* a sostegno delle vittime di usura e sovraindebitamento, compreso fra i 1 500 e i 4 000 euro.

La regione poi, in base all'art. 7 ter, si pone a supporto di chi ha subito usura ed estorsione mediante il sostegno alle vittime durante i procedimenti giudiziari per tali reati, attraverso la concessione di un contributo per le spese legali che esse devono sostenere per costituirsi parte civile. A tal fine, per l'anno in corso, sono stati allocati 50 000 euro dai fondi regionali, mentre per le finalità di cui all'art. 7 bis sono stati destinati 450 000 euro⁵⁴.

Nella regione, solo nel 2023 si è avuto il riconoscimento, ex art. 15 L. 108/1996, della prima Fondazione per la prevenzione del fenomeno dell'usura, andato alla *Fondazione Well Fare* di Pordenone. Nelle altre regioni d'Italia ve ne operavano già ben 37 da più di vent'anni⁵⁵. È anche presente in regione il Movimento Difesa del Cittadino FVG, che svolge una importante opera di educazione, prevenzione e consulenza psicologica e legale per il contrasto all'usura e al sovraindebitamento in tutte le province⁵⁶. È inoltre attivo dal 2014 lo Sportello Legalità presso la Camera di Commercio di Trieste, in collaborazione con l'Associazione Libera. Lo Sportello si pone come importante punto di ascolto e prima assistenza per chi si trova in situazioni di usura, estorsione e sovraindebitamento, offrendo supporto psicologico, consulenza e accompagnamento attraverso il percorso della denuncia e dell'invio della richiesta di finanziamento al Fondo antiusura⁵⁷.

⁵³ L. R. del 9 giugno 2017, n.21 "Norme in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso e per la promozione della cultura della legalità.", art. 7 p. 2

⁵⁴ L. R. del 3 marzo 2023, n. 10 "Misure per la semplificazione e la crescita economica.", art. 47 p. 2

⁵⁵ "Well Fare Pordenone diventa Fondazione antiusura", ilFriuli.it, 28 febbraio 2023

<https://www.ilfriuli.it/economia/well-fare-pordenone-diventa-fondazione-antiusura/>

⁵⁶ "Progetto SOS Debiti_MDC FVG: in fase di distribuzione, con la collaborazione dei Comuni e delle Assoc., di Categoria aderenti, la consegna di 10.000 Guide informative a sostegno di Famiglie, microimprese, lavoratori e pensionati a rischio sovraindebitamento Attivi in F.V.G. 6 sportelli di assistenza ed uno Staff di Legali e Psicologi", Movimento Difesa del Cittadino FVG, 3 marzo 2022 https://www.mdc.fvg.it/2022/03/23/progetto-sos-debiti_mdc-fvg-in-fase-di-distribuzione-con-la-collaborazione-dei-comuni-e-delle-assoc-di-categoria-aderenti-la-consegna-di-10-000-guide-informative-a-sostegno-di-famiglie-microimpr/

⁵⁷ Incontro formativo con il Dott. Antonio Svezia, responsabile dello Sportello Legalità presso la Camera di Commercio Venezia Giulia, 28/05/2024

3.3 LIVELLO EUROPEO

A livello di legislazione europea, non esistono norme al momento che criminalizzino o proibiscano l'usura. Per molti anni, l'Unione Europea ha cercato di non imporre alcuna regolamentazione della pratica, preferendo lasciare che i singoli Stati membri se ne occupassero e decidessero da soli in materia. Infatti, a lungo Francia e Italia sono stati gli unici Stati membri dell'UE che sanzionavano per legge l'imposizione di interessi sul credito più alti di una certa soglia (decisa dalla normativa vigente in un dato periodo). Negli altri paesi membri invece, esistevano solo limiti o soglie sui tassi d'interesse applicabili ai prestiti, che comunque erano molto meno stringenti rispetto alle previsioni legislative italiana e francese⁵⁸.

La Commissione europea non intendeva armonizzare le norme riguardanti le restrizioni sui tassi d'interesse a livello di Unione Europea perché riteneva che «*la trasparenza delle informazioni e la comparabilità delle offerte, previste dalle direttive 2008/48/CE e 2014/17/UE, permettano ai consumatori di decidere in modo informato se sottoscrivere o no un dato contratto di credito e di comparare le diverse offerte*»⁵⁹. In altre parole, l'organo esecutivo dell'Unione riteneva che la libertà di scelta dei consumatori e la trasparenza delle informazioni fossero sufficienti a tutelare i cittadini europei nel momento in cui essi sottoscrivevano un contratto di credito, insieme al divieto di attuare pratiche contrarie alle norme di diligenza professionale (direttiva 2005/29/CE)⁶⁰.

A seguito dei recenti eventi storici e della grave crisi economica emersa dalla pandemia da Covid 19 però, l'Unione Europea ha deciso di modificare alcune regole previste dalla vecchia *Direttiva sul Credito ai consumatori* del 2008 n. 48. Lo ha fatto con l'adozione della *Direttiva sul credito al consumo* n. 2225 nell'ottobre 2023, che tra tutte le altre misure, prevede anche per la prima volta che tutti gli Stati membri dell'UE si impegnino a prevenire efficacemente gli abusi e a fare in modo che non vengano applicati costi eccessivamente elevati sul credito. Ciò significa che i paesi membri dell'UE sono chiamati ad imporre limiti sui tassi d'interesse per prevenire comportamenti usurari – sia da parte dei circuiti legali del credito, che del mondo usurario illecito⁶¹. La direttiva, inoltre, prevede la promozione da parte degli Stati membri dell'educazione al sovraindebitamento e della gestione responsabile del debito, rivolgendosi specificatamente alle piccole e medie imprese e all'informazione sugli strumenti digitali e le nuove tipologie di indebitamento⁶². La stessa impone anche agli Stati membri di mettere a disposizione dei consumatori a rischio di sovraindebitamento o usura dei servizi di consulenza indipendenti, che dovranno essere consigliati al consumatore direttamente dal creditore che conosca la situazione di rischio finanziario del debitore⁶³.

⁵⁸ Comunicato stampa Associazione Bancaria Italiana, 5 maggio 2011

http://www.abi.it/manager?action=show_document&portalId=1&documentId=13146%20

⁵⁹ Interrogazione parlamentare E-005328/2014(ASW), "Risposta di Michel Barnier a nome della Commissione", 13 giugno 2014 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2014-005328-ASW_IT.html

⁶⁰ *Ibidem*

⁶¹ Direttiva sul credito al consumo UE 2023/2225, artt. 30-31

⁶² *Ivi*, art. 34

⁶³ *Ivi*, art. 36

La direttiva, detta CCD II (*Credit Consumer Directive II*), dovrà essere recepita dagli ordinamenti dei Paesi membri entro il 20 novembre 2025, e tali disposizioni dovranno essere applicate a partire dall'anno successivo, pena il sanzionamento di quegli Stati che non si conformino alla Direttiva⁶⁴.

⁶⁴ *Ivi*, art. 48

CONCLUSIONE

In questo lavoro abbiamo esplorato la natura, le dinamiche e le misure a prevenzione e contrasto del fenomeno dell'usura mafiosa, partendo dal livello regionale, fino ad arrivare a quello nazionale e infine europeo. Dall'analisi di questo tema è emerso come il fenomeno dell'usura, nella conformazione che oggi sta adottando, intrecciandosi sempre di più con il mondo del crimine organizzato di stampo mafioso, stia diventando silenziosamente un reato dalla crescita esponenziale.

Come detto anche sopra, il fatto che l'usura non venga denunciata, per i vari motivi che abbiamo citato, unitamente al fenomeno di fusione di questa fattispecie con quella dell'estorsione, dovrebbero far suonare campanelli d'allarme in tutte le istituzioni. Considerando, a maggior ragione la particolare epoca che stiamo vivendo, e la situazione economica che non dà segni di ripresa, e che sta spingendo sempre più i cittadini a rivolgersi al credito – legale e illegale – è necessario agire tempestivamente per prevenire e contenere i danni che questo reato genera.

È importante, dal punto di vista della prevenzione e del contrasto al fenomeno, un'azione coordinata e sinergica da parte di tutte le istituzioni presenti sul territorio, dal livello micro a quello macro, con particolare attenzione alla tutela delle vittime, le quali spesso e volentieri vengono abbandonate a loro stesse nel percorso di uscita dal circolo vizioso dell'usura. Dal singolo comune, passando per le regioni e arrivando allo Stato, devono arrivare forti i messaggi di solidarietà e vicinanza al cittadino, che si sente sempre più dimenticato e lasciato a sé stesso. Nella lotta alle mafie, lo Stato si deve porre in un rapporto sempre più ravvicinato con l'individuo rispetto alle organizzazioni criminali, e per farlo deve guadagnare la fiducia delle persone attraverso l'effettività e la prontezza della tutela dei loro diritti. È cruciale quindi, unire le istituzioni e farle lavorare in collaborazione le une con le altre, e con i cittadini, per farsi Stato e stringersi attorno ai soggetti bisognosi ed emarginati. Dove non arriva il privato – come nel caso dell'usura, le banche che non concedono prestiti – deve essere presente lo Stato, a garanzia della sopravvivenza di quell'attività, quella famiglia o quel singolo individuo. Se si lascia questo spazio vuoto, esso verrà certamente riempito dalle mafie, come si è già dimostrato in occasione della pandemia da Covid 19.

La normativa italiana, regionale e nazionale, e gli altri mezzi di prevenzione e contrasto all'usura, possono dirsi all'avanguardia sul tema, ma è indubbio che il sistema sia pieno di criticità e che vi sia ampio spazio per il miglioramento, il quale, data l'esplosione del fenomeno negli ultimi anni, è urgente e necessario.

L'esperienza italiana, inoltre, dovrebbe essere studiata e servire da modello per tutta l'Unione Europea, dato che sul suo territorio il fenomeno usuraio ed estorsivo mafioso è presente, come conseguenza dell'espansione dell'area operativa delle mafie, sempre più attive e consolidate in vari paesi membri. Le istituzioni europee dovrebbero cercare di regolamentare e studiare di più il fenomeno, incoraggiando gli Stati membri a prendere le misure necessarie, ma anche attuando politiche centralizzate sul tema, evidenziando l'importanza della presenza di queste fattispecie criminali collegandole ad altri tipi di reati caratteristici delle consorterie mafiose. A livello europeo l'azione contro le infiltrazioni mafiose è debole se non inesistente, probabilmente perché il fenomeno mafioso è considerato un problema esclusivamente italiano. L'evidenza però ci comunica il contrario

e ci fa presagire che le mafie hanno già cominciato ad infiltrare il sistema europeo, perciò le istituzioni dovrebbero agire in modo da prevenire un ulteriore allargamento delle sfere di potere e influenza di queste organizzazioni.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Codice penale

Commissario straordinario del governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e Presidente del Comitato di Solidarietà. *Relazione Annuale Attività 2022*. Ministero dell'Interno. <https://www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/relazioni-annuali-commissario-straordinario-governo-coordinamento-iniziativae-antiracket-ed-antiusura>

Comunicato stampa Associazione Bancaria Italiana, 5 maggio 2011
http://www.abi.it/manager?action=show_document&portalId=1&documentId=13146%20

Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. *La prevenzione del fenomeno dell'usura*. 27 giugno 2022. Deliberazione 27 giugno 2022, n. 15/2022/G
<https://www.corteconti.it/HOME/StampaMedia/Notizie/DettaglioNotizia?Id=5eb2fb10-4287-4c67-bd12-d72f3fc69762>

Direttiva (UE) 2023/2225 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 2008/48/CE https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302225

Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. *Relazione Annuale 2019* (periodo 01/07/2018 – 31/12/2019)

Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo. *Relazione sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso*. 24 novembre 2020
<https://www.camera.it/temiap/2021/03/03/OCD177-4844.pdf>

E. Montani, M. Polo, G. Rapella, M. Vasca. *Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura: uno studio*. Centro BAFFI CARENFIN – Università Bocconi
<https://www.interno.gov.it/it/notizie/antiracket-e-antiusura-studio-bocconi-sul-fondo-solidarieta>

Europol. *Decoding the Eu's most threatening criminal networks*. Publications Office of the European Union, Luxembourg. 2024 <https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/decoding-eus-most-threatening-criminal-networks>

ilFriuli.it, 28 febbraio 2023. *Well Fare Pordenone diventa Fondazione antiusura*.
<https://www.ilfriuli.it/economia/well-fare-pordenone-diventa-fondazione-antiusura/>

Interrogazione parlamentare E-005328/2014(ASW). *Risposta di Michel Barnier a nome della Commissione*. 13 giugno 2014 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2014-005328-ASW_IT.html

Legge 23 febbraio 1999, n. 44. *Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.* <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1999;44>

Legge 27 gennaio 2012, n. 3. *Disposizioni in materia di usura ed estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento.*

<https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-01-30&atto.codiceRedazionale=012G0011&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=0&qId=1217f302-0078-4c09-9f18-9245b5dab629&tabID=0.7151137782386117&title=lbl.dettaglioAtto>

Legge 7 marzo 1996, n.108. *Disposizioni in materia di usura.*

<https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1996-03-09&atto.codiceRedazionale=096G0121&atto.articolo.numero=0&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.sottoArticolo1=0&qId=5a21d9b9-1f83-41de-9d7f-39fd4dfbad21&tabID=0.7151137782386117&title=lbl.dettaglioAtto>

Legge Regionale del 3 marzo 2023, n. 10. *Misure per la semplificazione e la crescita economica.*

<https://lexview-int.regione.fvg.it/fontinormative/xml/xmllex.aspx?anno=2023&legge=10>

Legge Regionale del 9 giugno 2017, n.21. *Norme in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso e per la promozione della cultura della legalità.*

<https://lexview-int.regione.fvg.it/FontiNormative/xml/IndiceLex.aspx?anno=2017&legge=21&fx=lex>

M. Dugato, S. Favarin, G. Hideg, A. Illyes. *The crime against businesses in Europe: A pilot survey.*

Gallup, Transcrime, European Commission, 2013 https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2013/11/1EU-BCS-final-report_galluptranscrime-executive_summary-1.pdf

Movimento Difesa del Cittadino FVG. *Progetto SOS Debiti_MDC FVG: in fase di distribuzione, con la collaborazione dei Comuni e delle Assoc., di Categoria aderenti, la consegna di 10.000 Guide informative a sostegno di Famiglie, microimprese, lavoratori e pensionati a rischio sovraindebitamento Attivi in F.V.G. 6 sportelli di assistenza ed uno Staff di Legali e Psicologi.* 3 marzo 2022

https://www.mdc.fvg.it/2022/03/23/progetto-sos-debiti_mdc-fvg-in-fase-di-distribuzione-con-la-collaborazione-dei-comuni-e-delle-assoc-di-categoria-aderenti-la-consegna-di-10-000-guide-informative-a-sostegno-di-famiglie-microimpr/

Organismo permanente di monitoraggio e analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità organizzata di tipo mafioso. *Report n. 5.* 2021

https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2021-05/report_5_criminalita_organizzata_nelleconomia_maggio_2021.pdf

Osservatorio Regionale Antimafia Friuli Venezia Giulia. *Relazione annuale aprile 2021-marzo 2022 e aprile 2022-marzo 2023.* Consiglio Regionale Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia

<https://www.consiglio.regione.fvg.it/cms/pagine/osservatorio-regionale-antimafia/relazione-attivit>

Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, Semestre I e II. 2022

<https://direzioneeinvestigativaantimafia.interno.gov.it/relazioni-semestrali/>

Relazione del Presidente della Corte d'Appello di Trieste sull'amministrazione della giustizia per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024. 27 gennaio 2024

<https://ca-trieste.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/RELAZIONE%20AG%202024.pdf>

Relazione sull'attività svolta della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere. Doc. XXIII n. 37, Tomo I. 2022

<https://www.parlamento.it/Parlamento/1327?foto=1121>

Sentenza n. 38551 del 18 settembre 2019. Corte di Cassazione, sez. II

<https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2019/10/Cass.-Pen.-sez.-II-n.-38551-2019.pdf>

Sez. I-bis della Relazione finale della Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie. *Verifica dell'adeguatezza delle norme vigenti in materia di tutela delle vittime di estorsione e usura*. Doc. XXIII n. 37 (Sez. I-bis), 2022

https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/Doc_XXIII-n37-Sez_I-bis.pdf

Vocabolario Treccani online <https://www.treccani.it/vocabolario/vocabolario/>