

Bocconi

IL FONDO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME DI ESTORSIONE E USURA UNO STUDIO



**Università
Bocconi**

BAFFI CAREFIN
Centre for Applied Research
on International Markets, Banking,
Finance, and Regulation



**MINISTERO
DELL'INTERNO**



CONSAP

CONCESSIONARIA
SERVIZI
ASSICURATIVI
PUBBLICI S.P.A.
CON UNICO SOCIO

**Il Fondo di solidarietà
per le vittime di estorsione e usura:
uno studio**

AUTORI

Eleonora Montani

Responsabile scientifico della Ricerca

Adjunct Professor Università Bocconi e Centro BAFFI CAREFIN, Università Bocconi

Michele Polo

ENI Chair in Energy Markets, Dipartimento di Economia, Università Bocconi e Centro BAFFI CAREFIN, Università Bocconi

Giacomo Rapella

PhD student, Università Bocconi

Matteo Vasca

Research Assistant, Università Bocconi

RINGRAZIAMENTI

Un ringraziamento particolare va al Prefetto dott.ssa Cagliostro, al Prefetto dott.ssa Porzio e al Prefetto dott. Cuttaia, che si sono succeduti nel ruolo di Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura nel corso dello sviluppo della ricerca, per il supporto costante e la disponibilità sempre confermata al gruppo di ricerca.

Un ringraziamento ai funzionari dell'Ufficio del Commissario straordinario, in particolare al dott. Mario Muccio, Capo Staff, per il sostegno assicurato nel corso dell'intera ricerca e alla dott.ssa Paola Grossi, funzionario amministrativo dell'Ufficio Rapporti con il Comitato di Solidarietà, per il supporto continuo e paziente nell'analisi delle istanze e per la fondamentale supervisione nella fase di estrazione del campione.

Addiopizzo, FAI (Federazione Antiracket Italiana), SOS IMPRESA – Rete per la legalità hanno consentito ai ricercatori di contattare e intervistare diverse vittime dei reati di estorsione e usura, acquisendo preziose testimonianze. Per ovvii motivi di riservatezza non citiamo i nomi degli imprenditori che sono stati disponibili a raccontarci le loro storie ma li ringraziamo manifestando loro tutta la nostra solidarietà e ammirazione per la scelta coraggiosa che sono stati in grado di compiere.

Il supporto organizzativo del Centro BAFFI CAREFIN, e in particolar modo del suo Direttore Prof. Donato Masciandaro, e dell'unità di ricerca CLEAN e del suo coordinatore Prof. Paolo Pinotti ha permesso lo svolgimento delle attività di ricerca sui diversi filoni che compongono il presente studio.

Ringraziamo inoltre per i preziosi commenti i Professori Antonio La Spina e Rocco Sciarone e l'Avv. Enza Rando intervenuti in un workshop di discussione dei risultati preliminari della ricerca organizzato nel novembre 2020.

SOMMARIO

AUTORI	2
PREFAZIONE	4
INTRODUZIONE	7
I. Premessa	7
II. Le domande di ricerca	8
III. La costruzione del progetto, il team di ricerca Bocconi e il Centro BAFFI CAREFIN ...	9
IV. Prior research e background	10
V. Il quadro normativo di riferimento	11
CAPITOLO PRIMO – LA COSTRUZIONE DEL DATABASE	13
1. Introduzione	13
2. La metodologia e le variabili	14
2.1 Popolazione e campione	14
2.2 Le variabili	15
3. Le prime evidenze del database	16
3.1 Estorsione e usura	17
3.2 Distribuzione territoriale	19
3.3 Ripartizione settoriale	20
3.4 L'attività del Fondo: andamento delle istanze presentate e dei decreti emessi	22
3.5 Tipologia dei danni subiti	24
3.6 Le decisioni	26
CAPITOLO SECONDO – LA RICERCA VITTIMOLOGICA	29
1. La nascita dei case studies	29
1.1 L'oggetto dell'analisi vittimologica e la metodologia	29
1.2 La struttura delle interviste	32
1.3 La composizione del campione	34
1.4 L'indagine, l'elaborazione dei dati e l'analisi: estorsione vs usura	35
2. Le vittime di estorsione	37
2.1 Fenomeno estorsivo e strategie di contrasto: brevi cenni	37
2.2 Analisi delle vicende raccolte	38
2.2.1 Presentazione del campione	38
2.2.2 Le vicende estorsive: tratti comuni e differenze	40
2.3 La denuncia e le sue conseguenze	44
2.3.1 La presentazione dell'istanza e l'interazione con i soggetti coinvolti	46
2.3.2 Il ruolo del Fondo di solidarietà	48
2.4 Osservazioni conclusive	49
3. Il fenomeno dell'usura in Italia	51
3.1 Le parti del sinallagma criminale	52
3.1.1 La vittima del reato	52
3.1.2 L'autore del reato	53
3.1.3 Il rapporto reo-vittima	54
3.2 Il modus operandi	55
3.3 La denuncia come momento di "rottura" del gioco usurario	56
3.4 Il ruolo dello Stato, della cittadinanza, delle associazioni antiusura	57
3.4.1 Alcune considerazioni d'insieme: il ruolo dello Stato	57
3.4.2 Alcune considerazioni d'insieme: il rapporto vittima-cittadinanza	58
3.4.3 Alcune considerazioni d'insieme: il ruolo delle associazioni antiusura	59
3.5 Una riflessione critica sull'efficacia del mutuo	60
3.6 Strategie di contrasto al fenomeno usurario e strumenti di policy	61
3.7 Considerazioni conclusive	62
CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI	63
APPENDICE 1	69

Ricerca conclusa a marzo 2021.

© Centro BAFFI CAREFIN - Università Bocconi 2021

PREFAZIONE

Con la pubblicazione di questa intuitiva ricerca si concretizza l'Accordo di collaborazione siglato nel 2018 con l'Università Bocconi dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura pro tempore, con l'intento di valorizzare l'esperienza ventennale del Fondo di solidarietà, focalizzandone al contempo alcuni aspetti sui quali intervenire per migliorarne l'efficienza.

Il Fondo ha, infatti, costituito negli anni un irrinunciabile strumento di sostegno e solidarietà e di riaffermazione della legalità, in perfetta coerenza e sinergia con l'azione di repressione condotta dalla magistratura e dalle forze di polizia nei confronti di racket e usura.

Tali fenomeni, espressione di una criminalità pronta a contendere allo Stato il controllo del territorio e a compromettere la libertà economica – se non anche la libertà fisica – degli imprenditori, continuano a rappresentare una minaccia, che l'attuale emergenza pandemica rischia di aggravare.

In quest'ottica, il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e di usura deve continuare a garantire la sua capacità di favorire il reinserimento nel tessuto economico legale di coloro che, con fiducia nelle Istituzioni, hanno deciso di denunciare.

Da qui la necessità di una valutazione condotta con un approccio scientifico, quale quello adottato dalla presente ricerca che ha enucleato – costruendo un campione significativo di beneficiari su cui operare un'analisi economica ed analizzando con accuratezza i percorsi e le motivazioni delle vittime – gli elementi costitutivi del ruolo del Fondo.

I risultati raggiunti integrano e qualificano un percorso di riflessione, condotto in questi ultimi anni dalla struttura commissariale, sulla necessità di intraprendere iniziative tese a rendere il Fondo uno strumento più conosciuto, più efficiente nei tempi e nelle modalità di trattazione delle istanze, più efficace come incentivo alla denuncia da parte delle vittime.

Le conclusioni cui giunge la ricerca appaiono, infatti, perfettamente coerenti con il progetto STEP (Sviluppo Tecnologico per l'accesso al Fondo e potenziamento organizzativo), attualmente in fase di realizzazione, che prevede un miglioramento dei processi organizzativi e informatici; con l'avvio di una campagna di comunicazione dedicata al Fondo; con la costruzione di specifici percorsi formativi per le forze di polizia; con la stipula di Protocolli di legalità, promossi a livello territoriale dalle prefetture, con le associazioni di categoria, gli istituti bancari, le associazioni antiracket e anti usura, gli enti locali, per l'adozione di misure di prevenzione e sostegno; con l'ipotesi di un adeguamento di alcune previsioni normative al mutato contesto.

Desidero, pertanto, esprimere il mio apprezzamento per questo pregevole studio condotto dalla professoressa Eleonora Montani e dal professor Michele Polo con i loro collaboratori, con l'auspicio che la ricerca possa avere un seguito. Infine, un ringraziamento va a tutti coloro che hanno collaborato con entusiasmo alla ricerca, animati da quella passione civile che mantiene viva l'eredità di coloro che hanno scelto, anche sacrificando la propria vita, di non cedere al ricatto criminale.

Prefetto **Giovanna Stefania Cagliostro**
Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative antiracket
e antiusura

INTRODUZIONE

I. Premessa

Giovanni Falcone in uno dei suoi ultimi scritti (prefazione al libro bianco di Confesercenti “*Estorti e riciclati*”, 15 settembre 1991) indicava come strada da seguire per incoraggiare la denuncia e incitare alla rivolta contro le organizzazioni mafiose: “*la creazione di un FONDO che incentivi la resistenza alle pretese estorsive*”. Pochi anni dopo nasceva il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura la cui missione istituzionale è proprio quella indicata dall’illuminato magistrato, che ha finito per pagare con la vita il suo impegno e la sua lotta contro la Mafia ma, anche, la sua lungimiranza e la sua profonda conoscenza delle dinamiche proprie delle organizzazioni criminali.

Il Fondo è volto, infatti, a sostenere, in una prospettiva solidaristica, le vittime di racket e usura.

Il “racket delle estorsioni”, nella necessaria sintesi imposta dall’economia di questo scritto e per quanto qui ci occupa, può essere definito come quella condotta volta a costringere o tentare di costringere soggetti che svolgono attività industriali, commerciali, artigianali o professionali a pagare periodicamente somme di denaro (cosiddetto pizzo) in cambio della protezione da intimidazioni e/o attentati che in realtà è lo stesso criminale a mettere in atto.

L’usura è invece quel reato che commette colui che, sfruttando il bisogno di denaro di un altro individuo, concede un prestito a un tasso di interesse superiore al tasso legale. La fenomenologia di tale delitto è particolarmente complessa, così come complesso è il rapporto che si instaura tra l’autore del reato e la sua vittima. Un aspetto è però importante sottolineare sin d’ora: l’usura è un reato i cui tassi crescono in momenti di crisi economica e sistemica quale quello che stiamo attraversando, in cui per le piccole imprese e gli esercizi commerciali è più difficile accedere al credito. In questi frangenti la frequente carenza di liquidità spinge i piccoli esercenti a rivolgersi a circuiti alternativi di credito per ricevere quel sostegno economico di cui hanno bisogno per proseguire la loro attività e che, in molti casi, è stato loro negato dagli istituti bancari, a causa della precedente esposizione debitoria.

Nella narrazione odierna il racket e l’usura vengono spesso considerati reati di minor gravità. Tuttavia, è emerso negli studi empirici che analizzano questi fenomeni – e ne abbiamo contezza in questo momento storico con particolare evidenza – come entrambi i reati siano spesso posti in essere da organizzazioni criminali di tipo mafioso allo scopo di controllare il territorio e penetrare e condizionare il sistema economico.

I due fenomeni sono accomunati da uno scarso tasso di emersione: poche le denunce, spesso legate allo svolgimento di indagini per altri reati. Tra le ragioni della scarsa propensione delle vittime alla denuncia, una è particolarmente significativa, accanto alla

natura collusiva di queste fattispecie: la diffidenza nei confronti delle Istituzioni. Una vittima, quale che sia il percorso che l'ha portata a divenire tale, difficilmente deciderà di denunciare qualora non le si presenti una prospettiva in grado di bilanciare i costi e i benefici di tale scelta in termini sia processuali che extraprocessuali. Da un lato, infatti, la vittima avrà il fondato timore che gli atti ritorsivi più volte minacciati dall'autore del reato, sia esso un estortore o un usuraio, si concretizzino nelle more del processo o qualora l'autore stesso non venga condannato a una pena severa; dall'altro lato dovrà affrontare la sfida di garantire la sopravvivenza economica della propria azienda e un'accettabile qualità di vita al proprio nucleo familiare.

Per rispondere a entrambe le domande di tutela, lo Stato ha sviluppato una complessa strategia di contrasto al fenomeno, incentrata, accanto all'azione repressiva nei confronti di coloro che pongono in essere attività illegali, su misure di supporto alle vittime.

In particolar modo, la legislazione in materia, basata su un principio solidaristico, offre sostegno e solidarietà ai cittadini che si ribellano a racket e usura. L'obiettivo di fondo, dunque, è quello di incentivare la denuncia da parte delle vittime, facendo leva sulla garanzia della protezione dello Stato nei confronti di coloro che decidano di collaborare con le Istituzioni nella lotta alla criminalità organizzata.

II. Le domande di ricerca

Lo studio sviluppato si inserisce nell'ambito dell'Accordo di collaborazione per l'attività di divulgazione delle iniziative antiracket e antiusura, siglato il 11 ottobre del 2018 a Milano, tra Università Bocconi, CONSAP e Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e risponde all'obiettivo condiviso con la convenzione ed esplicitato all'art. 2 di "*promozione della più diffusa conoscenza degli interventi di solidarietà a tutela delle vittime di estorsione e di usura, dei danni sociali provocati da tali fenomeni e della gravità dei loro riflessi sull'economia*". Il progetto è volto ad analizzare il ruolo svolto dal Fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura indagando l'efficacia attesa dello stesso e l'efficienza, come raggiungimento dello scopo istituzionalmente previsto.

In particolare, la domanda di ricerca origina da una lettura qualitativa dei dati relativi alle istanze, effettuata dagli stessi funzionari dell'Ufficio del Commissario e dai membri del Comitato. Secondo tale analisi, le domande di accesso al Fondo non soltanto sottostimano il livello di radicamento del fenomeno estorsivo e usurario nel territorio italiano, ma rappresentano un numero inferiore anche rispetto alle denunce presentate presso le Procure per queste tipologie di reati.

Affinché si potesse meglio comprendere, in primo luogo, come rendere più efficace il lavoro del Fondo, incentivando la presentazione di nuove istanze, e, secondariamente, come aumentare gli indici di emersione dei reati di usura ed estorsione incoraggiando le denunce, il gruppo di ricerca, unitamente al Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, ha scelto di sviluppare il progetto di ricerca lungo due direttrici:

- costruire un database rappresentativo delle istanze di accesso al Fondo, per svolgere un'indagine empirica descrittiva e quantitativa circa le caratteristiche delle imprese e organizzazioni che hanno presentato domanda e hanno avuto accesso al Fondo, valutandone la tipologia, la localizzazione e il settore di appartenenza, nonché relativamente alle caratteristiche del processo di esame delle domande, di quantificazione dei danni riconosciuti e di tempistica delle diverse fasi. A inquadramento di queste analisi quantitative risulta utile una riflessione economica sul processo di funzionamento del Fondo in un mercato inquinato dalla presenza mafiosa;
- tramite alcune interviste in profondità con vittime di usura ed estorsione che hanno denunciato il reato subito e presentato istanza di accesso al Fondo, svolgere un'accurata analisi vittimologica e di vittimizzazione così da offrire una rappresentazione della vittima che ha denunciato e che ha avuto accesso al Fondo, nella convinzione condivisa della valenza euristica della narrazione del percorso di emersione di una vittima che ha denunciato e vinto la sua battaglia grazie al sostegno riconosciuto dallo Stato.

L'efficacia del Fondo antiracket e antiusura nel supportare le vittime di questi reati è condizionata al reinserimento dell'impresa nell'economia legale. Infatti, affinché un imprenditore denunci di essere vittima di usura o estorsione è necessario che intraveda non solo la prospettiva di sicurezza personale ma che abbia la percezione che dopo la denuncia non si determinerà un peggioramento delle condizioni dell'azienda e della qualità di vita personale e familiare.

III. La costruzione del progetto, il team di ricerca Bocconi e il Centro BAFFI CAREFIN

Durante il mandato del Prefetto Cuttaia, quale Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, è stato sottoscritto l'Accordo di collaborazione sopra citato tra Università Bocconi, CONSAP e Ufficio del Commissario straordinario che ha posto le basi di sviluppo del progetto di ricerca. Il Prefetto dott.ssa Porzio, che ha succeduto il Prefetto dottor Cuttaia, ha promosso l'avvio del progetto e sostenuto il suo svolgimento. Infine, l'attuale Commissario straordinario Prefetto dott.ssa Giovanna Stefania Cagliostro ha seguito le fasi conclusive del lavoro e la redazione del presente Report.

Il progetto è associato al centro di ricerca BAFFI CAREFIN (*Centre for Applied Research on International Markets, Banking, Finance and Regulation*) ed è coordinato dalla Prof.ssa Eleonora Montani, Adjunct Professor del Dipartimento di Studi giuridici dell'Università Bocconi. Il Centro sostiene la produzione e la diffusione della ricerca applicata su denaro, mercati internazionali, banche, finanza e regolamentazione utilizzando un approccio multidisciplinare. Tratto peculiare è l'attenzione allo sviluppo di relazioni più strette e più profonde tra accademici, funzionari pubblici e professionisti, collegando l'analisi scientifica ai problemi, anche di politica criminale, che i partecipanti al mercato e le

istituzioni pubbliche sono chiamati ad affrontare e risolvere. Grazie all'Unità CLEAN, specificamente dedicata all'Analisi Economica del Crimine, anch'essa appartenente al centro di ricerca BAFFI CAREFIN, quest'ultimo focalizza la propria attenzione sull'indagine del comportamento delittuoso, con un particolare interesse all'attività delle organizzazioni criminali. Proprio per queste sensibilità, il centro ha avuto l'opportunità di collaborare in molte occasioni con diverse Istituzioni nazionali e internazionali, allo scopo di elaborare efficaci politiche di contrasto al crimine.

In questo contesto sono stati svolti i due percorsi di ricerca confluiti nel presente Report. Il primo, di matrice economica, è stato condotto sotto la supervisione del Prof. Michele Polo del Dipartimento di Economia dell'Università con il contributo del dottor Matteo Vasca dell'Università Bocconi; il secondo, più squisitamente giuridico-criminologico, è stato sviluppato sotto la supervisione della Prof.ssa Eleonora Montani del Dipartimento di Studi giuridici dell'Università con il contributo del dottor Giacomo Rapella dell'Università Bocconi.

Il progetto è stato avviato a gennaio 2020 e avrebbe dovuto concludersi nel mese di novembre dello stesso anno. L'esplosione della pandemia da Covid-19 ha comportato significativi rallentamenti, impattando sensibilmente sulla procedura di raccolta dei dati. Per questa ragione il termine inizialmente condiviso per il completamento dello studio è stato prorogato al mese di marzo 2021.

IV. Prior research and background

La letteratura in materia non è particolarmente ricca di studi ma, pur se numericamente circoscritta, presenta spunti di sicuro interesse.

Il riferimento va, in primo luogo, ai preziosi contributi della collana Arcipelago, diretta da Tano Grasso, pubblicati nell'ambito del PON Sicurezza per lo sviluppo (obiettivo convergenza 2007–2013, obiettivo operativo 2.4). Il progetto editoriale, curato dalla FAI, Federazione delle Associazioni Antiracket e Antiusura italiane, ed edito per i tipi di Rubbettino, è dedicato alla promozione della conoscenza e all'approfondimento delle tematiche relative ai fenomeni di racket e usura.

A questi vanno aggiunte le preziose ricerche promosse dalla Fondazione Rocco Chinnici su *“I costi dell'illegalità”* e curate dai professori Giacomo Di Gennaro e Antonio La Spina. Uno studio di grande interesse ed utilità per la possibilità di confrontare i risultati del presente studio con quanto emerso dall'analisi delle attività del Fondo di solidarietà nel periodo 1999–2005 è il lavoro di Antonio La Spina e Attilio Scaglione *“Solidarietà e non solo”* edito da Rubbettino nel 2015 nella collana sopra ricordata. Per un inquadramento dei fenomeni di estorsione e usura all'interno delle strategie di penetrazione delle organizzazioni criminali nei settori dell'economia legale sono stati inoltre molto importanti il lavoro di Rocco Sciarrone e Luca Storti *“Le mafie nell'economia legale”* edito nel 2019 dal Mulino e il volume curato da Rocco Sciarrone *“Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno”* edito nel 2011 da Donzelli.

Ancora, fondamentali elementi di confronto e fonti preziose di dati sono state, per il

gruppo di ricerca, le relazioni annuali presentate dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e le tante testimonianze raccolte dalle associazioni antiracket e antiusura presenti sul territorio.

V. Il quadro normativo di riferimento

La struttura attuale del Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura è il risultato di un lungo processo legislativo, avviato all'inizio degli anni '90 sulla scia della drammatica vicenda di Libero Grassi, imprenditore siciliano ucciso da Cosa Nostra per aver avuto il coraggio e la forza non solo di ribellarsi alla richiesta estorsiva, ma anche di illustrarne le ragioni pubblicamente, prima attraverso la lettera al *Caro estortore* pubblicata su "Il giornale di Sicilia" del 10 gennaio 1991 e poi nel corso di alcune interviste rilasciate a programmi televisivi molto noti e seguiti a livello nazionale.

Inizialmente, il decreto-legge n. 419/1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 172/1992, introdusse il Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive, con lo scopo di garantire un sostegno economico alle vittime di fatti estorsivi nella forma di elargizioni pecuniarie concesse a titolo di ristoro per i danni conseguenti al rifiuto del pagamento del pizzo. Successivamente, la legge n. 108/1996, nel dettare nuove disposizioni in materia di usura, istituì sia il Fondo di solidarietà per le vittime di usura, destinato "*all'erogazione di mutui senza interesse di durata non superiore al decennio a favore di soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale*", sia il Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura.

Il Parlamento, con la legge 23 febbraio 1999, n. 44, recante "*Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*", mediante l'introduzione del Comitato di solidarietà per le vittime di tali reati, istituito presso il Ministero dell'Interno e presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, preparò il terreno per l'unificazione dei due fondi, sancita con il d.P.R. n. 455/1999.¹

Presso il Ministero dell'Interno è istituito il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, presieduto dal Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. Il Fondo di solidarietà ha lo scopo di fornire, nei limiti del proprio bilancio, un sostegno economico alle vittime di tali reati che abbiano deciso di collaborare con lo Stato per combattere questi fenomeni delittuosi.²

È prevista, infatti, la concessione di un'elargizione agli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che subiscono un evento lesivo in conseguenza di delitti commessi allo scopo di costringerli ad aderire a richieste estorsive, o per ritorsione alla mancata adesione a tali richieste, ovvero in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale.

¹Con la legge 7 luglio 2016, n. 122 è stata stabilita la nuova denominazione di "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti".

²Per una ricostruzione puntuale dei danni risarcibili si rinvia all'Appendice 1.

Sono equiparate alle richieste estorsive, ai soli fini delle provvidenze a carico del Fondo, le condotte delittuose riconducibili, per circostanze ambientali o modalità del fatto, a finalità estorsive, purché non siano emersi elementi indicativi di una diversa finalità.

In questi casi di intimidazioni c.d. ambientali, ove siano in corso le indagini preliminari, l'elargizione è concessa sentito il parere del pubblico ministero, da cui si può prescindere se non venga reso nel termine di trenta giorni o se il pubblico ministero dichiari che al suo rilascio osta il segreto relativo alle indagini.

Per le vittime di usura, invece, è prevista la concessione di mutui senza interesse, di durata non superiore al decennio, che vengono erogati dal Fondo. Il mutuo è concesso a soggetti che esercitano un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale.

CAPITOLO PRIMO

LA COSTRUZIONE DEL DATABASE

Michele Polo e Matteo Vasca

1. Introduzione

La costruzione di un database digitale relativo alle istanze di risarcimento inoltrate al Fondo di solidarietà non è una mera operazione compilativa o statistica. Individuare le variabili e gli elementi informativi rilevanti richiede, infatti, una comprensione approfondita del fenomeno dell'estorsione e dell'usura, una analisi delle motivazioni che spingono le vittime a denunciare il reato subito alla magistratura e a inoltrare la richiesta di risarcimento al Fondo. Questo sforzo di analisi deve inoltre fare riferimento agli obiettivi e alle esigenze manifestate dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e assegnati al progetto di ricerca.

La ricerca parte infatti dalla constatazione che le istanze di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura (di seguito il Fondo) non soltanto sottostimano il livello di radicamento del fenomeno estorsivo e usurario nel territorio italiano, ma rappresentano un numero inferiore anche rispetto alle denunce presentate presso le Procure per queste tipologie di reati.

Occorre quindi partire da una riflessione sulla natura dei fenomeni estorsivo e usurario e dei soggetti criminali che li esercitano, individuare le diverse tipologie di imprese vittime e i costi percepiti relativi alla decisione di denunciare le azioni illegali di cui si è vittime, per concludere con le ragioni che muovono gli operatori economici a richiedere l'accesso al Fondo di solidarietà. Solamente una visione complessiva dei fenomeni in oggetto può consentire di organizzare le molte informazioni contenute nei fascicoli dei procedimenti di accesso al Fondo in un quadro che permetta di rispondere alla preoccupazione alla base di questa ricerca.

Possiamo quindi individuare alcuni gruppi di variabili e di elementi informativi cruciali nell'organizzazione delle informazioni in un database che consenta una più efficace gestione dei processi di funzionamento del Fondo e una più profonda conoscenza dei fenomeni sottostanti. Possiamo quindi indicare:

- 1) mappatura delle caratteristiche dei fenomeni di estorsione e usura in merito all'entità delle risorse estratte, alla appartenenza o meno degli estortori/usurai a organizzazioni criminali, all'approccio seguito dagli autori di questi delitti in merito al mantenimento in vita dell'attività economica vittimizzata, alla sua progressiva acquisizione o al depauperamento economico fino al suo fallimento;
- 2) mappatura delle caratteristiche delle vittime in merito al ramo di attività, alla situazione economica precedente agli illeciti subiti, all'impatto delle vicende delittuose sulle loro attività economiche;
- 3) analisi delle motivazioni e delle determinanti della denuncia alla magistratura e di presentazione della domanda di risarcimento al Fondo, con riguardo ai rischi

percepiti di ritorsioni o di conseguenze economiche per la propria attività d'impresa;

4) mappatura dei procedimenti di valutazione delle richieste e delle procedure adottate dal Fondo in modo da verificare l'efficacia del funzionamento interno in merito ai tempi richiesti dalle diverse fasi, alla quantificazione dei danni, all'interazione tra diversi organismi e Istituzioni (Prefetture, Comitati, Fondo, ecc.) e alla distribuzione territoriale delle richieste.

Alcuni di questi elementi, in particolare quelli di cui al punto 1), sono in realtà principalmente oggetto delle indagini della magistratura e si ritrovano solo tangenzialmente nelle informazioni contenute negli archivi del Fondo. Tuttavia, all'interno di questa ricerca elementi utili possono essere acquisiti nella fase delle interviste a un campione selezionato di vittime. Analogamente, anche elementi rilevanti per approfondire il punto 3) possono essere acquisiti dalle interviste alle vittime. Le problematiche ai punti 2) e 4) possono, invece, essere approfondite e quantificate attraverso la mappatura delle informazioni contenute negli archivi del Fondo e riversate in un database. Congiuntamente questi elementi conoscitivi possono contribuire ad affrontare le domande di fondo che hanno motivato gli uffici del Commissario straordinario a promuovere questa ricerca: una valutazione dell'efficienza e efficacia dello strumento e della sua implementazione; una analisi delle ragioni per le quali ancora oggi il numero di denunce e di domande di risarcimento presentate sia ancora molto inferiore rispetto alla dimensione e alla diffusione percepita del fenomeno.

Riprenderemo quindi questi elementi interpretativi in sede di considerazioni conclusive dopo aver descritto la metodologia di costruzione del database, le principali variabili utilizzate e i primi risultati ottenuti applicando la classificazione a un campione rappresentativo di circa 300 istanze di accesso.

2. La metodologia e le variabili

La costruzione del database ha richiesto la individuazione della popolazione di casi di riferimento, la definizione di una metodologia che consentisse di estrarre un campione statisticamente significativo e l'individuazione delle variabili rilevanti attraverso cui classificare le informazioni contenute nei faldoni delle istanze.

2.1 Popolazione e campione

Il punto di partenza nella costruzione del database è stata la individuazione della popolazione dei richiedenti l'accesso al Fondo e delle sue dimensioni. A questo riguardo si è fatto riferimento a due archivi detenuti presso gli uffici commissariali e alle istanze concluse in essi contenute, che essendo giunte al termine del procedimento presentano un grado di completezza delle informazioni maggiore rispetto ai fascicoli ancora aperti. Occorre tenere presente che una vittima può presentare più di una istanza di accesso al Fondo nel caso in cui subisca conseguenze legate a fattispecie (estorsione e usura) e vicende diverse. Dal momento che la ricerca pone al centro della sua attenzione le scelte e i comportamenti delle vittime, il riferimento naturale è al numero di istanze, cioè di

richiedenti l'accesso al Fondo.

La popolazione dei procedimenti vagliati dal Fondo è organizzata su due archivi.³

- Archivio cartaceo stanza 400: l'archivio contiene le istanze concluse entro il 2013, mentre esclude tutte quelle aperte dal 2014 in poi. L'archivio è organizzato in fascicoli che includono le istanze presentate da uno stesso soggetto. Il numero totale dei fascicoli è di 1.761.
- Archivio digitale presente su SANA: l'archivio digitale contiene tutte le istanze presentate dopo il 2014 (riversate da WebArc se prima del 2016 o direttamente su SANA dopo il 2016) e le istanze presentate prima del 2014 e non ancora concluse entro quell'anno. L'archivio contiene 3.306 procedimenti (ovvero singole istanze) mentre il numero di istanti (ovvero di soggetti a cui fa riferimento una o più istanze) è minore ma non può essere noto senza una analisi completa dell'intero archivio.⁴

Nell'estrazione del campione, dati i tempi e le risorse di questa prima ricerca pilota, si è deciso di costruire un campione statisticamente significativo (cioè che rispetta in termini attesi le caratteristiche dell'intera popolazione) pari al 5% della popolazione stessa. Si è quindi proceduto sequenzialmente estraendo casualmente un numero tra 1 e 20, selezionando in un blocco di 20 fascicoli quello corrispondente al numero estratto, e ripetendo la stessa operazione (estrazione casuale di un numero, selezione di un fascicolo) per i successivi blocchi di 20. In questo modo si è estratto il 5% dei fascicoli in modo casuale pur non conoscendo il numero totale dei fascicoli nella popolazione. Si sono così estratti 88 fascicoli, corrispondenti ad altrettanti richiedenti l'accesso al Fondo, dal primo archivio e 147 fascicoli dall'archivio SANA, per un totale di 235 istanti e di 301 istanze.^{5 6}

2.2 Le variabili

Le informazioni contenute nei faldoni degli archivi sono state riorganizzate e codificate nel database in 49 diverse variabili distinte in tre diverse tematiche.

- Un primo gruppo si riferisce ai dati e alle caratteristiche dell'impresa istante ed è composto da 11 variabili tra cui il numero della partita IVA, che ne permette una univoca identificazione e, soprattutto, consente di raccordare le informazioni contenute nel database del Fondo ad altri database relativi a dati d'impresa; sono poi riportati la forma societaria, il numero di soci, il numero di dipendenti il capitale sociale, la localizzazione e il settore di appartenenza.
- Un secondo gruppo di 25 variabili consente di ricostruire nei dettagli passaggi e esito della procedura di valutazione delle istanze di accesso, a partire dalle date dei diversi

³ Presso la sede del Fondo è presente anche un terzo archivio nella Stanza 398 contenente un numero elevato di fascicoli relativi a procedimenti non conclusi. Data l'incompletezza delle informazioni contenute si è deciso di non considerare questi fascicoli in questa fase della ricerca.

⁴ Nei 147 fascicoli campionati dall'Archivio SANA erano presenti 199 istanze. Applicando la stessa percentuale alle 3.306 istanze complessive si arriva a una stima di 2.442 fascicoli in questo archivio.

⁵ Complessivamente il rapporto tra fascicoli campionati e popolazione è del 5.5%, con una percentuale del 5% nell'archivio Stanza 400 e del 6% nell'archivio SANA.

⁶ La raccolta delle informazioni e l'inserimento nel database digitale è stata svolta dal Dott. Matteo Vasca presso la sede del Fondo nel periodo gennaio-febbraio 2020 e, successivamente al termine del lockdown dovuto alla pandemia Covid-19, da remoto nel periodo maggio-luglio 2020.

momenti della procedura, la natura (estorsione o usura) dei comportamenti illeciti subiti, la valutazione del danno dei diversi organismi coinvolti, il contributo riconosciuto nonché l'eventuale revoca.

- Infine, un terzo gruppo di 13 variabili consente di identificare le caratteristiche del danno subito e include tra gli altri la perdita di avviamento, i danni materiali e non materiali subiti, i mancati profitti e i danni complessivamente richiesti dall'istante.

Questa griglia di codificazione è stata applicata a tutti i fascicoli considerati. Tuttavia in un certo numero di casi non tutte le informazioni erano disponibili nei faldoni. In particolare, i dati mancanti superano la soglia convenzionale del 15% delle osservazioni per il numero di dipendenti (68%), il settore economico di attività (16%), il numero della partita IVA (31%) e la forma societaria (18%). Questi dati appaiono peraltro importanti per identificare alcune caratteristiche delle imprese vittime e per raccordare le informazioni del database del Fondo ad altri database costruiti su dati d'impresa, quali ad esempio quelli del Cerved o di Unioncamere, e consentire quindi di meglio comprendere le caratteristiche economiche delle imprese vittime di estorsione e usura. Come argomentaremo maggiormente nelle considerazioni conclusive si ritiene che un migliore inquadramento della tipologia delle vittime da un punto di vista economico sia un fattore cruciale per comprendere i punti di forza e di debolezza dello strumento del Fondo e le ragioni del basso numero di denunce e istanze.

3 Le prime evidenze del database

Descriveremo ora le principali evidenze che emergono da una prima analisi dei dati codificati nel database. Lo faremo con riferimento a diverse tematiche. Innanzitutto, guarderemo alla ripartizione delle istanze tra estorsione e usura, distinguendo ulteriormente quest'ultima fattispecie tra usura bancaria⁷, quando il soggetto che avrebbe applicato interessi usurari è una azienda di credito, e usura criminale, quando invece il credito usurario è erogato da un soggetto privato o da una organizzazione criminale. Proseguiremo analizzando la ripartizione territoriale e settoriale delle imprese istanti. Passeremo quindi a studiare la distribuzione temporale dei decreti emessi dal Fondo, la tipologia del danno sofferto e riconosciuto alle vittime e i relativi importi. Nel commentare i risultati qui presentati potremo beneficiare di un confronto con quanto emerge da una importante ricerca condotta da Antonio La Spina e Attilio Scaglione sul funzionamento e l'efficacia degli strumenti di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura che copre il periodo 1999-2015.⁸

⁷ Il concetto di usura bancaria è particolarmente complesso sotto il profilo penalistico (per l'accesso al Fondo è necessario il riconoscimento del *fumus delicti*). Infatti il reato di usura è indirizzato solo a sanzionare la condotta dell'autore/persona fisica, senza estendersi all'istituto creditizio di cui lo stesso è dipendente e che si avvantaggia dell'usura. Per tale ragione nella maggior parte dei casi in sede processuale non viene riconosciuta l'esistenza del reato e, di conseguenza, la Procura dà parere negativo alla concessione del mutuo a favore della vittima. Il Comitato, quindi, all'esito dell'istruttoria, non può far altro che rigettare l'istanza e il Commissario emette decreto di non accoglimento.

⁸ Antonio La Spina, Attilio Scaglione (2015), *Solidarietà e non solo: l'efficacia della normativa antiracket e antiusura*, Rubettino Editore.

3.1 Estorsione e usura

Come più volte discusso il Fondo di solidarietà si rivolge alle vittime di estorsione e usura, due fattispecie che condividono alcuni tratti comuni ma che mantengono anche alcune specifiche peculiarità. Inoltre, in alcuni casi le imprese sono state vittime di entrambe le condotte delittuose, e pertanto possono aver presentato istanze in merito ai danni subiti a valle della denuncia.

Preso a sé stante, il fenomeno dell'usura si avvia con una richiesta di finanziamento da parte della futura vittima e nasce, quindi, da una situazione di crisi di liquidità del soggetto debitore. Crisi di liquidità che può originare a seconda dei casi da una situazione di crisi del settore di appartenenza o, invece, da accadimenti imprevisi che colpiscono la singola azienda, da un perdurante stato di inefficienza o, infine, collegandosi al fenomeno dell'estorsione, a un progressivo peggioramento delle condizioni economiche in seguito alle somme richieste all'estorto. Il ricorso al credito legale può in questi casi essere precluso per il soggetto che necessita di un finanziamento, portandolo incautamente a rivolgersi a soggetti usurai. Per l'usura, quindi, possiamo pensare che gli istanti appartengano a seconda dei casi a settori in una fase di crisi o a realtà aziendali temporaneamente o strutturalmente fragili. Mentre tra gli usurai possiamo trovare singoli individui o piccole organizzazioni unicamente focalizzate a questa pratica così come, sempre più spesso, organizzazioni criminali.

Per quanto riguarda l'estorsione la natura del reato presenta caratteri in parte diversi da quelli fin qui proposti con riferimento al delitto di usura. Come molti studi hanno testimoniato⁹ la pratica estorsiva è un elemento caratterizzante delle organizzazioni criminali di tipo mafioso e, oltre a consentire la raccolta di risorse, riveste un ruolo di riconoscimento dell'autorità dell'organizzazione criminale da parte dei soggetti estorti e si accompagna al controllo del territorio. Può essere attuata con diversa intensità riguardo all'entità delle risorse sottratte alle vittime, rappresentando a seconda dei casi una sorta di "tassazione mafiosa" che consente tuttavia all'impresa taglieggiata di sopravvivere nel mercato, o assumere invece un carattere predatorio che conduce l'impresa al collasso e al fallimento. Può infine portare, spesso accompagnandosi a pratiche di usura, alla progressiva presa di controllo sull'impresa da parte della criminalità organizzata, fino alla sua definitiva cessione alla consorteria mafiosa. Quale tra queste diverse modalità prevalga a seconda dei casi dipende dalla strategia dell'organizzazione criminale e dalla sua stabilità o meno nel controllo del territorio, laddove una situazione di forte instabilità, come si è verificata in particolare nell'area napoletana, ha visto prevalere pratiche predatorie.¹⁰ Inoltre, come ben testimoniato dalle interviste ad alcune delle vittime, le somme richieste dagli estortori possono essere inizialmente limitate per poi subire un andamento crescente nel tempo.

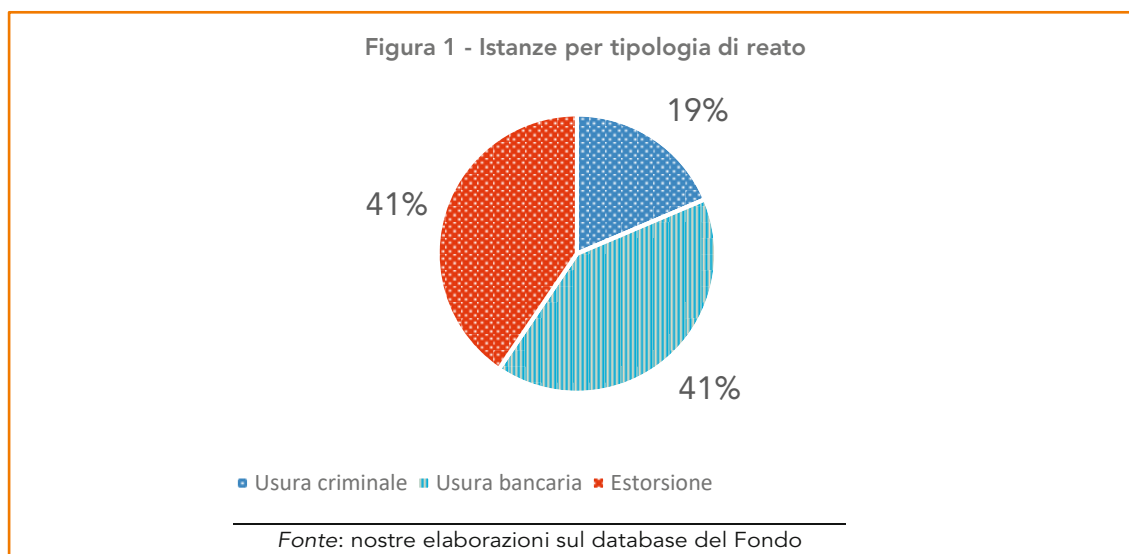
Tuttavia la pratica costantemente seguita dal Fondo nelle diverse fasi di valutazione delle istanze di accesso ha distinto il caso di usura praticata da istituti bancari dagli altri casi, definendo il primo come usura bancaria. Per distinguere quest'ultima dalle altre vicende

⁹ A. La Spina (a cura di) (2008), I costi dell'illegalità. Mafia e estorsioni in Sicilia, Il Mulino; R. Sciarrone e L. Storti (2019), Le mafie nell'economia legale, Il Mulino.

¹⁰ A. La Spina (a cura di) (2010), I costi dell'illegalità. Camorra e estorsioni in Campania, Il Mulino.

di usura definiremo usura criminale la fattispecie in cui il soggetto creditore non è una azienda di credito.

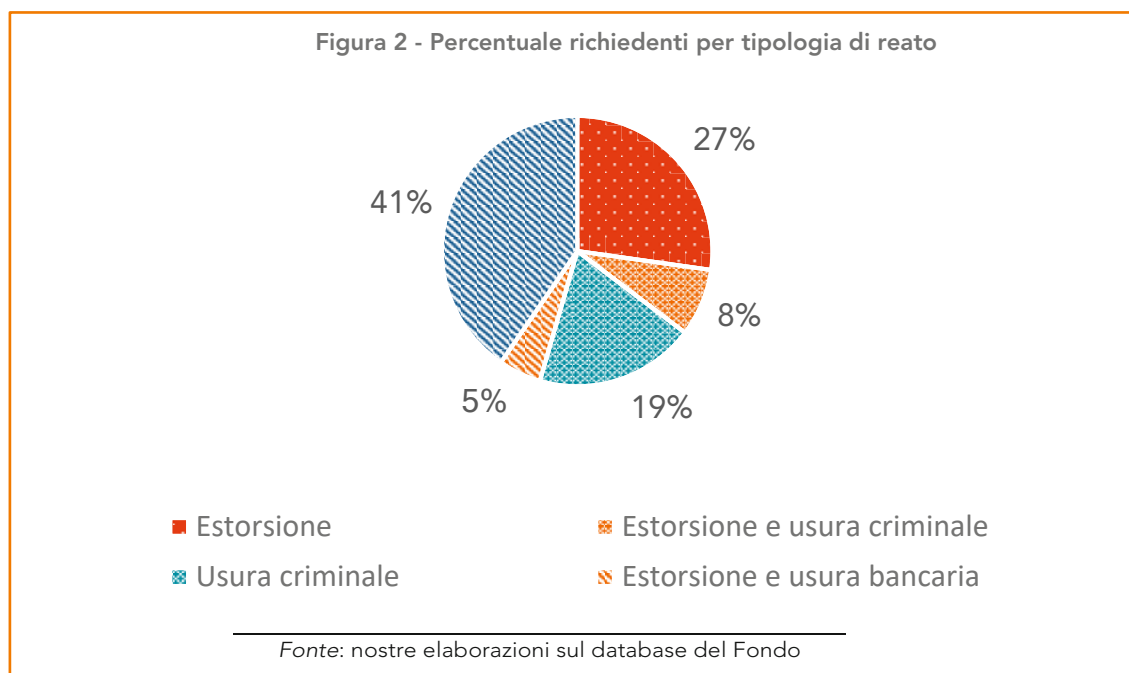
La Figura 1 descrive l'importanza relativa, all'interno del nostro campione rappresentativo, delle istanze per estorsione (40,5%), per usura criminale (19%) e per usura bancaria (40,5%).



Come appare evidente, i casi di usura bancaria costituiscono una quota preponderante delle istanze per usura. I casi di usura bancaria, tuttavia, non hanno mai ottenuto, ad esito della valutazione, il riconoscimento di un mutuo a favore dell'istante. Al netto dei casi di usura bancaria, le istanze per estorsione ammontano quindi a circa 2/3 delle istanze complessivamente considerate nel nostro campione rappresentativo.

Le pratiche estorsive e usurarie, inoltre, si manifestano in numerosi casi congiuntamente.

Nella Figura 2 le prime vengono scomposte considerando i casi in cui un soggetto subisca più condotte contemporaneamente.



Si osserva quindi come in molti casi l'estorsione venga attuata dalle organizzazioni

criminali come unica pratica nei confronti del soggetto mentre nell'8% dei casi si accompagna all'usura, sottoponendo l'imprenditore a una doppia pressione in grado di prosciugare progressivamente le capacità di sopravvivenza dell'impresa e ponendola a disposizione dell'organizzazione criminale.

3.2 Distribuzione territoriale

Un ulteriore dato interessante relativo alle attività del Fondo riguarda la distribuzione territoriale dei decreti per regione con riferimento alle tre tipologie di reato: usura bancaria, usura criminale ed estorsione.

Nella lettura di questi dati occorre tenere presente che non è possibile desumere in modo preciso da essi informazioni sulla distribuzione territoriale dei sottostanti fenomeni dell'estorsione e dell'usura, dal momento che nel nostro database possiamo leggere solamente la frequenza delle istanze di accesso al Fondo e concluse nel loro *iter*. Questo dato tuttavia è inferiore al numero di denunce per questi reati e di gran lunga inferiore al cosiddetto "numero oscuro" dei fenomeni nel loro manifestarsi senza che le vittime sporgano denunce.

La Tabella 1 riporta la ripartizione per regione delle istanze concluse dal Fondo sia in totale che distinguendo tra estorsione, usura criminale e usura bancaria.

Tabella 1 – Distribuzione territoriale delle istanze totali e per tipologia di reato subito

Regione	Istanze totali	Estorsione	Usura criminale	Usura bancaria
Piemonte	36,09	22,26	113,16	11,41
Val d'Aosta	0	0	0	0
Liguria	59,47	0	0	150,42
Lombardia	37,57	30,89	17,95	54,30
Trentino AA	68,63	0	86,07	130,19
Veneto	81,95	45,95	37,37	141,33
Friuli VG	17,63	0	0	44,60
Emilia Romagna	79,90	9,96	20,04	181,88
Toscana	50,00	11,22	45,61	91,99
Umbria	44,04	0	0	111,40
Marche	57,87	85,66	58,06	29,27
Lazio	111,98	73,13	66,09	174,95
Abruzzi	104,66	73,77	0	189,09
Molise	0	0	0	0
Campania	167,26	247,60	230,75	52,88
Puglia	189,48	278,26	248,95	68,47
Basilicata	125,23	102,99	209,41	105,58
Calabria	393,27	568,79	340,16	240,11
Sicilia	232,02	319,50	351,90	81,89
Sardegna	56,05	34,70	70,29	70,88

Fonte: ISTAT http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DICA_ASIAUE1P e database del Fondo

La percentuale regionale nelle istanze è stata normalizzata, cioè divisa, per la quota di imprese di fonte ISTAT 2018 presenti nella regione sul totale delle imprese italiane. In questo modo si è pesata la quota regionale di istanze per la quota di potenziali istanti (le imprese complessivamente presenti nella regione) in quanto potenziali vittime delle condotte illecite. Così un valore pari a 100 indica che la quota di istanze nella regione corrisponde alla quota di imprese nella regione stessa, un valore inferiore a 100 segnala una presenza relativa di istanze nella regione inferiore rispetto alla quota di potenziali vittime mentre un valore superiore a 100 indica una sovra-rappresentazione del fenomeno criminale nella regione così come indirettamente segnalato dalle istanze di accesso al Fondo.

I risultati riportati confermano come le istanze di accesso siano relativamente più frequenti, rispetto alla distribuzione tra regioni del pubblico potenziale di istanti, nelle regioni di tradizionale insediamento delle organizzazioni criminali: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, cui si aggiunge la Basilicata. Per queste regioni la sovra-rappresentanza di istanze di accesso si manifesta non solo guardando al numero totale di istanze ma anche per le due fattispecie più direttamente connesse alla presenza del crimine organizzato: estorsione e usura criminale.

In altre regioni, dove la presenza del crimine organizzato è più recente e/o meno diffusa, le istanze risultano relativamente più frequenti per l'usura bancaria, un fenomeno tuttavia difficilmente collegabile alla presenza delle mafie e su cui, come già ricordato, il Fondo tende a non intervenire. Infine, spicca la sovra-rappresentazione dell'usura criminale in Piemonte, dove può aver giocato un ruolo anche l'intensa attività delle organizzazioni di contrasto alle mafie.

I dati relativi alla distribuzione territoriale delle istanze, infine, risultano coerenti con i risultati riportati da La Spina e Scaglione guardando al periodo 1999-2015 e ai contributi erogati dal Fondo (non pesati per la dimensione economica delle regioni). Per l'estorsione le cifre complessivamente più elevate vedono, nell'ordine, la Sicilia, la Calabria, la Campania e la Puglia, mentre per l'usura troviamo la Campania, seguita da Puglia, Sicilia e Calabria.¹¹

3.3 Ripartizione settoriale

Passiamo quindi a considerare la ripartizione settoriale delle istanze. Questo dato appare di grande interesse poiché la pratica dell'usura e dell'estorsione non si manifestano in modo casuale all'interno dei settori economici e tendono a rivolgersi a particolari tipologie di imprese e settori di attività.

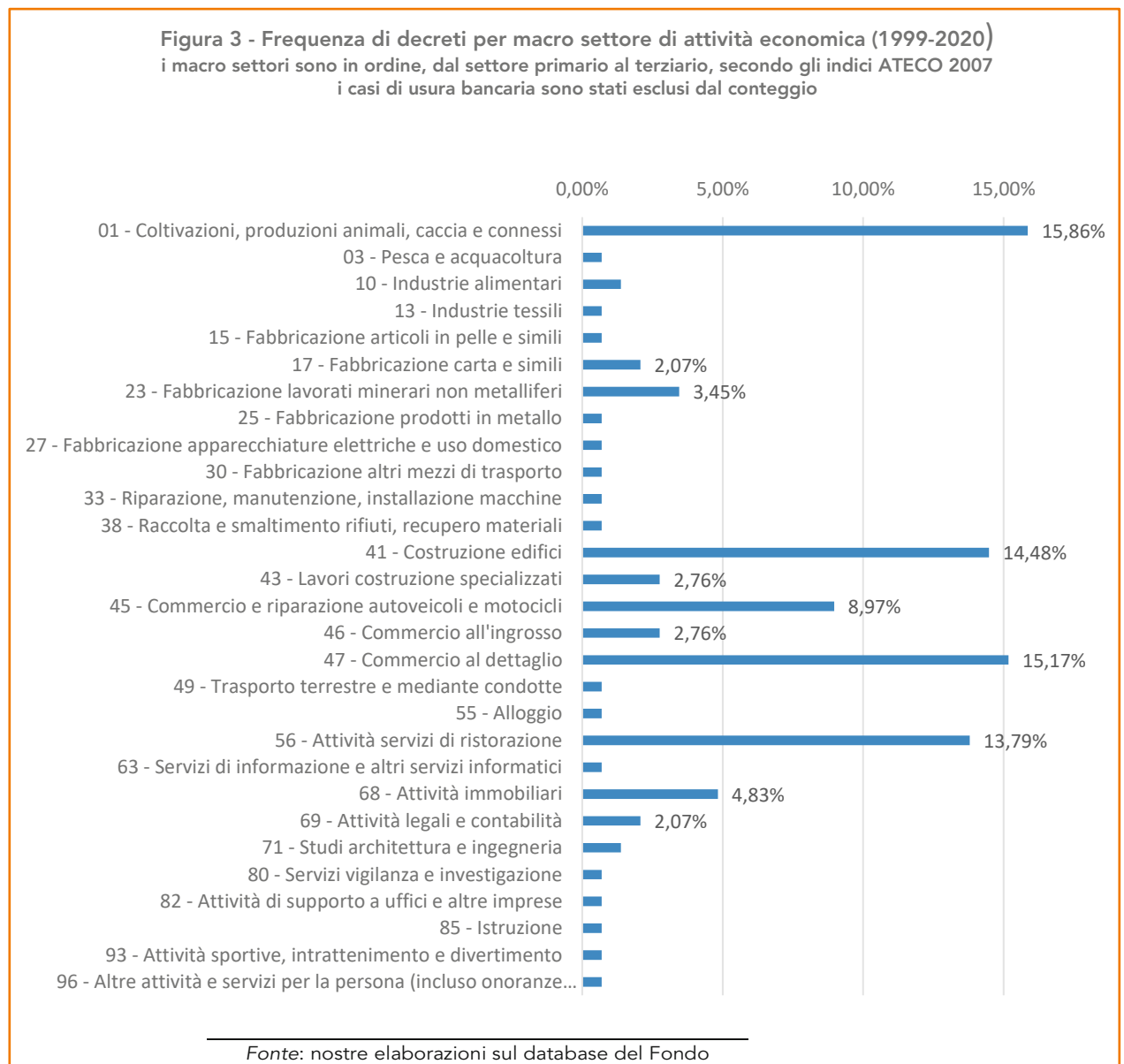
Nella pratica estorsiva e usuraria, infatti, alcune componenti settoriali possono giocare un ruolo, in particolare quando queste condotte sono finalizzate a una penetrazione delle organizzazioni criminali in settori legali dell'economia. Ampia casistica e letteratura¹² hanno infatti individuato alcuni settori come particolarmente esposti a queste condotte delittuose, attraverso cui le organizzazioni criminali riciclano i proventi delle loro attività illecite e mediante le quali riescono a sfruttare i propri vantaggi in termini di liquidità,

¹¹ Si veda A. La Spina e A. Scaglione (op. cit), p. 78.

¹² Si veda ad esempio R. Sciarrone e L. Storti (2019), *Le mafie nell'economia legale*, Il Mulino.

manipolazione delle dinamiche di mercato e influenza sulle amministrazioni locali, arrivando a monopolizzare questi settori.

La Figura 3 riporta la frequenza relativa dei decreti emessi dal Fondo per i diversi settori produttivi classificati in base ai codici ATECO a due cifre. Spiccano i settori delle Coltivazioni, produzione animali, caccia e connessi (15,9%), quelli del Commercio al dettaglio (15,2%), delle Attività servizi di ristorazione (13,8%), delle Costruzione edifici (14,5%) e del Commercio e riparazione autoveicoli e motocicli (9,0%). Questi dati appaiono coerenti con alcune evidenze riportate nella ricerca di La Spina e Scaglione¹³ con una ripartizione settoriale maggiormente aggregata e per alcuni anni fino al 2013, basati sulle relazioni annuali del Fondo.



Un dato che balza immediatamente agli occhi è la notevole sovrapposizione tra i settori da cui più frequentemente sono originate istanze di accesso e i settori nei quali le inchieste della magistratura e i risultati delle ricerche hanno individuato i sentieri di

¹³ Si veda A. La Spina e A. Scaglione (2015), p. 83-84 e Tab. 3.5.

emersione privilegiati del crimine organizzato nell'economia legale: costruzioni e movimento terra, commercio al dettaglio e all'ingrosso, ristorazione, alberghi e pubblici esercizi. Colpisce, tuttavia, l'assenza dei settori della fornitura alle pubbliche amministrazioni e alle aziende sanitarie, o della gestione dei rifiuti, indicati spesso come terreno di contaminazione delle amministrazioni locali da parte delle organizzazioni criminali. Il quadro settoriale che emerge conferma, anche attraverso i fenomeni dell'estorsione e dell'usura che si possono leggere in controluce attraverso la tipologia delle vittime, uno sforzo di penetrazione nei settori economici legali da parte delle organizzazioni criminali, specie di stampo mafioso.

In conclusione, i dati relativi alla distribuzione settoriale e territoriale delle istanze di accesso tendono a confermare alcune evidenze messe in luce sia da altri studi sui fenomeni in esame sia da molte inchieste della magistratura, tanto con riferimento ai settori in cui le organizzazioni criminali – attraverso pratiche estorsive o usurarie – riescono a penetrare l'economia legale quanto rispetto alle zone in cui ciò si verifica, corrispondenti alle aree territoriali di maggiore e più antico insediamento. Colpisce tuttavia, assieme a questo dato, l'esiguità delle istanze presentate. In altri termini, quello che osserviamo dal database del Fondo è l'emergere della punta di alcuni iceberg la cui esistenza e radicamento territoriale sono noti, assieme alla chiara percezione che quanto si osserva nasconde una realtà ben più diffusa di quanto i numeri assoluti delle istanze di accesso segnalino.

Infine, il database non consente, per la mancanza di informazioni su aspetti pure rilevanti che ad oggi non si è ritenuto di raccogliere, o per il numero elevato di osservazioni mancanti, di identificare con qualche precisione alcune caratteristiche delle imprese vittime delle organizzazioni criminali. Questo impedisce di approfondire alcune domande di ricerca di grande rilevanza anche per l'articolazione delle politiche concrete di contrasto ai fenomeni criminali. Tuttavia la possibilità di collegare, attraverso identificativi come la partita IVA, il database del Fondo ad altri database d'impresa suggerisce come questa linea di ricerca possa essere in futuro arricchita e percorsa.

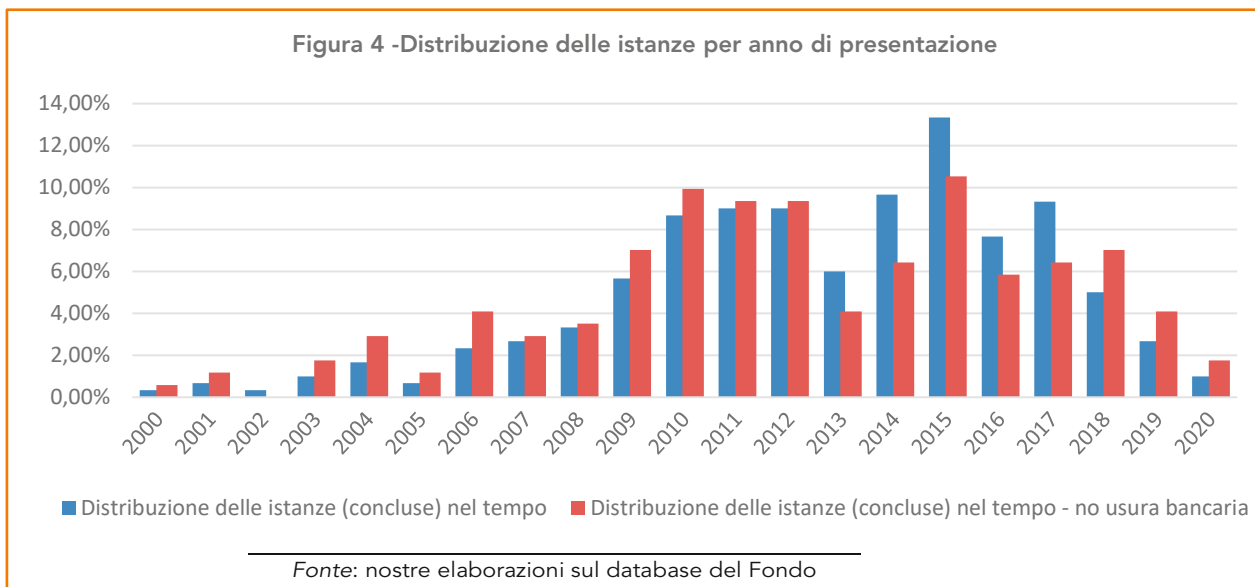
Dopo aver osservato le tipologie di reato retrostanti alle istanze di accesso e i settori e le aree nelle quali il ricorso al Fondo è stato più frequente possiamo passare ad alcune misure che consentono di quantificare l'attività svolta in questi anni dagli organi preposti.

3.4 L'attività del Fondo: andamento delle istanze presentate e dei decreti emessi

Analizziamo ora l'andamento nel tempo del numero di istanze presentate e dei decreti emessi nei diversi anni a conclusione delle procedure, una *proxi* della efficacia nello svolgere il ruolo solidaristico che sovrintende all'attività del Fondo. Una valutazione puntuale dell'efficienza di funzionamento del Fondo nelle sue fasi di presa in carico, valutazione e decisione sulle istanze di accesso presentate non è semplice. A determinare i tempi complessivi di svolgimento delle procedure concorrono infatti numerosi fattori che il Fondo non può influenzare, quali la durata delle indagini e dei processi della magistratura, la completezza delle informazioni fornite dagli istanti, la complessità dei casi sottoposti ad esame.

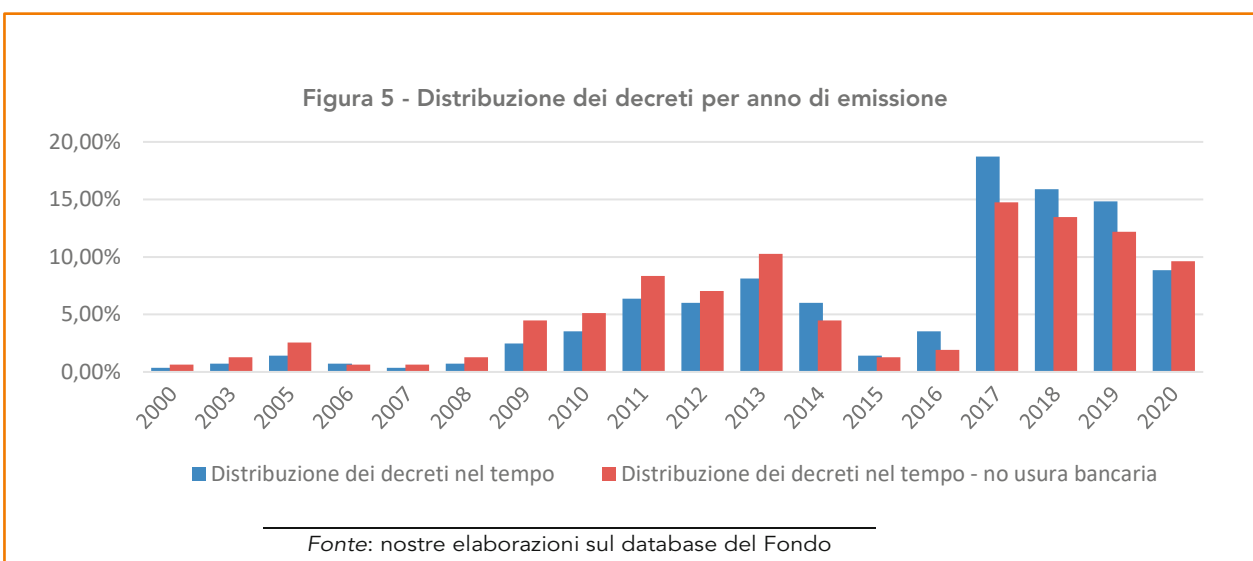
Per questa ragione, nella costruzione del database, abbiamo concentrato l'attenzione sull'insieme delle istanze che sono giunte al termine del procedimento con l'emissione di un decreto (di accoglimento o di rigetto della domanda di elargizione o di mutuo).

La Figura 4 riporta la distribuzione nel tempo delle istanze presentate (e giunte poi a conclusione dell'*iter* procedimentale) nei diversi anni. Proprio per il fatto che analizziamo solamente le istanze concluse, che mediamente richiedono 2 anni dalla presentazione all'emissione del decreto, per gli ultimi 2 o 3 anni riportati nella figura i dati sono molto probabilmente sottostimati poiché molte delle istanze presentate sono ancora in corso di valutazione.



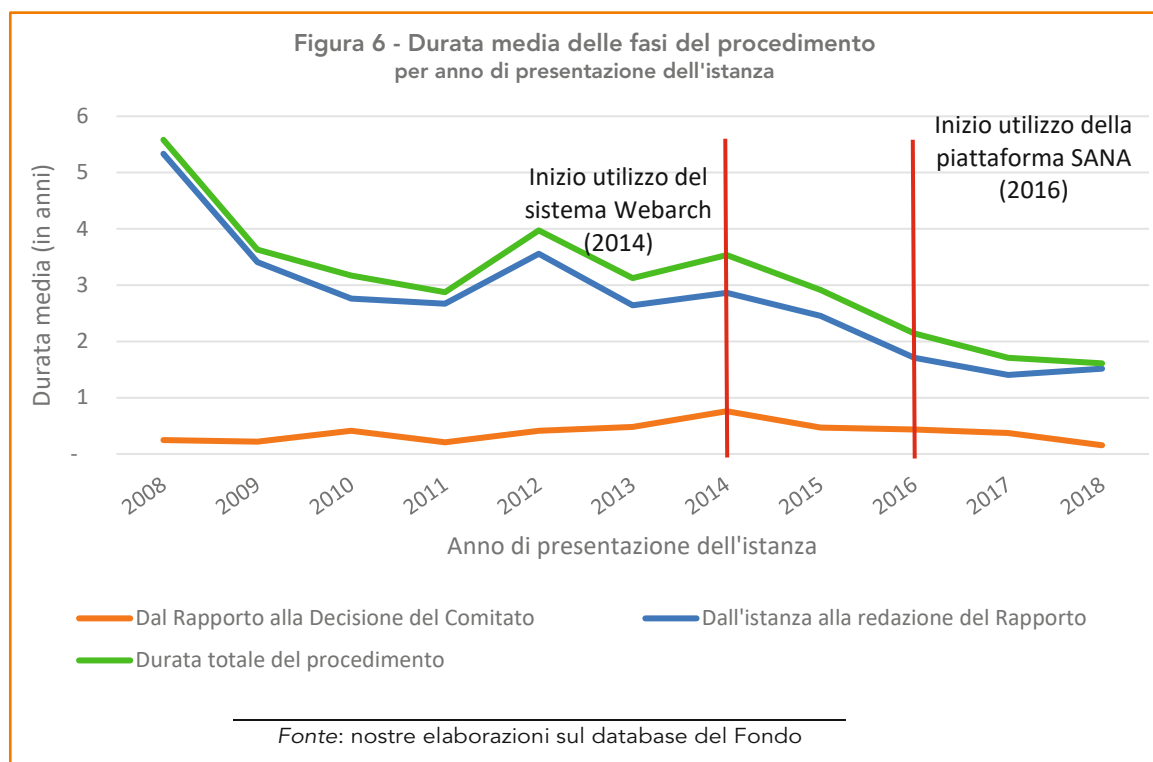
Possiamo tuttavia osservare come a partire dal 2009/2010 il numero di nuove istanze presentate (e concluse successivamente) si sia relativamente stabilizzato, pur con una contrazione nel 2013, suggerendo il superamento della fase iniziale di rodaggio delle procedure e una maggiore attitudine da parte delle vittime a ricorrere all'aiuto del Fondo.

Un dato interessante emerge poi dalla Figura 5 che riporta per ciascun anno il numero di decreti emessi a conclusione dell'intera procedura di valutazione.



Appare evidente dai dati come a partire dal 2017 il Fondo abbia realizzato un notevole e stabile incremento nell'emissione dei decreti. È ragionevole immaginare che questo andamento sia dovuto alla progressiva digitalizzazione delle procedure e all'adozione del database SANA utilizzato sia per la presentazione delle istanze che per la gestione delle interazioni tra il Comitato e le Prefetture. Se e in che misura questo progresso, ancora troppo recente, si riverbererà anche in un accorciamento dei tempi medi di valutazione delle istanze è un fattore di grande importanza che potrà trovare una definitiva risposta grazie alle evidenze che si potranno raccogliere nei prossimi anni.

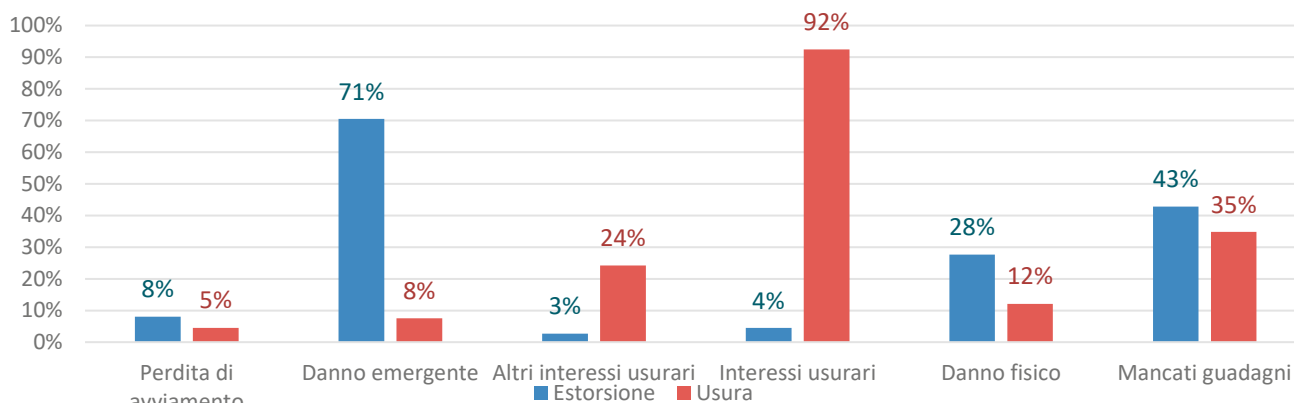
L'accorciamento nei tempi di espletamento delle procedure di valutazione delle istanze e di decisione in merito alle richieste appare comunque già evidente da quanto riportato nella Figura 6. In particolare a partire dal 2014 con la progressiva digitalizzazione delle procedure si sono ridotti significativamente i tempi relativi alla redazione del Rapporto delle Prefetture. Tra le diverse tipologie di reato, le procedure relative all'usura bancaria sono risultate quelle relativamente più lunghe.



3.5 Tipologia dei danni subiti

Passiamo quindi a considerare la tipologia dei danni subiti dalle vittime di estorsione e usura così come emerge dalle istanze presentate. In questa parte della nostra analisi escludiamo i casi di usura bancaria, che nella stessa redazione delle istanze presentate non comportano danni diversi dal pagamento di interessi ritenuti usurari.

Figura 7 - Tipologia di danno sofferto dall'istante sul totale istanze per quel reato come nell'istanza di accesso al Fondo - esclusa usura bancaria



Fonte: nostre elaborazioni sul database del Fondo

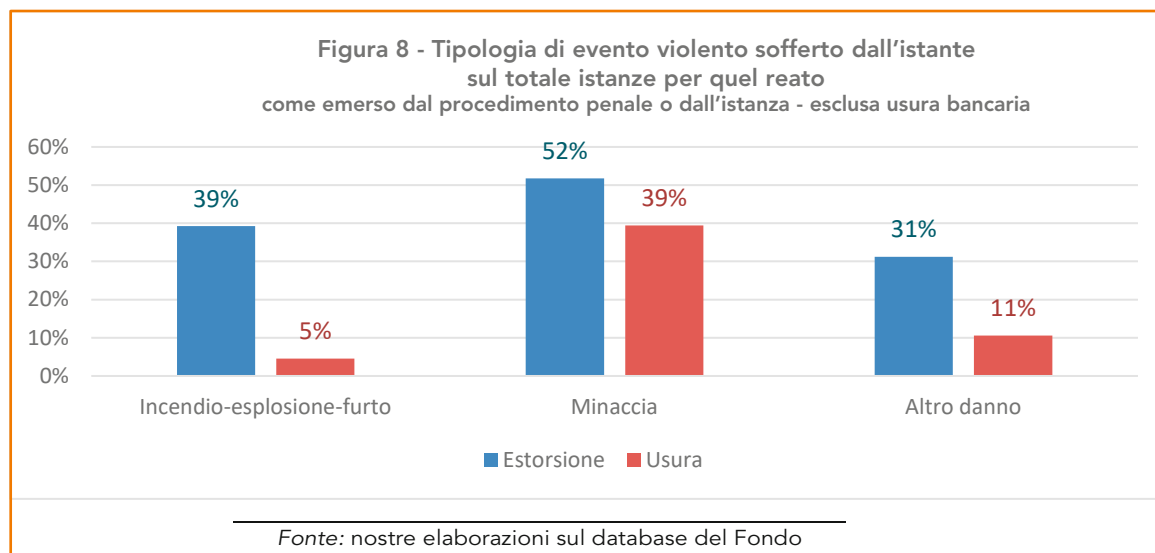
Nella Figura 7 vengono riportate le frequenze con cui nelle istanze per estorsione e usura vengono indicate le diverse tipologie di danno economico e danno derivante da lesioni personali.

Nell'interpretazione di questi risultati, desunti dal contenuto delle istanze presentate, occorre tenere presente il diverso trattamento che il Fondo applica alle vittime di estorsione e di usura. Per le prime il risarcimento è a fondo perduto e va a coprire i danni economici, materiali, fisici e psicologici subiti dall'istante in seguito alla denuncia degli estortori. Questi elementi debbono quindi essere inseriti nella documentazione della istanza di accesso presentata. Nel caso di usura invece il Fondo concede un mutuo decennale senza interessi corrispondente all'ammontare del danno riportato dall'istante.¹⁴ Questo elemento è quindi centrale nella compilazione dell'istanza di accesso per le vittime di usura. Dal momento che un istante può indicare più tipologie di danni contemporaneamente subiti a valle della denuncia, le percentuali per le due fattispecie di reato (estorsione o usura) non sommano a 100 e vanno interpretate quindi nel senso di indicare in quale percentuale per ciascuno dei due delitti è stata segnalata una determinata tipologia di danno.

Possiamo osservare che le ritorsioni derivanti dalla denuncia di estorsione, da un lato, si accompagnano più frequentemente a danni significativi sia di tipo materiale che fisici o psicologici; dall'altro comportano un più frequente impatto negativo sui profitti dell'impresa. Questi elementi risultano coerenti con l'idea che l'estorsione sia un reato tipico delle organizzazioni criminali, che quindi sono in grado di punire quanti denuncino sia con danneggiamenti materiali che riducendo il giro di affari dell'impresa che denuncia grazie al forte controllo del territorio che l'organizzazione criminale esercita. È

¹⁴ Per un'esaustiva analisi dei danni risarcibili si rinvia all'Appendice 1.

inoltre interessante notare come in alcuni casi l'estorsione si accompagni anche alla pratica dell'usura, in una combinazione che spesso conduce alla presa del controllo della impresa vittima. Infine, nel caso di usura si osserva una significativa percentuale di casi in cui vengono seriamente compromesse le prospettive di profitti successivamente alla denuncia, presumibilmente per l'intrecciarsi della situazione economica compromessa e della contrazione del giro di affari conseguente alla denuncia nei confronti delle organizzazioni criminali.



La Figura 8 offre ulteriori elementi al riguardo distinguendo diverse forme di evento violento subito dalle vittime. Si conferma anche in questo caso come la ritorsione violenta sia più frequente nel caso di estorsione.

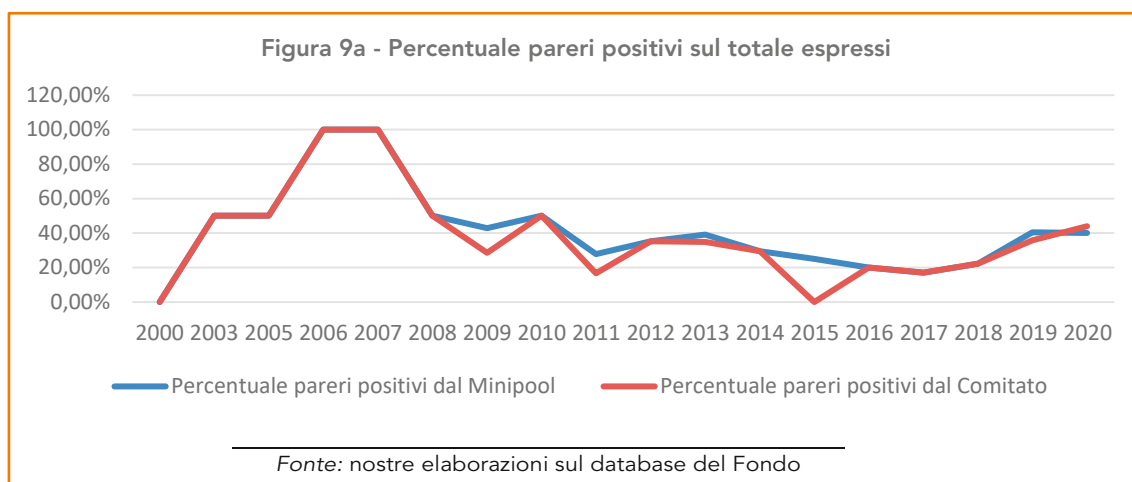
3.6 Le decisioni

Concludiamo questa analisi guardando alle decisioni prese dal Comitato a valle delle proposte che vengono espresse dalle Prefetture attraverso il Minipool. Possiamo osservare nella Figura 9a come la percentuale di decisioni che accolgono la richiesta avanzata dall'istante sia nella valutazione del Minipool che in quella finale presa dal Comitato siano sostanzialmente allineate, confermando la crucialità del lavoro che viene svolto presso le Prefetture.

La percentuale risulta molto elevata nei primi anni, nei quali tuttavia il numero di istanze presentate e di decreti emessi era molto limitato, come già osservato nelle Figure 4 e 5, mentre si attesta attorno al 30% in modo relativamente stabile una volta che il volume di istanze aumenta.

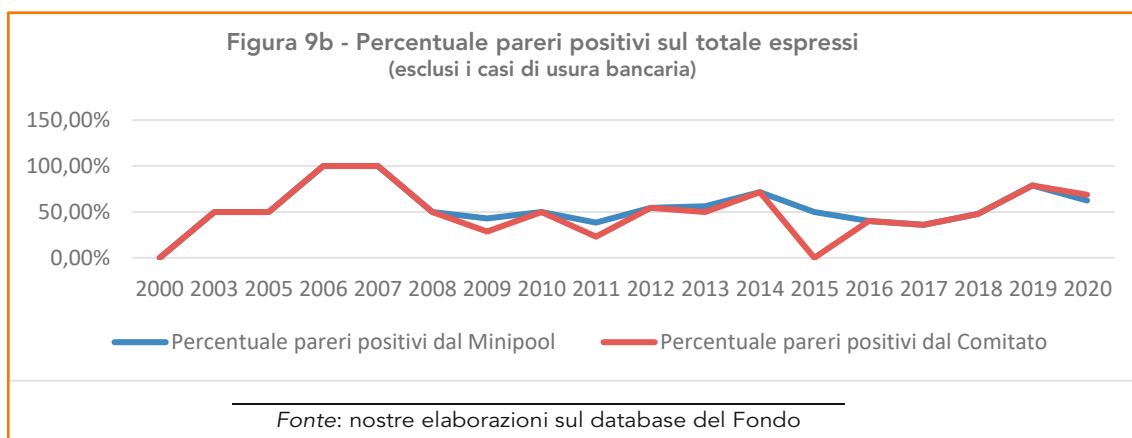
Il quadro che quindi emerge è quello di un numero molto elevato di istanze che non vengono riconosciute fondate una volta concluso l'iter di valutazione.¹⁵

¹⁵ Risultati leggermente superiori si ritrovano nell'analisi condotta da La Spina e Scaglione nella ricerca riferita al periodo 1999-2015. In questo lavoro si individuano anche tra le cause più frequenti di mancato accoglimento la mancanza di requisiti soggettivi (38%), il fatto che la fattispecie non rientrava nelle previsioni normative (17%) e la mancanza di un parere favorevole dell'Autorità Giudiziaria (16%). Si veda La Spina e Scaglione (op.cit.) p.109.



Nell’analisi della percentuale di accoglimenti un punto delicato già discusso in precedenza riguarda i casi di usura bancaria, che sistematicamente vengono rigettati nel corso dell’istruttoria e nel decreto finale.

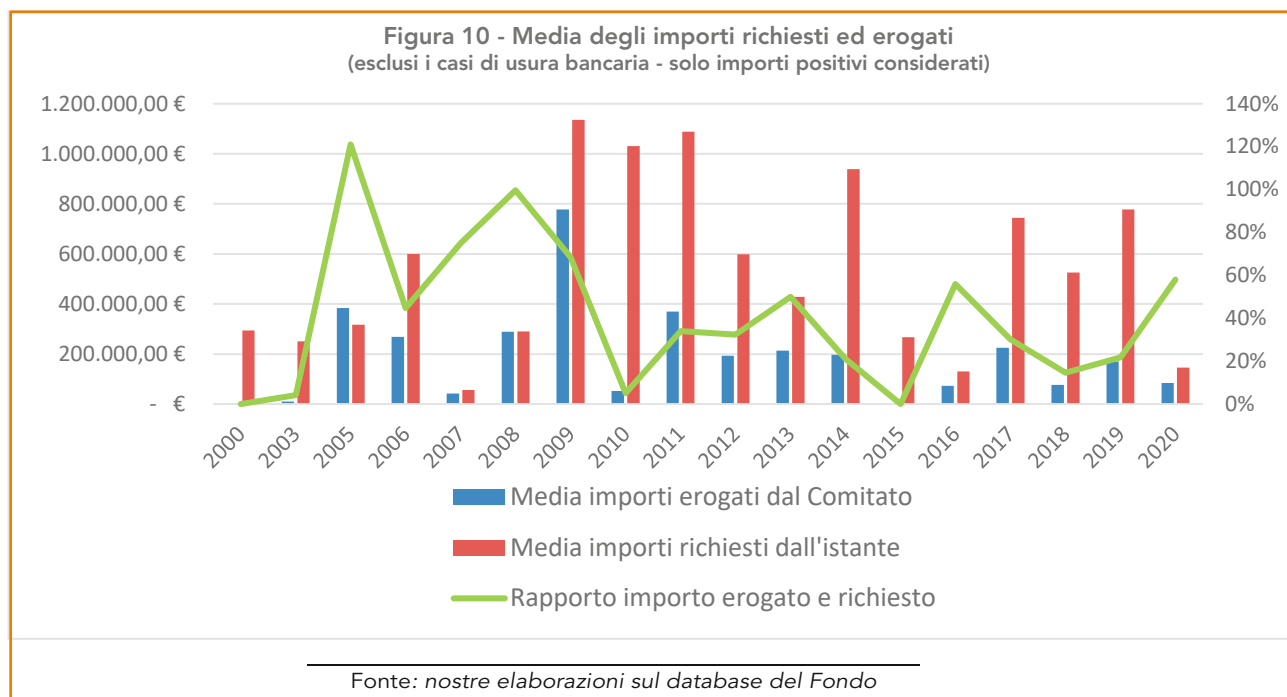
Nella Figura 9b viene riportata la percentuale di pareri positivi escludendo le istanze di usura bancaria.



In questo caso la percentuale di accoglimento risulta superiore con una media vicina al 50% nell’ultimo decennio.

Un ulteriore aspetto rilevante per le istanze almeno parzialmente accolte riguarda l’entità delle elargizioni o dei mutui riconosciuti in relazione alle somme originariamente richieste dalle vittime. Questo dato è riprodotto nella Figura 10 con riferimento alle sole istanze per le quali una somma positiva è stata riconosciuta nel decreto.

Mentre nei primi anni, caratterizzati da un numero limitato di domande, la percentuale degli importi erogati dal Fondo superava il 50% delle somme richieste dagli istanti, a partire dal 2009 aumenta molto significativamente l’importo medio richiesto mentre si riduce sensibilmente la percentuale dello stesso riconosciuta ed erogata dal Fondo, la quale si attesta attorno al 50% delle somme richieste.



Da questo quadro emerge quindi che, considerando le istanze che hanno concluso il proprio *iter* di valutazione, queste negli ultimi anni vengono accolte mediamente nella metà dei casi e con una erogazione o mutuo che si attesta attorno alla metà delle somme richieste dagli istanti.

CAPITOLO SECONDO

LA RICERCA VITTIMOLOGICA

Eleonora Montani e Giacomo Rapella

1 La nascita dei case studies

1.1 L'oggetto dell'analisi vittimologica e la metodologia

Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura è uno strumento efficiente in ordine alla capacità di raggiungere lo scopo per il quale è stato pensato dal Legislatore? Funziona così come è strutturato? È in grado di rispondere efficacemente alle istanze delle vittime di questi reati? Riesce a sostenere le vittime di estorsione e usura nel loro percorso di reinserimento nell'economia legale? Nel suo intervento ha la capacità di far percepire alle vittime e, più in generale, ai consociati la presenza forte e salda delle Istituzioni nella lotta contro il crimine?

Le domande a cui questo segmento della ricerca ha cercato di dare risposta si sono concentrate sulla prognosi di efficacia del Fondo come strumento di emersione del fatto di reato, di supporto alle vittime che hanno denunciato e, infine, di sostegno nel percorso di rilancio dell'attività economica interessata dalle vicende delittuose ovvero di reinserimento della vittima stessa all'interno del circuito produttivo legale.

Per rispondere a queste domande abbiamo scelto di muovere dai soggetti cui il Fondo è destinato: le vittime dei delitti di usura ed estorsione, di cui in tal modo si è voluta riconoscere la centralità nel contrasto ai fatti di reato subiti. Infatti, solo rispondendo efficacemente alle istanze della vittima lo Stato può immaginare una convincente strategia di contrasto ai fenomeni criminosi oggetto di studio: il gendarme penalistico, cui pure va riconosciuto un ruolo essenziale, ha negli anni mostrato di essere inadeguato quale unico strumento di lotta, tanto che è apparso evidente come lo stesso debba essere affiancato da ulteriori interventi che operino su piani differenti da quello della mera repressione.

Il percorso intrapreso è stato quello di un confronto approfondito con alcuni imprenditori che hanno combattuto e vinto la propria battaglia selezionando, come casi di studio, le vicende di operatori economici che hanno reagito a estorsioni e usura denunciando gli autori dei reati alle autorità pubbliche, che hanno ricevuto dal sistema giudiziario il riconoscimento della loro condizione di vittime e un sostegno economico dal Fondo.¹⁶

Questa scelta è stata guidata dalla consapevolezza che per contrastare fenomeni quali l'usura e l'estorsione è necessario raccontare le storie virtuose di coloro che hanno denunciato per fare in modo che colui che si trovi nella stessa situazione possa alzare la testa e vedere dinnanzi a sé esempi cui ispirarsi. Troppo spesso, infatti, sui giornali si leggono storie tragiche di vittime che sono state sopraffatte e troppo spesso le analisi

¹⁶ In un caso l'imprenditore, vittima di estorsione, ha rinunciato alla domanda presentata al Fondo di solidarietà perché non sussistevano i presupposti per ottenere ristoro non essendo riscontrabili, nel caso in esame, danni risarcibili. Per un'analisi dettagliata dei danni risarcibili dal Fondo si rinvia allo schema in appendice.

degli Istituti si focalizzano sulle criticità del sistema, dimenticando di valorizzare i modelli vincenti e di diffondere le buone prassi esistenti.

L'obiettivo dei ricercatori nel raccogliere tali testimonianze è stato quello, *in primis*, di comprendere come le vittime siano entrate in contatto con il Fondo di solidarietà; *in secundis*, di ricostruire la loro esperienza seguendo l'*iter* dell'istanza di accesso al Fondo e, infine, di valutare il complessivo processo di riconoscimento del danno risarcibile per comprendere se le somme concesse siano state sufficienti per riprendere l'attività, anche alla luce delle condizioni socio-economiche in cui gli imprenditori operavano nel momento del commesso reato e operano attualmente.

In questa prospettiva, il gruppo di ricerca ha, in primo luogo, sviluppato un'analisi approfondita della normativa che regola il funzionamento del Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura analizzando, oltre alle disposizioni di legge, le circolari operative e le prassi sviluppate dal Comitato di solidarietà. Parallelamente, è stato condotto un necessario approfondimento volto a ricostruire gli aspetti criminologici e sociologici dei fenomeni indagati così da inserire lo studio empirico in un solido quadro di contesto teorico. Passaggio quest'ultimo essenziale per strutturare lo schema di intervista.

I ricercatori hanno, inoltre, partecipato, in qualità di uditori, a due riunioni del Comitato presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura al fine di acquisire piena contezza dei meccanismi operativi del Fondo.¹⁷

Partendo dall'analisi teorica, è stato sviluppato lo schema dell'intervista, strumento utilizzato per raccogliere i dati empirici e per approfondire i casi di studio.

I soggetti coinvolti sono stati selezionati dall'Ufficio del Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura con la collaborazione delle principali associazioni dedite al contrasto di tali delitti. Nello specifico il gruppo di ricerca è stato supportato da FAI (Federazione Antiracket Italiana), SOS Impresa-Rete per la legalità e Addiopizzo.

I ricercatori, a conclusione dello studio, hanno intervistato anche i referenti nazionali di queste associazioni, così da includere nell'orizzonte di analisi anche la prospettiva del collegio dei pari che, sedendo nel Comitato di solidarietà, contribuisce, con il proprio parere, a definire le procedure di accesso al Fondo. Il loro punto di vista assume particolare rilevanza, inoltre, perché in un numero significativo di casi sono le

¹⁷ Il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura è un organo collegiale presieduto dal Commissario straordinario e composto, tra gli altri, da rappresentanti delle più importanti associazioni o organizzazioni coinvolte in iniziative antiracket e antiusura e da membri dei Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Economia e Finanze e della Giustizia. Ha il compito di deliberare sulle istanze presentate al Fondo, sulla base dei risultati dell'attività istruttoria condotta dalle Prefetture. In particolar modo, l'Ufficio del Commissario straordinario esamina i fascicoli e supporta l'attività del Comitato curando l'istruzione della pratica grazie ai contributi della Prefettura, chiamata a redigere il rapporto sull'istanza quantificando, con il supporto del Nucleo di Valutazione, l'importo del danno risarcibile, e della Procura, che ha il compito di rendere il parere sul *fumus delicti*. Una volta che il Comitato ha deliberato, il Commissario assume il decreto motivato di attuazione del provvedimento dandone comunicazione al Prefetto e, in caso di accoglimento dell'istanza, interagisce con CONSAP, società cui è affidata la gestione del Fondo, per l'attuazione dei decreti e il successivo processo di rendicontazione.

associazioni e le organizzazioni antiracket e antiusura che accompagnano la vittima alla denuncia e la supportano durante le difficili fasi delle indagini e del processo.

Gli intervistati, tutti soggetti che hanno denunciato il reato di cui sono stati vittima e la cui istanza al Fondo è stata accolta, si sono sottoposti volontariamente alle domande dei ricercatori e hanno rilasciato il proprio consenso all'intervista.

Durante il colloquio, le vittime sono state assistite dal Commissario o da un membro dell'associazione o dell'organizzazione che li ha accompagnati alla denuncia e tramite la quale sono stati contattati. Poiché lo studio ha coinvolto vittime di reati, soggetti potenzialmente vulnerabili a cui è stato chiesto di ripercorrere vicende anche molto dolorose e sicuramente traumatiche, si è voluto evitare il rischio che questa esperienza potesse essere vissuta come una nuova vittimizzazione che facesse sentire i soggetti intervistati nuovamente vulnerabili. Per la medesima ragione gli imprenditori non sono stati contattati direttamente dai ricercatori, ma il Commissario straordinario, insieme alle associazioni che li rappresentano, si è occupato di individuare i partecipanti e mettersi in contatto con loro fungendo da tramite con i ricercatori per realizzare le interviste.

Quando è stato possibile i colloqui sono stati condotti in presenza per garantire maggior interazione ed empatia assicurando alle vittime quell'ascolto e quella vicinanza che le loro storie meritano. Ogni vicenda, difatti, costituisce un caso e ogni caso è un esempio che confidiamo possa indicare ad altre vittime la strada da seguire, sviluppando in tal modo una sinergia virtuosa capace di incidere anche sul tasso di emersione di questi reati. Ogni esperienza, inoltre, presenta aspetti e problematiche peculiari capaci di mettere in luce le criticità dell'*iter* di accesso al Fondo e al contempo evidenziare le *best practices* sviluppate che hanno consentito, nei casi studiati, di superare gli ostacoli che si sono presentati. L'auspicio è che, grazie a questo studio, i fattori virtuosi evidenziati possano essere messi a sistema e divenire elementi strutturali nel percorso di accesso al Fondo.

I colloqui sono stati condotti in un luogo individuato dal Commissario o dall'associazione/organizzazione, ove si sono potute garantire la riservatezza della testimonianza e la privacy della vittima.

Il diffondersi dell'infezione da Covid-19 e l'emergenza conseguente alla pandemia tutt'ora in atto hanno imposto ai ricercatori di raccogliere alcune interviste *online* essendo fisicamente impossibile raggiungere e incontrare in sicurezza alcuni degli intervistati. In questi casi il colloquio è stato condotto a distanza ricorrendo alla piattaforma *Teams*, sempre garantendo all'intervistato il supporto dell'associazione/organizzazione di riferimento.

A tutela della privacy dei soggetti che si sono resi disponibili alle interviste i dati raccolti, esposti in questo Report, sono stati anonimizzati e i riferimenti alle diverse realtà imprenditoriali sono presentati in modo tale da renderne impossibile l'identificazione.

I ricercatori hanno incontrato l'intervistato per la prima volta nel giorno fissato per

l'intervista e non vi sono stati tra loro ulteriori incontri.¹⁸

I partecipanti hanno ricevuto in anticipo il modulo di consenso informato che è stato poi illustrato dai ricercatori prima del colloquio al fine di verificare la sussistenza del consenso stesso nel momento in cui la testimonianza veniva raccolta e la precisa consapevolezza – da parte del destinatario – di ogni passaggio dello studio. È stato inoltre chiarito che nessun compenso sarebbe stato corrisposto per la partecipazione allo studio, né sarebbe intervenuta alcuna ulteriore concessione di denaro da parte del Fondo di solidarietà.

Occorre ricordare, comunque, che i dati raccolti non sono coperti da alcun tipo di tutela particolare e sono già stati comunicati più volte a diversi soggetti (autorità giudiziaria, associazioni/organizzazioni antiracket e antiusura e Commissario straordinario di Governo).¹⁹

I ricercatori, contestualmente allo svolgimento delle interviste, si sono confrontati con i funzionari dell'ufficio del Commissario in relazione ai fascicoli dei casi di studio esaminati, così da poter completare il quadro dipinto dalle vittime durante le interviste con le ulteriori necessarie informazioni.

1.2 La struttura delle interviste

Per raccogliere le testimonianze delle vittime e ricostruire le vicende oggetto di studio si è scelto lo strumento dell'intervista in profondità, secondo un modello semi strutturato. I ricercatori hanno sviluppato blocchi di senso dedicati a temi centrali per ricostruire la vicenda e indagare la percezione dell'imprenditore in ordine all'efficacia dell'intervento del Fondo.

Le domande, tutte a risposta aperta, sono state proposte all'intervistato secondo una sequenza predefinita. I ricercatori hanno però lasciato il soggetto coinvolto libero di seguire il proprio flusso di narrazione senza intervenire nella ricostruzione in atto, riprendendo le fila dell'intervista solo nei casi di interruzione spontanea del flusso delle parole e scegliendo di ripartire proprio dal punto in cui la narrazione si era arrestata. Si è valutato, infatti, che la ricostruzione di un vissuto così doloroso fosse un percorso particolarmente delicato che non andasse forzato ma solo incoraggiato. Anche laddove si sono riscontrati omissioni, silenzi o ricostruzioni in parziale contrasto con le risultanze emerse dalle carte dei fascicoli si è ritenuto possibile trarre elementi significativi di interpretazione del caso, senza dover necessariamente evidenziare la questione con la vittima o chiederle delucidazioni in merito.

Nello specifico le interviste hanno avuto inizio con l'introduzione dei ricercatori che, dopo essersi presentati, hanno descritto nel dettaglio il progetto ed esposto lo scopo dello

¹⁸ Questo a eccezione di un caso in cui la vittima, che ha autorizzato il gruppo di ricerca a rendere nota la sua vicenda e a utilizzare i propri dati personali, aveva organizzato un Convegno sul tema in occasione della celebrazione dell'anno dalla riapertura del proprio negozio, nel quale veniva raccontata anche la sua vicenda e al quale i ricercatori hanno partecipato.

¹⁹ I dati sono stati acquisiti e trattati nel rispetto del GDPR e il loro trattamento si è basato sull'esplicito consenso dei partecipanti, come detto fornito appena prima dello svolgimento del colloquio. Nessuna conversazione è stata interrotta e nessuno dei soggetti individuati ha ritirato il proprio consenso nel corso dell'intervista.

studio, perché fosse chiaro all'operatore economico il contesto entro il quale la sua testimonianza sarebbe stata raccolta. Quindi è stato brevemente illustrato il modulo di consenso informato. Successivamente è stato chiesto all'imprenditore di ricostruire i diversi aspetti della vicenda che l'ha coinvolto. La prima sezione dell'intervista ha riguardato le caratteristiche della sua attività, con un *focus* specifico sul suo andamento *ante delictum* (ubicazione; settore d'affari; durata dell'attività imprenditoriale; ruolo coperto dall'intervistato; se la stessa fosse stata avviata dall'imprenditore, fosse un'azienda di famiglia, oppure fosse stata acquistata da un altro operatore economico; se l'attività fosse profondamente radicata nel territorio in cui l'azienda aveva sede; se gli interessi commerciali fossero diretti in altre aree geografiche/avessero rilevanza regionale o anche nazionale; numero di persone che lavoravano in azienda prima della commissione del reato; forma societaria – persona fisica, a responsabilità limitata... –; tipo di *governance*; fatturato prima del reato; se l'imprenditore facesse parte di un'associazione di categoria e, in tal caso, che rapporto avesse con l'associazione interessata; se l'imprenditore avesse ricoperto incarichi istituzionali/avesse avuto collegamenti con Istituzioni...).

Quindi i ricercatori sono passati a un diverso argomento, concentrando l'attenzione sul contesto familiare di riferimento, chiedendo quante persone componessero la famiglia nel suo complesso e quante di esse partecipassero all'attività d'impresa. È stato poi ampliato lo spettro, includendo nell'analisi la famiglia allargata e il gruppo amicale sino a spingersi ad indagare il rapporto con la comunità di appartenenza.

La seconda sezione ha avuto ad oggetto il fatto di reato di cui l'intervistato è stato vittima con un diverso *focus* dedicato alla ricostruzione di fatti estorsivi e/o usurari. Dopo tale approfondimento, è stato indagato il percorso che ha portato l'operatore economico alla scelta di denunciare l'autore del reato alle autorità e le conseguenze di tale denuncia sull'attività esercitata. È stata approfondita, inoltre, la reazione alla denuncia da parte della famiglia, della comunità di riferimento e delle Istituzioni, per concludere con l'eco mediatica prodotta dalla stessa.

Un terzo blocco di domande ha riguardato l'*iter* di accesso al Fondo. Si è approfondito il modo in cui il soggetto è venuto a conoscenza dell'esistenza del Fondo di solidarietà, la procedura adottata per presentare l'istanza, i tempi e il procedimento seguito dalla stessa sino all'ottenimento del ristoro richiesto. Le domande poste in questa sezione hanno avuto anche lo scopo di mettere in luce eventuali criticità del sistema e far emergere, laddove esistenti, punti di forza e pratiche virtuose. Infine, è stato indagato il grado di soddisfazione del soggetto che si è rivolto al Fondo e la sua percezione rispetto all'esperienza vissuta.

Una sezione ulteriore è stata dedicata al reimpiego dei fondi ottenuti e alla valutazione dell'efficacia del sostegno garantito dal Fondo quanto alla sopravvivenza/reingresso della vittima di estorsione e/o usura nel mercato. In questa sezione un *focus* particolare è stato dedicato all'analisi dell'attività attualmente svolta dalla vittima.

1.3 La composizione del campione

I partecipanti sono stati selezionati dal Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura in accordo con FAI, Addiopizzo e SOS Impresa – Rete per la Legalità.

Tra le vittime di estorsioni e usura sono stati individuati alcuni soggetti che hanno presentato con successo istanza al Fondo, ottenendone il sostegno finanziario. Infatti, poiché oggetto della domanda di ricerca era l'analisi del se ed eventualmente del modo in cui le somme concesse dal Fondo avessero fornito un aiuto efficace alla prosecuzione o alla ripresa dell'attività dei richiedenti, si è ritenuto congruo porre l'attenzione esclusivamente su operatori economici che avessero ricevuto finanziamenti pubblici. In questa prospettiva appare opportuno aggiungere una considerazione preliminare quanto alle riflessioni sviluppate in risposta alle domande di ricerca: l'accoglimento dell'istanza di accesso al Fondo, con la conseguente erogazione di un'elargizione in caso di vittima di estorsione o di un mutuo decennale senza interessi nel caso di vittima di usura, non comporta necessariamente che l'imprenditore sia stato in grado di tornare al mercato legittimo. Nonostante il sostegno pubblico, diverse ragioni avrebbero potuto portare al fallimento, ad esempio l'eccessiva durata della procedura, l'insufficiente quantità di denaro concesso rispetto alle esigenze dell'impresa, la mancanza di capacità imprenditoriale.

Gli imprenditori sono stati selezionati in modo da rappresentare l'intera penisola, diversi mercati e dimensioni di business. Sono stati coinvolti soggetti adulti senza distinzione di genere.

Prima di evidenziare alcuni elementi ricavabili dalla ricerca nel suo complesso, occorre premettere qualche breve considerazione circa il campione oggetto di studio. Benché sia stato auto-selezionato con le modalità ora descritte, le risposte fornite dagli intervistati sono parse meritevoli di attenzione e di rilevanza. Si consideri, infatti, che si tratta di soggetti a cui i ricercatori avrebbero fatto fatica ad accedere se contattati senza alcuna forma di intermediazione, mentre è stata proprio la vicinanza del Commissario straordinario e delle associazioni ed organizzazioni di loro fiducia a garantirne il coinvolgimento in uno studio che chiedeva loro di ripercorrere un'esperienza traumatica e dolorosa come quella vissuta da vittime di un fatto di reato. Indipendentemente dal numero – tutto sommato esiguo – del campione oggetto di studio, che non può considerarsi statisticamente rappresentativo della categoria “vittime che hanno ottenuto un ristoro da parte del Fondo di solidarietà”, è stato comunque possibile acquisire un'articolata comprensione, meritevole di divulgazione, del funzionamento del Fondo stesso, proprio grazie alle risposte degli intervistati. Si precisa che le interviste non hanno una finalità di mappatura dei casi complessivamente trattati dal Comitato ma di illustrazione di buone pratiche, avvalendosi della ricchezza di una indagine approfondita. Un quadro complessivo delle attività del Comitato è invece osservabile dall'analisi degli archivi del Fondo svolta in altra parte della ricerca.²⁰

²⁰ Si rinvia a quanto illustrato nel Cap. I.

Le interlocuzioni con i rappresentanti delle principali associazioni e organizzazioni e quelle informali con i funzionari dell'Ufficio preposto hanno da ultimo consentito di comprendere ancor meglio – e da un punto di vista per così dire “interno” – i meccanismi sottesi alla presentazione dell'istanza e all'assunzione delle deliberazioni da parte del Comitato.

Ciò chiarito, può osservarsi che delle 12 vittime intervistate 8 hanno subito fatti estorsivi, 1 è vittima di usura e 3 sono state riconosciute vittime di entrambi i reati. La distribuzione geografica, che rimanda direttamente alle evidenze statistiche di accesso al Fondo²¹, ha visto una vittima risiedere nel Centro-Nord, 6 in regioni del Sud Italia e 5 nelle Isole.

In 11 casi è stato erogato un ristoro da parte del Fondo di solidarietà, mentre nell'unico caso non ristorato dal Fondo *ex l. 44/1999*, la vittima ha ritirato l'istanza originariamente presentata in quanto – al di là delle somme versate all'estortore che sono state riconosciute nel corso del procedimento penale e liquidate dal Fondo *ex l. 512/1999* – non aveva riportato alcun danno risarcibile.

Appare opportuno evidenziare un dato che ha colpito particolarmente i ricercatori: tutte le vittime intervistate hanno dichiarato di non essere state a conoscenza della possibilità di accedere al Fondo *ex l. 44/1999* al momento in cui hanno sporto denuncia e di essere state informate dell'esistenza dello stesso e della possibilità di ottenere un ristoro per i danni subiti in conseguenza dei fatti delittuosi dalle Forze dell'ordine a cui si sono rivolte per la denuncia o dai componenti delle associazioni antiracket e antiusura che le hanno accompagnate alla denuncia ovvero supportate nella fase immediatamente successiva.

1.4 L'indagine, l'elaborazione dei dati e l'analisi: Estorsione vs Usura

Dall'elaborazione delle risposte fornite, è emersa anzitutto la necessità di tenere nettamente distinti i fatti di estorsione e usura, essendo connotati da profili significativamente differenti per ciò che riguarda sia l'interazione tra vittima e autore del reato, sia le conseguenze che il delitto produce sull'attività imprenditoriale interessata e questo nonostante i due reati si presentino spesso come fenomeni connessi. Come è stato evidenziato anche nel corso di alcune interviste, accade, infatti, o che la vittima di usura sia costretta a versare gli interessi usurari dietro violenza o minaccia, così divenendo nei fatti vittima anche di estorsione o che, viceversa, l'estorto sia costretto a chiedere un prestito usurario per pagare la somma richiesta dall'estortore, divenuta improvvisamente non più gestibile.

L'istruttoria delle pratiche relative all'usura appare più complessa, essendo spesso problematico ricostruire i passaggi di denaro tra vittima e usuraio. Tale aspetto ha delle ripercussioni anche rispetto ai tempi complessivi con cui la prima riesce ad ottenere la corresponsione del mutuo da parte del Fondo. Si consideri, infatti, che il Comitato di solidarietà procede solitamente alla liquidazione del danno riportato dall'usuraio sulla base degli accertamenti contenuti nella sentenza con cui è stata riconosciuta la penale responsabilità dell'usuraio. Ciò, comunque, non fa venir meno i problemi di prova delle

²¹ Si rimanda alle osservazioni contenute nel Cap. I, par. 3.2.

somme corrisposte, con la sola differenza che il relativo onere è in questo caso sopportato dall'accusa in giudizio e solo indirettamente si ripercuote sulla vittima. Qualora, invece, vi sia necessità di procedere rapidamente all'erogazione delle somme a titolo di mutuo, in conformità a quanto previsto dall'art. 14, comma 3, legge n. 108 del 1996, può accadere che il Comitato faccia riferimento alla sola documentazione che il soggetto istante è stato in grado di allegare alla propria domanda, senza dunque attendere gli accertamenti contenuti nella pronuncia che conclude il processo. In questo caso, si consente all'imprenditore di presentare un'istanza di riesame volta ad ottenere le eventuali maggiori somme riconosciute all'esito del procedimento penale.

Inoltre, il racconto effettuato dalle vittime di usura è spesso molto più confuso di quello delle vittime di estorsione. In un caso in cui si è avuto accesso – con il consenso della vittima – alle sentenze relative alla sua vicenda, si sono potute riscontrare sensibili divergenze tra quanto narrato dall'imprenditore e quanto accertato in sede processuale. Da un lato ciò potrebbe essere dovuto a una non chiara percezione della vicenda di cui si è parte, dall'altro gioca un ruolo fondamentale il rapporto che si instaura tra autore e vittima del reato. In termini di estrema semplificazione, nel caso dell'estorsione è l'autore del delitto che avvicina la sua vittima; viceversa, nel caso dell'usura è la vittima che si rivolge all'usuraio in un momento di bisogno.²² Il diverso *iter* condiziona la percezione che la vittima *in primis*, e la generalità dei consociati *in secundis*, ha del proprio ruolo nella criminogenesi.

Ancora la situazione economica del soggetto cui il reo si rivolge chiedendo il pizzo è tale da consentirgli – generalmente – di stare sul mercato mentre colui che si rivolge agli usurai per ottenere un prestito è solitamente un soggetto che versa in condizioni di crisi di liquidità.²³ Questa situazione si ripercuote necessariamente sullo stato in cui si troverà l'attività interessata dal fatto di reato all'indomani della denuncia.

Diverso è anche il ristoro che il Fondo riconosce alle due categorie di vittime: come più sopra puntualmente ricostruito, alla vittima di estorsione è riconosciuta un'elargizione mentre alla vittima di usura viene riconosciuto un mutuo decennale senza interessi, importo che va quindi restituito al Fondo.²⁴ Tale differenza è frutto di una precomprensione che distingue le due categorie di soggetti riconoscendo un diverso grado di coinvolgimento attivo nel fatto reato che, come avremo modo di evidenziare nel prosieguo della relazione, non ha necessariamente un riscontro nella realtà empirica ricostruita tramite gli studi di caso.

Ancora, per alcune vittime, e questo è tanto più vero per i casi di estorsione avvenuti in contesti di forte radicamento della criminalità organizzata, la testimonianza in dibattimento si è rivelata come un momento di estrema difficoltà, in quanto si sono trovate nuovamente a stretto contatto non solo con il reo, ma anche con gli appartenenti al medesimo gruppo criminoso. In simili situazioni, la presenza delle associazioni

²² Torneremo su questo concetto nella sezione dedicata all'approfondimento delle due ipotesi di vittimizzazione: per le vittime di estorsione si rimanda, in particolar modo, al par. 2.2.2.3.; per le vittime di usura al par. 3.1.3.

²³ Si vedano le considerazioni già svolte nel Cap. I, par. 3.5.

²⁴ Si rimanda allo schema dei danni risarcibili contenuto nell'Appendice 1.

antiracket e delle Istituzioni ha rappresentato una contropinta essenziale per superare le iniziali paure e i possibili tentennamenti. Sotto questo profilo, appare condivisibile la prassi sviluppata da alcune associazioni, di cui si è preso contezza durante le interviste ai loro rappresentanti: prima di accompagnare l'imprenditore alla denuncia, tramite i contatti con la magistratura o con le Forze dell'ordine esse individuano lo specifico gruppo investigativo che sta conducendo le indagini relative al territorio in cui si trova la vittima. Ciò allo scopo di inserire la denuncia in un più ampio apparato probatorio nei confronti dell'indagato, così da tutelare doppiamente l'imprenditore. Da un lato, egli non sarà identificato come la causa esclusiva dell'eventuale condanna del reo; dall'altro, quest'ultimo, in considerazione della solidità dell'impianto accusatorio, sarà spesso indotto a optare per il rito abbreviato al fine di beneficiare dello sconto di pena previsto, evitando dunque che la vittima sia chiamata a testimoniare in aula, trattandosi – come noto – tendenzialmente di un rito “allo stato degli atti”.

2 Le vittime di estorsione

2.1 Fenomeno estorsivo e strategie di contrasto: brevi cenni

La pratica dell'estorsione ha rappresentato in passato – e continua a costituire anche oggi – il principale reato spia della presenza di un'organizzazione di stampo mafioso all'interno di un territorio, tanto che potrebbe definirsi come un'attività identitaria di tali consorterie criminali. Essa, infatti, consente al clan di riferimento di esercitare un controllo capillare sulla zona, mantenendo potere e accumulando ricchezza da destinare sia al sostentamento delle famiglie degli affiliati reclusi sia al finanziamento di altre attività delittuose. In questo modo le organizzazioni mafiose sono in grado di garantirsi una “porta di accesso” all'economia legale, assoggettando imprenditori e commercianti mediante l'imposizione di una vera e propria tassa alla violenza, con la cui riscossione riescono a legittimarsi quale potere territoriale. In definitiva, dunque, una capillare attività estorsiva altro non è che l'esercizio di un potere in tutto e per tutto parallelo a quello dello Stato, il consolidamento di un ordinamento di fatto che priva le Istituzioni del monopolio attribuito loro dalla Costituzione e dalle leggi.²⁵

La pervasività del fenomeno e le sue notevoli implicazioni socioeconomiche hanno indotto gli apparati statali ad articolare negli anni una risposta fondata su un “*multi agents approach*”, vale a dire sul coinvolgimento di Istituzioni e operatori chiamati a svolgere compiti profondamente differenti tra loro: dalla magistratura e dalle Forze dell'ordine, cui è affidato il compimento di azioni repressive; al Governo, chiamato a mettere in campo interventi di sostegno all'economia e all'occupazione legale, così da ridurre l'influenza dei clan sul territorio; fino ad arrivare agli Enti locali e territoriali e alle associazioni di categoria, maggiormente vicini alla quotidianità degli operatori economici primariamente esposti alle pressioni della criminalità organizzata.

In un simile scenario ha assunto un ruolo centrale il Fondo di solidarietà per le vittime di

²⁵ A. Capezzuto (a cura di) (2020), Il racket e l'usura dagli anni '80 a oggi. Cosa è cambiato?, Quaderni della Fondazione Paulus, Iod Edizioni, p. 114.

estorsione e usura che, come già evidenziato²⁶, può identificarsi come la pietra angolare di una strategia finalizzata al recupero delle attività economiche coinvolte in vicende estorsive o usuarie.

Le considerazioni che seguono, elaborate sulla scorta delle testimonianze raccolte, consentono di gettare una luce sulle dinamiche che connotano il fenomeno estorsivo, dai suoi albori fino al momento della denuncia, e sulle difficoltà di ordine economico e ambientale che imprenditori e commercianti si trovano a fronteggiare.

Il messaggio che, complessivamente, può trarsi è un forte appello alla resistenza e alla fiducia: resistenza rispetto alle richieste estorsive perpetrate dalle organizzazioni mafiose, da contrastare attraverso un pronto ricorso alla denuncia; fiducia nei confronti delle Istituzioni che, al di là di qualche aspetto certamente migliorabile, sono in grado di accompagnare e sostenere gli operatori economici virtuosi nel loro percorso – umano ed imprenditoriale – di riscatto e di ritorno alla legalità.

2.2 Analisi delle vicende raccolte

2.2.1 Presentazione del campione

Delle 12 interviste condotte, in 11 casi l'imprenditore è stato coinvolto quantomeno in una vicenda di estorsione. Per la precisione, 8 operatori economici hanno subito la commissione di quest'unico reato, mentre 3 dei soggetti intervistati sono stati riconosciuti vittime anche del delitto di usura.

In 2 casi in cui si è riscontrata la compresenza dei due reati, le informazioni a disposizione sono meno complete rispetto alle altre vicende analizzate: l'intervista è stata infatti condotta focalizzandosi prevalentemente sulla vicenda usuraria (poiché l'imprenditore si era presentato come vittima di usura) e neppure l'accesso al relativo fascicolo presso gli uffici commissariali ha consentito di delineare un preciso quadro relativo allo sviluppo del rapporto estorsivo. Le due fattispecie delittuose sono comunque apparse strettamente connesse ed è risultato assai complesso distinguerle, essendo anzitutto confuse nel racconto proposto dalle stesse vittime.

Ciò premesso, è ora possibile mettere in luce alcune variabili che consentono di meglio inquadrare le caratteristiche complessive delle vicende raccolte.

Per quanto concerne il settore di riferimento delle attività condotte dai soggetti intervistati, emerge una prevalenza di quello edile, da intendersi in senso ampio, ovvero sia come comprensivo tanto dell'attività edilizia in senso stretto quanto di attività ad essa prossime, quale l'estrazione di materiale da cave e la frantumazione di detriti provenienti da demolizioni (entrambe svolte dalla medesima impresa). Sono infatti 4 gli imprenditori coinvolti in questo ambito, mentre i rimanenti si sono suddivisi nei più svariati settori: dalla silvicoltura, alla logistica del freddo, dal noleggio di autovetture alla manifattura, per concludere con la ristorazione, l'ingegneria edile o il trasporto di passeggeri.

La notevole esposizione degli imprenditori edili alle pretese estorsive – dovuta alla

²⁶ Si vedano le considerazioni contenute nell'Introduzione del presente lavoro ed in particolare alle pp. 7-8.

manifesta riconoscibilità di un cantiere e alle tempistiche di realizzazione degli immobili – sembra confermata anche da dati statisticamente rilevanti come quelli esposti nella prima parte del presente Report.²⁷ Basta a tal fine richiamare il numero dei decreti emessi in favore di attività appartenenti al settore della costruzione di edifici, pari al 14,48% del totale, percentuale inferiore solamente a quella inerente ai settori della coltivazione e del commercio al dettaglio.

Nel corso delle interviste si sono incontrati esclusivamente operatori economici di sesso maschile. Benché da un punto di vista statistico ciò non abbia alcun significato, la preponderante presenza di vittime di sesso maschile può essere ragionevolmente affermata facendo riferimento ai dati riportati nelle relazioni annuali del Commissario straordinario. In particolar modo, osservando la suddivisione per sesso dei decreti emessi da CONSAP a favore dei beneficiari delle elargizioni deliberate dal Comitato di solidarietà, si può notare che nel corso degli anni 2016, 2017, 2018 e 2019 il numero degli operatori economici di sesso maschile è sempre stato pari ad oltre il doppio di quello relativo a imprenditrici di sesso femminile.

In generale, gli intervistati risiedono e svolgono le proprie attività nel meridione: 6 sul continente e 5 sulle isole. Anche in questo caso vi è una certa corrispondenza con le rilevazioni statistiche cui si è già fatto riferimento, essendo prevalente il numero delle istanze inoltrate dalle zone di tradizionale insediamento mafioso: Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Si è avuta, poi, la possibilità di incontrare imprenditori impegnati tanto in contesti cittadini (5) quanto provenienti dalla provincia (6), con tale espressione riferendoci a realtà più piccole, territorialmente e per numero di abitanti, e proprio per questo connotate da intrecci sociali molto stretti, addirittura di conoscenza e familiarità anche tra vittima e reo. Come si vedrà meglio *infra*²⁸, tali rapporti hanno spesso avuto un impatto fondamentale nella vicenda di cui ci si è occupati.

Le richieste estorsive hanno riguardato indistintamente attività avviate dalla vittima e imprese già alla seconda, alla terza se non alla quarta generazione, con un conseguente profondo radicamento sul territorio. Tra le due ipotesi, è comunque prevalente questo secondo scenario, verificatosi in 7 delle 11 vicende raccolte.

Come è facile immaginare, in alcuni di questi casi già le precedenti generazioni erano state sottoposte alle pressioni estorsive provenienti dalla criminalità organizzata, ben presente nella zona di riferimento. Parallelamente, si è registrato anche il caso di un imprenditore che, deciso a rilevare un'azienda altrui da affiancare all'attività personalmente avviata, si è visto costretto – per così dire – ad acquistare anche il pizzo che il precedente proprietario versava al clan locale.

Da ultimo, può segnalarsi che la quasi totalità degli operatori economici incontrati svolgeva – all'epoca dei fatti – la propria attività all'interno di una struttura imprenditoriale che, benché variegata sotto il profilo della forma societaria (s.r.l., S.p.A.,

²⁷ Nello specifico, si rimanda all'analisi approfondita nel Cap. 1, par. 3.3.

²⁸ Si vedano le considerazioni sviluppate nel par. 2.2.2.2.

società cooperativa), era incentrata sulla costante presenza dell'imprenditore nella veste non solo di formale titolare dell'impresa ma anche di figura operativa nella gestione quotidiana del proprio business. Ciò ha comportato il fatto che gli estortori si siano quasi sempre interfacciati direttamente con lui, fin da principio o quantomeno in un momento immediatamente successivo ad un primo contatto intervenuto con i suoi dipendenti. Questo schema ha conosciuto due sole eccezioni: in un primo caso, i criminali si sono rivolti al padre del professionista; in un secondo, ad un dipendente dell'imprenditore, il quale, una volta informato della richiesta, si è subito recato dalle Forze dell'ordine per sporgere denuncia, disattendendo l'ordine ricevuto di incontrare "*gli amici del quartiere*".

2.2.2 Le vicende estorsive: tratti comuni e differenze

2.2.2.1 Panoramica generale

Le vittime intervistate sono state in larga parte coinvolte in un fatto di estorsione consumata (8), mentre in 3 occasioni il delitto si è arrestato alla soglia del tentativo. Nell'ambito del presente lavoro si è considerata come "consumata" anche una vicenda in cui il pagamento del pizzo è avvenuto solo in seguito alle indicazioni in tal senso fornite dagli investigatori alla vittima. Quest'ultima, infatti, intenzionata a non soggiacere alle richieste estorsive, si era prontamente recata a sporgere denuncia, venendo poi coinvolta dalle Forze dell'ordine nelle attività investigative allo scopo di rafforzare il quadro probatorio mediante un arresto in flagranza di reato. Circostanza poi effettivamente verificatasi.

Ciascuna delle 3 ipotesi di tentata estorsione presenta dei tratti peculiari cui vale la pena fare un rapido cenno. In un primo caso, l'imprenditore non è mai nemmeno entrato in contatto con gli appartenenti alla criminalità organizzata, dal momento che essi si sono rivolti ad un dipendente, chiedendogli di rappresentare al titolare la necessità di recarsi in un determinato luogo perché "*gli amici del quartiere*" intendevano parlargli, il tutto accompagnato dalla minaccia di danneggiare lo stabilimento aziendale se ciò non fosse avvenuto. In un secondo episodio, invece, un giovane artigiano ha dapprima tentato di affrontare in solitaria gli estortori, rifiutandosi di pagare le somme richieste anche a seguito di un primo evento intimidatorio e, solo successivamente ad un secondo e ben più grave danneggiamento del proprio locale, ha deciso di rivelare alle Forze dell'ordine le pressioni cui era sottoposto, riuscendo così a far arrestare i propri aguzzini. Infine, la terza vicenda è quella che presenta i tratti di maggior eccentricità rispetto ai comuni episodi estorsivi: in questa circostanza la richiesta di pagamento di una somma di denaro – stando a quanto accertato anche in sede giudiziaria – non è mai nemmeno stata formulata dai mafiosi locali. Tuttavia, le vittime hanno subito un gigantesco danno patrimoniale, causato da un incendio doloso appiccato da membri del sodalizio all'imbarcazione utilizzata per lo svolgimento dell'attività d'impresa, danneggiamento a cui avrebbe dovuto seguire la richiesta estorsiva giustificata dall'opportunità di ricevere protezione da possibili ulteriori episodi lesivi. In tutti e tre i gradi di giudizio il fatto delittuoso non è stato ritenuto aggravato dalla circostanza del c.d. metodo mafioso, nonostante le dichiarazioni rese da due collaboratori di giustizia: i giudici hanno

ricondotto l'episodio a dissapori intercorsi tra la famiglia danneggiata e una ditta concorrente, un cui componente risultava legato all'esponente del locale clan mafioso identificato quale mandante dell'incendio.

2.2.2.2 L'origine

In generale, i fautori della richiesta estorsiva sono pressoché sempre soggetti collegati ai clan locali, radicati all'interno del quartiere o presenti sul territorio provinciale. Si tratta comunque di individui estranei alla cerchia di conoscenze ristrette dell'imprenditore: può eventualmente trattarsi di volti noti in quanto concittadini o abituali frequentatori di comuni luoghi di ritrovo, ma non in rapporti di familiarità con l'operatore economico. Solo da una delle testimonianze è emerso che la richiesta era stata formulata da una persona estremamente prossima all'imprenditore, con cui quest'ultimo intratteneva regolari rapporti di frequentazione, finanche di amicizia.

Duplici è la modalità con cui l'imposizione viene formulata: talvolta gli estortori si recano direttamente presso l'azienda o il cantiere e in quella sede rappresentano la necessità di "mettersi a posto"; talaltra, come si è visto in precedenza, informano l'imprenditore – o un suo collaboratore/dipendente – della necessità che egli si rechi in un altro luogo, in cui esponenti di un livello gerarchico superiore effettuano la richiesta estorsiva vera e propria. Nella totalità delle vicende raccolte, all'imprenditore viene prospettata inizialmente la necessità di versare una somma di denaro, generalmente dall'importo tutto sommato modesto. La richiesta più comune si attesta sulla corresponsione della cifra di 500€ o 1.000€ in occasione delle festività di Natale, Pasqua e Ferragosto. In altre circostanze, invece, viene richiesto il pagamento di somme più contenute, da versare però con maggiore frequenza, ad esempio con cadenza mensile.

In due occasioni si è registrata anche un'attività di mediazione tra vittima ed estortori: in un primo caso, dopo che all'iniziale richiesta del pagamento *una tantum* di un importo considerevole (nell'ordine di 10.000€) era seguito il rifiuto dell'imprenditore, gli esponenti del clan avevano tentato di contrattare con quest'ultimo il versamento di una cifra inferiore, a quel punto però modificando la frequenza dell'imposizione, che sarebbe passata dall'essere *una tantum* a una corresponsione periodica, in occasione come visto delle "feste comandate". In una seconda vicenda, nel corso del rapporto si era verificato un sensibile aumento delle richieste estorsive, che aveva indotto il proprietario dell'attività a rifiutarsi di pagare i nuovi importi impostigli. A breve distanza di tempo dal diniego, gli esponenti del clan si erano direttamente recati presso il locale al fine di contrattare il versamento di una cifra inferiore, che potesse essere accettata dalla vittima, la quale aveva però continuato a resistere alle richieste dei mafiosi, salvo subire dopo pochi giorni un serissimo atto intimidatorio che l'aveva portata a sporgere denuncia, rompendo così definitivamente qualsiasi tipo di rapporto.

Emerge, quindi, come uno degli elementi che solitamente induce l'imprenditore ad accettare l'imposizione sia l'esiguità delle somme richieste, se rapportate al fatturato dell'attività che, in alcuni casi, raggiunge importi pari a svariate centinaia di migliaia di euro. Ciò ha l'effetto di trasformare il pizzo in un vero e proprio costo fisso

tranquillamente gestibile all'interno dei bilanci dell'impresa. Addirittura, in un caso in cui la stessa era condotta da due soci, ma la richiesta era stata rivolta solo ad uno di essi, il quale, per non allarmare il fratello, aveva tenuto nascosta la questione, le somme non erano state nemmeno prelevate dalle casse aziendali, ma provenivano direttamente dalle disponibilità personali del singolo imprenditore.

L'unica eccezione si è riscontrata nella vicenda di un intervistato, impegnato nel settore edile e dei lavori pubblici, a cui il clan aveva imposto il pagamento di un importo di denaro pari a circa il 5-10% del valore dell'appalto. Se all'apparenza tale ammontare può sembrare contenuto, in realtà esso rappresenta un'imposizione non secondaria per l'imprenditore, in quanto lo costringe a corrispondere agli affiliati circa il 50% del profitto netto realizzabile.

Accanto al fattore economico, i soggetti intervistati hanno spiegato la propria iniziale adesione alle pretese degli estortori menzionando ulteriori elementi decisivi. In primo luogo, il timore per le possibili ritorsioni nei confronti della propria attività, della propria persona o dei propri familiari; in seconda battuta, il senso di solitudine in cui il soggetto si era ritrovato, non avendo fiducia nell'operato delle Forze dell'ordine (cui in origine non si era per l'appunto rivolto) e non avendo ricevuto alcun supporto da altri e ben più esperti commercianti, i quali – anzi – lo avevano informato che nella zona tutti pagavano e che, pertanto, non avrebbe avuto alcun senso tentare di opporsi al racket. Similmente, un giovane costruttore aveva continuato per un certo periodo a soggiacere alle richieste estorsive, avendo compreso – non appena aveva ereditato il controllo dell'azienda di famiglia – che già il padre era solito versare regolarmente il pizzo e impiegando del tempo per convincere quest'ultimo a optare per una scelta di rottura nei confronti del clan. In altre occasioni, ha ricoperto un ruolo decisivo l'iniziale “rapporto di buon vicinato” con il boss del quartiere, cui era sempre possibile rivolgersi per risolvere rapidamente qualche piccolo fastidio.

Tutto ciò, dunque, ha fatto sì che in più della metà dei casi in cui si è consumata l'estorsione il primo pagamento sia stato effettuato “spontaneamente” dall'imprenditore, vale a dire senza che il clan in questione fosse costretto, dopo aver formulato la richiesta, a “sollecitarlo” attraverso episodi di intimidazione, che, invece, si sono riscontrati in altre vicende: dalla colla inserita all'interno della serratura della porta di ingresso, al danneggiamento delle vetrine dell'esercizio commerciale, dalle gomme dell'automobile tagliate, alla ancor più grave esplosione di colpi di pistola verso la serranda del locale. Tali atti intimidatori sono stati posti in essere sia per far fronte ad un iniziale rifiuto di pagamento del pizzo sia come reazione al successivo diniego da parte dell'imprenditore che, dopo aver inizialmente assecondato le richieste estorsive, aveva unilateralmente interrotto la corresponsione delle somme richieste, nel tentativo di sottrarsi al potere mafioso.

2.2.2.3 *L'evoluzione del rapporto*

Nei casi in cui gli intervistati hanno accettato di pagare il pizzo, il rapporto con gli esponenti dei clan si è evoluto secondo direttrici assimilabili. Elemento comune è anzitutto la durata prolungata della soggezione all'estorsione, la quale è proseguita per

anni fino ad arrivare ad un massimo di 18. Circostanza, questa, che consente di sottolineare – ancora una volta – l'importanza di una reazione immediata da parte dell'imprenditore nei cui confronti sia rivolta una richiesta estorsiva: una pronta denuncia, infatti, consente di liberarsi piuttosto rapidamente dall'oppressione dei clan. Al contrario, acconsentire di pagare il pizzo rischia di intrappolare l'operatore economico a tal punto da rendere estremamente gravosa la successiva presa di distanza, anche a causa dell'evoluzione qualitativa che il rapporto spesso conosce.

Una volta messo sotto scacco l'imprenditore attraverso l'imposizione di una ragionevole somma di denaro, infatti, dopo un iniziale periodo di calma i clan tendono ad aumentare l'imposizione – in termini di frequenza dei pagamenti o di importo delle singole rate – ovvero a modificare la tipologia di contributo richiesto all'operatore. In questi ultimi casi, la richiesta di denaro viene sostituita (se non accompagnata) dalla pretesa di assunzione di personale vicino ai clan, dall'imposizione di determinati fornitori, dall'impedimento a che determinati lavori possano essere svolti da imprese estranee alla consorteria mafiosa, nonché dall'imposizione di ulteriori servizi che la vittima avrebbe dovuto svolgere – gratuitamente o a un prezzo di favore – a vantaggio del boss, dei suoi familiari o di imprese "amiche".

In questo salto qualitativo vissuto in prima persona da molte delle vittime incontrate si ravvisa un tratto distintivo messo in luce negli ultimi anni da numerose indagini, studi e approfondimenti, vale a dire lo straordinario interesse delle mafie a "farsi impresa", ad accedere all'economia legale attraverso l'inglobamento di aziende originariamente sane, che, attraverso l'imposizione del pizzo ovvero il coinvolgimento in fenomeni usurari, vengono sostanzialmente sottratte al controllo del loro legittimo titolare.²⁹ Quest'ultimo, anche se formalmente lasciato a capo dell'impresa come testa di legno, è esautorato di ogni potere decisionale e finisce per diventare un vero e proprio burattino nelle mani dei criminali, con serissime conseguenze tanto per l'attività quanto per la propria salute psico-fisica.

Una simile evoluzione sembra denotare un'ulteriore caratteristica del *modus operandi* delle consorterie mafiose, le quali, una volta che riescono a imporre la propria (illecita ed illegittima) autorità su un'attività economica, fanno di tutto per mantenere quella "clientela fissa" che ha dimostrato di poter garantire loro un'entrata economica sicura o un qualsiasi altro vantaggio.³⁰ Ciò è ben esemplificato da una delle vicende analizzate, in cui la vittima, dopo che il proprio estortore era stato arrestato dalle Forze dell'ordine nell'ambito di un'indagine del tutto indipendente dai fatti che l'avevano coinvolta, era convinto di essersi finalmente liberato dall'imposizione mafiosa. Tuttavia, dopo un periodo in cui effettivamente nessuno si era presentato a riscuotere il pizzo, un altro soggetto sempre collegato al clan si era recato in azienda, alludendo alla necessità per l'imprenditore di rispettare l'accordo stipulato con il precedente estortore e, di fatto, ribadendo l'imposizione.

²⁹ Cfr. Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione conclusiva, 7 febbraio 2018.

³⁰ A. Capezzuto (op. cit), p. 110.

2.3 La denuncia e le sue conseguenze

Nel corso del tempo, matura nella vittima la scelta di rompere il legame con i propri aguzzini, prendendo l'unica strada possibile: quella della denuncia. Durante le interviste condotte, sono emersi prevalentemente due fattori che hanno consentito all'imprenditore di trovare la forza per rivolgersi alle Forze dell'ordine, superando così le ritrosie e le preoccupazioni per possibili gesti ritorsivi.

Come facilmente intuibile, vi è anzitutto una motivazione di natura economica. D'altra parte, si è avuto modo di evidenziare in precedenza come nel corso del rapporto le pretese degli estortori tendano ad aumentare, con l'ammontare del pizzo che – in molti casi improvvisamente – passa dall'essere assolutamente gestibile all'interno del bilancio dell'azienda a rendere estremamente difficile il proseguimento dell'attività d'impresa. Se a ciò si aggiunge, per esempio, una riduzione del fatturato dovuta a una crisi generalizzata o all'improvvisa perdita di un cliente o di una commessa importante, ben si comprende come l'imprenditore sia costretto a confrontarsi con una situazione estremamente complessa, di fronte alla quale non è più disposto a sottostare alle imposizioni dei clan.

Merita forse maggiore attenzione, però, un secondo elemento, emerso dalle conversazioni avute con due imprenditori le cui storie presentano alcuni punti di contatto. Entrambi, infatti, sono stati vittime di estorsione per un arco temporale estremamente lungo: 18 anni in un caso e circa 15 nell'altro. Entrambi in contesti di provincia, in cui – specie in un caso – vi erano relazioni profondamente intrecciate tra estortore e membri della famiglia delle vittime, che rendevano estremamente difficile compiere la scelta di denunciare, a causa delle conseguenze che ciò avrebbe comportato sulla serenità familiare e sulla quotidianità di mogli, fratelli, figli e nipoti.

In un simile contesto, si è potuto osservare che i due imprenditori avevano inizialmente deciso di sottostare alle richieste estorsive in quanto principalmente intenzionati a non esporre ad alcun pericolo né i propri cari – specie in presenza di figli in tenera età – né la propria attività, in un caso condotta al 50% insieme al fratello. Con il passare degli anni tuttavia, la crescita dei figli e la trasmissione dei valori della legalità, dell'onestà e della correttezza avevano fatto maturare in entrambi un forte sentimento di vergogna per la differenza che avvertivano tra quanto insegnato e quanto praticato. Una circostanza che, nelle occasioni di consegna del denaro, provocava addirittura dei fastidi di natura psico-fisica ad uno di essi.

Ecco, dunque, che la necessità di apparire coerenti con sé stessi agli occhi della famiglia ed in particolar modo dei figli ormai cresciuti ha consentito ai due imprenditori di trovare dentro di sé la forza di rompere legami che apparivano indissolubili. In questo percorso, poi, hanno avuto una notevole importanza l'assistenza ed il sostegno fornito da un'associazione antiracket che, contattata dagli imprenditori, è stata loro vicina, aiutandoli a compiere gli ulteriori passi necessari per rivolgersi alle Forze dell'ordine e sporgere denuncia.

Un altro aspetto riscontratosi in numerose narrazioni attiene alla profonda solitudine in cui le vittime si sono trovate per tutta la durata della vicenda estorsiva. Generalmente,

dopo aver ricevuto la visita degli esponenti dei clan, la decisione relativa all'eventuale pagamento del pizzo era maturata in solitudine, al più dopo un confronto con un altro familiare coinvolto all'interno dell'impresa. In altre parole, la vittima tende ad assumere su di sé l'intero peso del delitto, tentando di mantenere tanto in famiglia quanto sul luogo di lavoro un comportamento del tutto normale. Parallelamente, anche la scelta di sporgere denuncia era stata presa nel medesimo clima, tanto che in alcuni casi le famiglie erano state informate dell'intero trascorso solamente la sera prima degli arresti, così da non essere del tutto impreparate al probabile risvolto (anche) mediatico della vicenda. Tutt'al più, le vittime si erano risolte a contattare un amico legale, piuttosto che un conoscente all'interno delle Forze dell'ordine, esponendogli la vicenda in cui erano rimaste coinvolte e chiedendogli consiglio. A questo punto, tali soggetti – maggiormente familiari con simili storie – avevano assunto il ruolo di tramite tra le vittime, gli inquirenti e le associazioni antiracket.

Se il percorso che porta alla scelta di denunciare – come visto – è costellato da molteplici difficoltà, nemmeno il periodo immediatamente successivo alla rottura del rapporto è esente da preoccupazioni e criticità. Ciò, va sottolineato, sembra prevalentemente avvenire non per una ritorsione diretta da parte della criminalità organizzata, nella forma di attentati alla persona del denunciante o alla sua attività, quanto piuttosto per il comportamento tenuto dai cittadini. Solo uno degli intervistati, difatti, ha riferito di una violenta reazione da parte della criminalità, che ha costretto il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza ad assegnargli la scorta e le Forze dell'ordine ad intervenire a più riprese per sventare possibili attentati o danneggiamenti alle aziende.

Al contrario, le conseguenze peggiori – in termini umani prima ancora che economici – sembrano provenire, per l'appunto, dall'atteggiamento che in molti casi la cittadinanza ha assunto nei confronti dell'imprenditore che ha deciso di non sottostare più all'imposizione del pizzo. Circa la metà degli intervistati (5) ha riferito di aver vissuto – e in alcuni casi di vivere ancora oggi – una situazione di forte isolamento sociale che, in alcuni casi, ha prodotto notevoli ripercussioni anche sull'andamento dell'attività. Per 3 imprenditori, infatti, la reazione della cittadinanza ha determinato anche un calo di fatturato considerevole, costringendoli ad attraversare un periodo di grossa difficoltà economica.

Nello specifico, non solo da più parti sono giunti parole o gesti di disapprovazione rispetto alla scelta compiuta – con alcuni imprenditori del rione che addirittura hanno tentato di persuadere il collega a ritirare la denuncia, sì da consentire a “*padri di famiglia*” di essere scarcerati – ma gli stessi concittadini, probabilmente intimoriti da possibili ripercussioni da parte della criminalità organizzata ovvero per effettiva disapprovazione verso l'operato della vittima, hanno temporaneamente cessato di frequentarne i locali. Questo scenario, ancora una volta, si è manifestato con maggior intensità nei contesti provinciali delle realtà isolate, in cui appare sempre più complesso prendere le distanze dalla consorceria mafiosa locale.

In simili situazioni, inizialmente dai tratti foschi, si sono tuttavia manifestati successivi risvolti positivi: grazie ai sacrifici compiuti dalla vittima e ai ristori elargiti dal Fondo di

solidarietà per le vittime di estorsione e usura, tutte le attività interessate solamente da vicende estorsive hanno conosciuto un eccellente rilancio, che in molti casi ha determinato un sensibile aumento del fatturato a distanza di qualche anno dai fatti di reato. Per questo, nel momento in cui sono state condotte le interviste, ben 8 imprenditori hanno qualificato lo stato di salute della propria impresa come “migliore” ovvero “uguale” rispetto a quello sussistente al momento dei fatti delittuosi. In nessun caso, dunque, la sola vicenda estorsiva ha causato la chiusura dell’impresa: un solo intervistato ha raccontato di aver deciso di ridurre il numero di locali in cui esercitava la propria attività di ristorazione in seguito alle vicende ora descritte.³¹

Con il passare del tempo, poi, la clientela ha ricominciato a frequentare le attività delle vittime e – quantomeno in privato – sono anche aumentati da parte dei colleghi i commenti di approvazione rispetto alla scelta di sporgere denuncia.

Al contrario, nelle vicende in cui l’estorsione si è inserita all’interno di una pregressa vicenda usuraria (o viceversa), la sorte degli imprenditori appare essere maggiormente critica: più articolate le difficoltà da affrontare, più elevati gli esborsi economici effettuati, ancor più coinvolgente, da un punto di visto psico-emotivo, la vicenda delittuosa.

2.3.1 La presentazione dell’istanza e l’interazione con i soggetti coinvolti

In linea generale, dalle testimonianze raccolte può evincersi una complessiva soddisfazione per l’assistenza ricevuta da parte del Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura. Tutti gli imprenditori hanno evidenziato come i ristori elargiti dal Fondo siano stati essenziali sia per superare il momento di difficoltà seguito alla denuncia e al successivo temporaneo abbandono della clientela sia per avviare un complessivo rilancio dell’attività.

Le vittime incontrate sono state tutte agevolate nella loro interazione con gli uffici del Fondo dalla mediazione delle associazioni antiracket che le avevano accompagnate alla denuncia o a cui erano state indirizzate dalle Forze dell’ordine in occasione della stessa. Se si osservano i dati riportati nella prima parte dello studio, tuttavia, può notarsi come questo supporto non sia così frequente: solo il 12,80% del campione analizzato ha presentato l’istanza per il tramite di una di queste associazioni, mentre in oltre il 76% dei casi è stata la vittima – in prima persona e senza il supporto di alcun soggetto terzo – a percorrere la via dell’accesso al Fondo.

Si tratta di un dato che deve sollecitare qualche riflessione. Nel corso delle interviste raccolte, si è compresa la straordinaria importanza rivestita dalle associazioni antiracket (e antiusura), che non solo diventano un punto di riferimento quotidiano per le vittime, inserendole all’interno di un contesto fatto di altri imprenditori che sono già passati attraverso simili difficoltà e che sono in grado di accompagnarli nel loro percorso di riscatto personale ed economico. Ma soprattutto, agevolano sensibilmente la conduzione

³¹ Si è ben consapevoli del fatto che il limitato numero dei soggetti intervistati e le modalità di selezione degli stessi – come già ricordato – non consentono di trarre alcuna indicazione di carattere statistico in merito ai fenomeni estorsivi ovvero al funzionamento del Fondo.

dell'*iter* di accesso al Fondo, indicando chiaramente alla vittima quale sia la documentazione da presentare, quali i presumibili tempi di esame dell'istanza, quale la più efficace gestione delle somme ricevute.

Ben si comprende, quindi, come in molti casi gli imprenditori aderiscano attivamente alle associazioni o, comunque, mantengano con esse ottimi rapporti, rendendosi disponibili per attività di testimonianza o sensibilizzazione sul territorio.

A detta degli intervistati, le tempistiche di erogazione dei fondi non hanno posto particolari problemi alla prosecuzione della loro attività. In alcuni casi si è trattato di un periodo di attesa di 4-5 mesi, in altri attorno all'anno, mentre solo 2 delle vittime incontrate hanno riferito di aver atteso l'erogazione per un periodo superiore.

Da questo punto di vista, occorre mettere in luce come i dati relativi alla durata media dei procedimenti conclusi sia ben più lunga, pur osservandosi un notevole accorciamento dei tempi: questi, prima della fase di digitalizzazione avviata nel 2014, erano a seconda delle fattispecie tra i 3 e i 4 anni mentre successivamente si sono ridotti a meno di 2 anni, con i casi di usura bancaria stabilmente caratterizzati da tempi più lunghi rispetto all'usura criminale e all'estorsione. Questi miglioramenti dovrebbero conoscere ulteriori significativi sviluppi grazie al progetto STEP.³²

Ad ogni modo, benché una ancor più rapida definizione delle istanze presentate dalle vittime sia certamente auspicabile, non paiono emergere nel campione intervistato elementi di forte criticità con riferimento alle tempistiche di erogazione del contributo a fondo perduto previsto per gli imprenditori coinvolti nel delitto di estorsione.

Le pratiche da essi presentate, infatti, risultano abbastanza semplici e lineari, specie se comparate a quelle inoltrate dalle vittime di usura che, come si vedrà *infra*, presentano svariati elementi di criticità. Un elemento che può sottolinearsi, invece, attiene alla natura del danno di cui viene chiesto il risarcimento: per oltre la metà dei soggetti intervistati (6) la componente del danno biologico risulta preponderante rispetto a una più limitata voce di danno patrimoniale, nella forma di danno emergente o di lucro cessante.

Tale circostanza porta ad aprire necessariamente una parentesi in merito all'operato delle Commissioni Mediche Ospedaliere, istituzionalmente deputate a visitare la vittima e a verifiche se sussiste – ed eventualmente in che misura – un danno risarcibile. Dai fascicoli visionati si è potuto constatare che non sempre le valutazioni effettuate dalle CMO vengono adeguatamente motivate: spesso i referti constano di brevi frasi riguardanti la diagnosi effettuata, cui segue l'indicazione di una certa percentuale di invalidità.

Sotto tale profilo, appare utile rimarcare l'assoluta necessità che ogni indicazione

³² Tale progetto – Sviluppo Tecnologico per l'accesso al Fondo di solidarietà e Potenziamento organizzativo del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura – ha lo scopo di realizzare una piattaforma gestionale informatica per semplificare le procedure di accesso al Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura. La piattaforma dovrebbe entrare in vigore alla fine del 2021 e, grazie ad essa, si auspica di realizzare una semplificazione ed una velocizzazione delle procedure, agevolando in particolar modo l'attività delle prefetture, così da uniformare le modalità di accesso al Fondo su tutto il territorio nazionale.

prodromica all'elargizione di fondi pubblici sia ispirata a criteri di oggettività e trasparenza, ricavabili sia da esaustive motivazioni che consentano una verifica *ex post* dell'attività valutativa esercitata sia, ancor prima, dall'esistenza di uniformi criteri di valutazione su tutto il territorio nazionale, al fine di evitare dannose discriminazioni in ragione della zona di riferimento. Con ciò – si precisa – non si intende in alcun modo dubitare dell'assoluta buona fede degli operatori coinvolti, ma ci si limita a riportare un elemento che, nell'analisi del fascicolo, balza immediatamente agli occhi, specie se comparato con la restante documentazione costituita dai pareri resi dalle Procure, dalle Prefetture e dai Nuclei Tecnici di Valutazione che – per quanto osservato – sono invece caratterizzati da un adeguato apparato motivazionale.

Anche con riferimento al tema del danno biologico, tuttavia, si segnala l'esistenza di un dato statistico in controtendenza con le testimonianze raccolte. Il campione analizzato, infatti, mostra come solo nel 25% delle istanze venga richiesto il risarcimento di questa voce di danno.

2.3.2 Il ruolo del Fondo di solidarietà

Con tutti gli opportuni *caveat* in merito alla non significatività statistica delle interviste realizzate, si cercherà ora di sviluppare qualche considerazione sul funzionamento del Fondo di solidarietà, concentrando l'attenzione sull'impatto che tale strumento ha nei confronti delle vittime di estorsione.

In linea generale, può affermarsi che l'elargizione a fondo perduto corrisposta dal Fondo ha un'ottima efficacia nel rilancio delle imprese che si sono ribellate all'imposizione del pizzo. Per quanto – come ribadito – le tempistiche siano suscettibili di un ulteriore accorciamento così da fornire un ancor più immediato ristoro alle vittime, l'iniezione di liquidità nelle imprese in difficoltà ha certamente il pregio di garantire un impulso indispensabile per consentire all'imprenditore di sopperire a una temporanea crisi di cassa e per effettuare investimenti idonei al rilancio dell'attività. Come efficacemente affermato dalla vittima che, fra quelle intervistate, aveva subito uno dei maggiori danni patrimoniali, l'unico obiettivo degli imprenditori è quello di tornare a dedicarsi a tempo pieno al proprio lavoro, che rappresenta l'unica via di riscatto e di rinascita personale, agli occhi della famiglia e dell'intera comunità di appartenenza.

Da questo punto di vista, si ribadisce l'importanza rivestita dalle associazioni antiracket, le quali dovrebbero sempre più divenire punto di riferimento per tutte le vittime. Grazie alla grande esperienza maturata negli anni, le stesse sono in grado di agevolare sensibilmente il processo di presentazione dell'istanza, illustrando immediatamente all'imprenditore le tappe in cui lo stesso si articola e la documentazione che è necessario presentare, e incaricandosi di effettuare l'attività di materiale inoltro della domanda.

Il loro ruolo, poi, dovrebbe estendersi anche alla fase successiva inerente alla rendicontazione, da parte del beneficiario del contributo, dell'impiego delle somme ricevute. L'imprenditore, infatti, entro un anno dalla data di ricevimento dei fondi è tenuto a fornire a CONSAP la prova del corretto reimpiego degli stessi all'interno della propria attività commerciale, con il rischio che, in assenza di ciò, venga avviata *ex officio*

una procedura di revoca, previa comunicazione al Comitato e sua deliberazione in tal senso.

L'interazione con il Fondo, dunque, non può considerarsi terminata con la corresponsione dell'elargizione, ma prosegue anche in un momento successivo. In questa prospettiva, un ruolo di supporto all'imprenditore potrebbe essere ricoperto sempre dalle associazioni antiracket, le quali dovrebbero fin da principio porre l'attenzione su questo punto al fine di evitare spiacevoli inconvenienti ed incomprensioni come quelle verificatesi a danno di uno degli intervistati. Egli, infatti, a causa di un disguido nelle comunicazioni tra Prefettura, CONSAP e Comitato, e non avendo presentato con anticipo il proprio piano di investimento, si è ritrovato invischiato in una procedura di revoca, poi a sua volta fortunatamente interrotta nel momento in cui i soggetti coinvolti sono stati in grado di accertare che il piano era stato effettivamente presentato – seppur all'ultimo momento utile – ad un soggetto tuttavia non deputato a riceverlo.

In altri casi, invece, si è riscontrato il ritardo nella concreta erogazione di fondi già deliberati dal Comitato proprio a causa della mancata presentazione del piano di reimpiego degli stessi.

Nel complesso, dunque, la presa in carico delle vittime da parte delle associazioni antiracket presenta il pregio di evitare ulteriori sensazioni di smarrimento e sofferenza, eventualmente derivanti dalle difficoltà di interazione con gli uffici commissariali. L'imprenditore, infatti, non è direttamente coinvolto nelle comunicazioni con il Fondo, ma l'intero processo è filtrato dall'intermediazione di soggetti terzi, non coinvolti nemmeno a livello emotivo nel fatto di reato subito dalla vittima.

2.4 Osservazioni conclusive

Dalle interviste realizzate è emersa una buona capacità di reazione da parte delle vittime di estorsione che – con un'espressione molto in voga – si potrebbero definire dotate di una notevole *resilienza*. La vicenda delittuosa, infatti, seppur in alcuni casi protrattasi per un considerevole arco temporale e causa di profondi sconvolgimenti nella quotidianità degli imprenditori e dei loro familiari, non è riuscita a scalfirne l'intraprendenza e l'impegno, caratteristiche indispensabili per poter condurre un'impresa.

Maggiori criticità emergono, invece, con riferimento alle vicende di usura, reato certamente più subdolo e dotato di una incredibile capacità di annichilire umanamente, psicologicamente ed economicamente le vittime, al cui capitolo appositamente dedicato si rimanda per gli opportuni approfondimenti.

Il riscatto degli imprenditori ha inevitabilmente come punto di partenza la scelta di sporgere denuncia. Anche in questa occasione deve ribadirsi come, indipendentemente dalla pervasività del fenomeno all'interno della realtà di riferimento della vittima, la denuncia rappresenta l'unica scelta che consente di spezzare l'imposizione perpetrata dalle associazioni mafiose: lo Stato è presente, sia per ciò che riguarda la necessaria attività di neutralizzazione degli affiliati, sia per quanto concerne il sostegno economico alle vittime.

Quanto più la denuncia avviene in prossimità della richiesta estorsiva, tanto più

rapidamente l'imprenditore è in grado di liberarsi dalla morsa della criminalità organizzata, sopportando peraltro limitati costi in termini di coinvolgimento emotivo e di perdite economiche, i quali, al contrario, aumentano irrimediabilmente con il prosieguo del rapporto estorsivo.

Da un punto di vista della risposta repressiva, può ricordarsi la prassi adottata da una delle associazioni antiracket con cui si è venuti in contatto. Quest'ultima, una volta incontrato un imprenditore che intende sporgere denuncia, è solita informarsi presso l'autorità giudiziaria o le Forze dell'ordine circa l'esistenza di un'attività di indagine che coinvolga il territorio in cui opera la vittima ovvero i soggetti che da quest'ultima sono stati indicati come autori della richiesta estorsiva. In caso di risposta affermativa, l'imprenditore viene accompagnato presso il nucleo che materialmente sta conducendo le indagini al fine di inserire la denuncia all'interno di una più ampia attività investigativa.

In questo modo, non solo si forniscono preziose informazioni a corredo di un quadro probatorio in via di definizione, ma, soprattutto, si tutela in maniera significativa la posizione della vittima. Difatti, nel momento in cui le sue dichiarazioni non rappresentano la sola fonte di prova a carico degli estortori, questi ultimi saranno incentivati – una volta arrestati – ad optare per il rito abbreviato che, essendo celebrato allo stato degli atti, evita all'imprenditore di rendere una testimonianza in giudizio. Ciò gli consente, dunque, di non entrare nuovamente in contatto con i propri aguzzini, circostanza che, in alcuni casi in cui si è invece verificata, ha messo in difficoltà la vittima, che – stando a quanto raccolto nel corso dell'intervista – potrebbe aver affrontato un'esperienza di ulteriore vittimizzazione. All'udienza dibattimentale erano infatti presenti soggetti appartenenti al clan dell'imputato, i quali avevano assunto un atteggiamento minaccioso – nei gesti e negli sguardi – nei confronti dell'imprenditore, allo scopo di indurlo a ritrattare le precedenti dichiarazioni accusatorie.

Nei casi in cui, invece, è necessario procedere alla celebrazione del processo con rito ordinario la vittima non deve essere lasciata sola: la presenza delle Forze dell'ordine, delle associazioni antiracket, fino ad arrivare al Commissario straordinario, alle autorità civili e ai concittadini rappresenta un supporto psicologico e visivo di assoluto rilievo, necessario per controbilanciare la assai più frequente presenza degli affiliati.

Parallelamente all'attività repressiva si sviluppa il rilancio socioeconomico dell'imprenditore, rispetto a cui le maggiori criticità sono emerse all'interno dei contesti di provincia. In questi luoghi, infatti, si è registrato un considerevole isolamento messo in atto dalla collettività nei confronti dell'imprenditore denunciante. Un atteggiamento ostile che non solo è stato manifestato dai concittadini ma, cosa ancor più grave, in alcuni casi anche da membri delle Istituzioni civili e religiose.

Un simile contesto aiuta forse a comprendere il motivo per cui il Fondo di solidarietà, nonostante i considerevoli risultati raggiunti, non sia ancora riuscito a divenire un effettivo strumento di politica antimafia, in grado cioè di modificare la valutazione degli operatori economici e di indurli in massa a sottrarsi alle spire della criminalità organizzata optando per una chiara scelta ispirata alla legalità. In altre parole, il mero

incentivo economico rappresentato dall'elargizione proveniente dal Fondo non sembra sufficiente ad indurre l'imprenditore a spezzare il legame con gli estortori, soprattutto ove questi si limitino ad imporgli il pagamento di piccoli importi di denaro o a rivolgergli richieste da lui agevolmente gestibili.

Proprio per questo motivo, il sostegno delle associazioni antiracket già esistenti – unitamente all'auspicato sviluppo di sane nuove realtà associative – costituisce una rete di solidarietà di capitale importanza, su cui gli operatori economici potrebbero fare affidamento specie nei contesti maggiormente difficili.

Allo stesso tempo, il loro sostegno appare particolarmente utile anche nel momento di ricevimento dell'elargizione a fondo perduto, potendo coadiuvare l'imprenditore nella scelta degli investimenti da effettuare in una prospettiva di rilancio dell'impresa. Il turbamento che la vicenda delittuosa – specie se particolarmente pesante o prolungata – ha prodotto potrebbe rendere le vittime non pienamente lucide, sicché appare opportuno quantomeno un confronto con soggetti esterni, in grado di fornire un punto di vista il più possibile oggettivo rispetto alla destinazione delle somme elargite.

3 Il fenomeno dell'usura in Italia

Da tempo, studiosi e Forze dell'ordine hanno posto in evidenza la pericolosità sociale del fenomeno usurario e l'importanza strategica del suo contrasto, pur dinnanzi ai numeri esigui riportati dalle statistiche di delittuosità.³³

L'usura è, infatti, un reato che offre un esempio paradigmatico degli intrecci fra legalità e illegalità, è una manifestazione di economia criminale sempre più diffusa e pervasiva, un "mercato" che prospera per l'incontro tra domanda e offerta e ad "offrire" sono sempre più di frequente le organizzazioni criminali di tipo mafioso, che agiscono allo scopo di controllare il territorio, riciclare i capitali illecitamente accumulati, che in tal modo vengono "messi a reddito", penetrare e condizionare il sistema economico.³⁴

Tuttavia l'usura viene spesso percepita come un reato di minor gravità e la sua presenza viene generalmente sottovalutata. Diversi sono i fattori che concorrono alla costruzione di tale precomprensione. Tra questi, in primo piano, va sicuramente posta la circostanza che i fatti di usura hanno visto alternarsi, negli anni, fasi di liceità ad altre di criminalizzazione. Ancora, il fatto tipico incriminato dal Legislatore va ricondotto a un prestito di denaro a interesse, un contratto a prestazioni sinallagmatiche il cui disvalore

³³ Questo dato è confermato dalle statistiche relative al delitto di usura per l'anno 2020. Durante tale periodo, infatti, su tutto il territorio nazionale sono state registrate dalle Forze dell'ordine 302 vicende di usura. Di queste, 58 hanno avuto luogo in Campania, 51 nel Lazio, 37 in Lombardia, 32 in Sicilia, 27 in Piemonte e 26 in Puglia.

³⁴ La Direzione Investigativa Antimafia ha evidenziato, in un passaggio dedicato alle problematiche criminali connesse all'emergenza Covid-19, come "le organizzazioni mafiose tenderanno a consolidare sul territorio, specie nelle aree del Sud, il proprio consenso sociale, attraverso forme di assistenzialismo da capitalizzare nelle future competizioni elettorali. Un supporto che passerà anche attraverso l'elargizione di prestiti di denaro a titolari di attività commerciali di piccole-medie dimensioni, ossia a quel reticolo sociale e commerciale su cui si regge l'economia di molti centri urbani, con la prospettiva di fagocitare le imprese più deboli, facendole diventare strumento per riciclare e reimpiegare capitali illeciti" (in Relazione DIA, II semestre 2019, pubblicata il 17 luglio 2020 p. 13). Questo allarme è stato ribadito nella Relazione della DIA relativa all'attività del I Semestre 2020 che ha messo in evidenza come i timori segnalati si stiano concretizzando.

è iscritto nella sproporzione significativa tra le prestazioni. Questo aspetto rende difficile percepirne in modo incontrovertibile il portato offensivo sia sotto il profilo sistematico che sotto quello etico: sia operatori legali, gli istituti di credito, che operatori illegali, gli usurai, prestano infatti denaro a interesse.³⁵ Considerazioni di tipo criminologico possono supportare un cambio di prospettiva mettendo in evidenza come ciò che separa la condotta lecita da quella illecita non è la sola richiesta di un tasso molto elevato di interesse o la presenza nel contratto di una significativa sproporzione tra le prestazioni pattuite, ma anche la finalità ultima sottesa alla stipula dello stesso. Basti qui ricordare come sia le imprese fornitrici legali di credito sia gli usurai agiscano con l'obiettivo di massimizzare il proprio profitto, ma mentre le prime costituiscono il contratto di credito in funzione del rientro del prestito accresciuto degli interessi e, di conseguenza, sviluppano la loro attività affinché il contraente riesca ad adempiere alla propria prestazione, i secondi mirano al protrarsi *sine die* del rapporto debitorio, così da garantirsi un reddito fisso dal contratto usurario, mantenendo di conseguenza il debitore in una posizione di soggezione, o, peggio, da ottenere il trasferimento della proprietà del bene dato in garanzia, sottraendolo di fatto al debitore.³⁶

3.1 Le parti del sinallagma criminale

3.1.1 La vittima del reato

Le vittime del reato di usura coinvolte nel perimetro di studio sono i soggetti che possono presentare istanza di accesso al Fondo: esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, economica, ovvero una libera arte o professione. Dalle interviste, che hanno coinvolto soggetti che operano nel Nord come nel Sud Italia, sono emersi tratti significativi riconducibili ai profili vittimologici delineati dalla letteratura sul tema.

Le vittime di usura sono soggetti che stanno attraversando una fase, anche fisiologica e non solo patologica, della vita dell'impresa costituita dal bisogno di liquidità e, in questa situazione, maturano la convinzione che il ricorso al credito illegale sia per loro l'unica strada percorribile. Colui che "domanda" il prestito, percependo di non avere alternative, è disposto a indebitarsi a condizioni svantaggiose, accettando l'offerta di un finanziatore che gli impone la stipula di un patto vessatorio.

Pur essendo la stessa vittima del reato che, al fine di risolvere un proprio problema finanziario, nell'impossibilità di accedere al credito legale, si rivolge all'usuraio, questa vi si appropria in uno stato di soggezione e vergogna per la situazione di difficoltà economica in cui si trova. Occorre fare chiarezza su un profilo importante: nessuno degli operatori economici intervistati aveva avuto precedenti rapporti con la criminalità e pur non potendo escludere in generale la presenza di irregolarità nello svolgimento dell'attività economica, questa non era caratterizzata da una gestione illecita. Pertanto, la vittima di usura non è un soggetto che si muove nel medesimo ambiente criminale in cui abita l'usuraio.

³⁵ Abbiamo già anticipato i profili di sensibilità che si accompagnano alla necessità di marcare una distinzione tra l'attività bancaria e quella usuraria. Si vedano le considerazioni sviluppate nel Cap. I, par. 3.1.

³⁶ D. Masciandaro (1999), *Shylock era banchiere o usuraio? Una teoria del credito di usura*, in *Moneta e Credito*, n. 198, pp. 167-202.

L'usurato tenderà a celare la propria situazione di indebitamento, pur di non ammettere pubblicamente il fallimento personale e/o imprenditoriale e, per questa stessa ragione, non si confiderà con familiari o amici; anzi, metterà in atto meccanismi volti a salvare le apparenze cercando in ogni modo di mantenere inalterato il proprio tenore di vita pur di non destare sospetti, rimanendo così solo nell'affrontare le difficoltà. Egli contrarrà il debito in segreto confidando di poter risolvere le proprie difficoltà finanziarie, anche momentanee, rivolgendosi a soggetti che operano al di fuori del circuito legale. Non appena la vittima "cadrà nella rete" dell'usuraio, questi inizierà a pretendere la restituzione del denaro prestato, applicando tassi di interesse sempre più elevati.³⁷

Appare evidente come, in un contesto quale quello delineato, giungere alla scelta di denunciare non sia affatto semplice: accanto al timore per la propria incolumità e per quella dei propri cari c'è spesso un'oggettiva incapacità di spezzare il giogo che costringe le vittime di questo reato a ritenere di non avere alternative allo *status quo*, per tacere dei casi in cui la vittima, nel gioco di ruolo criminodinamico, si muta in colluso, segnalando all'usuraio altri soggetti fragili che attraversano un momento di difficoltà economica da coinvolgere nella rete.

Il reato di usura è caratterizzato da una elevata cifra oscura. La spiegazione di questo fenomeno è da ricercarsi essenzialmente nella scarsa propensione della vittima alla denuncia. La vittima sceglie di non denunciare per diverse ragioni, la prima delle quali è sicuramente da rinvenirsi nella natura collusiva di queste fattispecie: la criminogenesi del reato di usura vede la vittima giocare un ruolo attivo nel ricercare il contatto con l'usuraio e stringere con lui il patto che la vincolerà. Ma la spiegazione di un basso tasso di emersione del reato non può essere affidata a questa sola voce.

La vittima di usura anche quando deciderà di denunciare lo farà molto tardi, quando sarà diventato impossibile sostenere il peso del debito usurario. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che la presentazione della denuncia rende palese la situazione di difficoltà economica dell'operatore. Inoltre, portare a conoscenza di tutti che si è stati vittima di usura ammettendo di fatto il proprio fallimento della gestione degli affari suscita forti resistenze dal punto di vista psicologico: tutte le vittime intervistate hanno cercato di restituire un'immagine positiva di sé, per questa ragione, non è stato sempre facile ricostruire in modo puntuale quanto accaduto. E, ancora, da ultimo ma non meno significativo come fattore di incidenza sulla scelta di denunciare, va segnalata la diffidenza nei confronti delle Istituzioni: la vittima di usura ha preso la decisione di rivolgersi al credito illegale perché convinta di non avere alternative, come potrà affidare il proprio riscatto a quello Stato che, nella sua percezione, non ha saputo o voluto aiutarla nel momento del bisogno?

3.1.2 L'autore del reato

Tramite le parole degli intervistati è possibile delineare due idealtipi di autori. Da un lato,

³⁷ Due degli operatori economici intervistati hanno dichiarato che nel momento in cui sono riusciti a ridurre la cifra di capitale avuto in prestito, l'usuraio ha imposto un tasso più elevato sull'importo residuo. Ancora, vi sono stati casi in cui, nell'impossibilità di far fronte alla restituzione del debito contratto, l'usurato ha chiesto una dilazione o una rinegoziazione che ha portato a un incremento degli interessi pattuiti.

abbiamo quello che viene comunemente definito “l’usuraio di quartiere”, un soggetto che appartiene alla cerchia dei contatti della vittima, amico o amico di amici, che le viene in soccorso, nel momento del bisogno, con un prestito di favore. Dall’altro lato, abbiamo reti professionali e organizzazioni criminali di tipo mafioso, che utilizzano il prestito usurario come canale per riciclare i proventi dell’attività illecita e si prestano a sostenere imprenditori e commercianti in difficoltà. Il fenomeno usurario si intreccia, infatti, sia con le pratiche illecite poste in essere da soggetti legati alla criminalità organizzata, sia con soggetti ad essa estranei, ma con una forte propensione a delinquere e con elevate disponibilità finanziarie liquide da investire nel credito illegale.

In entrambi i casi, l’usuraio non ha l’obiettivo primario di rientrare della somma concessa in prestito, bensì agisce con il fine di garantirsi una rendita, soggiogare la vittima, impossessarsi dei suoi beni o controllarli, riciclare denaro. L’usuraio, soprattutto se appartenente a un’organizzazione criminale, accetta in garanzia beni immobili o quote societarie delle aziende che fanno capo alla vittima, non ponendosi alcun problema in previsione dell’eventualità di una riscossione della stessa, che sa potrà realizzare con metodi violenti; anzi, spesso a interessarlo è proprio la possibilità di mettere le mani sul bene dato in garanzia. Non dobbiamo dimenticare che il prestito usurario è una delle strategie che la criminalità organizzata di stampo mafioso utilizza per penetrare nell’economia lecita. Con questo non vogliamo certo dire che l’attività usuraria sia appannaggio esclusivo della criminalità organizzata: l’usura esiste e si propaga indipendentemente dalla presenza delle mafie. Tuttavia, appare innegabile come la carica offensiva connaturata all’attore, parte della consorte mafiosa, sia destinata a destare un allarme sociale più intenso rispetto a quella attivata dal criminale di strada.

L’usuraio, sia esso il criminale di quartiere o il sodale di un’organizzazione di tipo mafioso, si presenterà all’operatore economico in difficoltà mostrando dapprima il volto del benefattore, offrendosi di garantire la sopravvivenza dell’impresa e, successivamente, con un agito che assumerà spesso i tratti della violenza e della minaccia propri di una condotta estorsiva, pretenderà il pagamento del debito sino a giungere, nell’impossibilità dell’imprenditore di adempiere, ad appropriarsi dell’attività o dei beni dello stesso. Il reato di usura, infatti, in un numero statisticamente significativo di casi³⁸, concorre con quello di estorsione ove la violenza o la minaccia, assenti nel momento della stipulazione del patto usurario, sono attuate in un momento successivo, al fine di ottenere la realizzazione dei pattuiti “interessi e vantaggi usurari” che il soggetto passivo non voglia o non possa più corrispondere.

3.1.3 Il rapporto reo-vittima

Il rapporto che si instaura tra usuraio e vittima è estremamente complesso e questo contribuisce a spiegare, in concorso con altri fattori già segnalati, l’esiguo numero di denunce e il fatto che le vittime optano per questa strada quasi esclusivamente in una fase molto avanzata della relazione, quando le condizioni di rientro sono diventate insostenibili.

³⁸ Si veda quanto illustrato dalla Figura 2, p. 18.

Non dobbiamo dimenticare, infatti, che nella maggior parte dei casi è la vittima del reato che cerca un contatto con l'usuraio, il quale viene visto come un benefattore, un amico a cui rivolgersi per cercare di far fronte a una situazione che la vittima vede come disperata. L'operatore economico si percepisce come privo di alternative: tutti i soggetti intervistati hanno dichiarato di non aver potuto accedere al credito legale vuoi perché già esposti con le banche, pur in una fase fisiologica dell'attività di impresa (soggetti per i quali la necessità di liquidità derivava dal desiderio di effettuare un investimento approfittando di un'occasione propizia), vuoi perché in situazione di momentaneo bisogno (l'improvvisa necessità di far fronte a maggiori spese nella gestione quotidiana delle proprie attività), vuoi perché in situazione di criticità.

L'usuraio si presenta da principio con modi affabili, è spesso una persona già nota alla vittima o le viene presentato da amici: ancora dopo la denuncia e dopo una lunga vicenda processuale che ha portato l'usuraio alla condanna definitiva, una delle vittime, durante la sua testimonianza ha parlato dello strozzino, che le ha reso la vita impossibile ed è giunto a minacciarla con una pistola, come de *"l'unica persona che mi abbia aiutato in un momento di difficoltà"*.

Crediamo non sia difficile, in questo contesto, immaginare quanto possa essere problematico denunciare l'unica persona che ci consente di sopravvivere. La vittima di usura si trova in una condizione di debolezza relazionale, si sente isolata, spesso non si confida con nessuno, né con la famiglia, né con gli amici e questo la rende emotivamente fragile e facilmente soggiogabile. A questo si aggiunge una profonda sfiducia nel sistema Paese: la vittima di usura ritiene di *"non avere altra scelta"*.

Quanto appena scritto si inserisce in uno scenario nel quale la vittima crede o si illude di poter governare il rapporto usurario, rientrando in tempi ragionevoli dalla propria situazione debitoria. Una volta stretto il patto usurario, invece, i lacci che la vincolano si stringono sempre di più, aggiungendosi, alla vergogna di manifestare pubblicamente le proprie difficoltà economiche, il timore di subire ulteriori e più gravi conseguenze per quanto concerne sia l'incolumità propria e dei propri cari, sia l'integrità dei propri beni o la titolarità di attività economiche.

3.2 Il *modus operandi*

Diversi sono gli aspetti di interesse emersi nel corso delle interviste quanto al *modus operandi* degli usurai e alla costruzione del rapporto usurario.

In primo luogo, è opportuno sottolineare come tutte le vittime abbiano evidenziato la sollecitudine e la disponibilità con la quale si è presentato loro l'usuraio. In tutti i casi si è trattato di una persona già nota, perché del paese, o conosciuta tramite amici. In un caso l'amica che ha presentato l'usuraio è risultata essa stessa vittima di usura. Anche quando l'usuraio si è rivelato essere un soggetto legato alla criminalità organizzata, il contegno iniziale è sempre stato di estrema disponibilità (la stessa narrazione è stata proposta finanche in un caso in cui la vittima si è rivolta a un usuraio su suggerimento dell'estortore per far fronte alla richiesta avanzata da quest'ultimo di una somma particolarmente significativa).

Il contratto usurario nasce, quindi, in una situazione che è, almeno in apparenza, armonica: l'usuraio/benefattore risponde alla domanda della vittima che è stata "abbandonata" dallo Stato e dalle Istituzioni.

In realtà, sin dall'impostazione del rapporto è evidente come questa narrazione descriva solo la superficie dell'instauranda relazione. L'interesse pattuito mostra da subito come il rapporto sia completamente sbilanciato a favore di un soggetto (l'usuraio), che approfitta della situazione di debolezza di un altro (l'usurato), per imporre condizioni di contrattazione particolarmente svantaggiose per quest'ultimo.

Dall'iniziale rapporto caratterizzato dalla riconoscenza della vittima per il sostegno garantito dal reo, si passa presto a una fase differente, in cui la violenza e la minaccia assumono un ruolo preponderante, evidenziando come, nei fatti, la condotta usuraria assuma modalità proprie di quella estorsiva intrecciandosi con quest'ultima.

Instaurato il rapporto usurario, le vittime descrivono un crescendo di tensione: l'usuraio all'approssimarsi della scadenza comincerà a ricordare loro la necessità di saldare il debito con richieste sempre più insistenti e messaggi reiterati. Quindi, dinnanzi alle difficoltà che spesso le vittime incontrano nel rispettare le gravose scadenze imposte, si assisterà ad un crescendo di condotte violente da parte dell'usuraio, che potranno sfociare in aggressioni e minacce alla vittima o ai di lei familiari e congiunti (queste le ricostruzioni di tutte le vittime intervistate, una delle quali ha raccontato di essere stata minacciata con una pistola e un'altra di non essere uscita di casa per mesi nel timore, protrattosi anche dopo la denuncia, di incontrare l'usuraio o un suo sodale).

Una volta riscosso il pagamento, l'usuraio tornerà a mostrare alla vittima la propria disponibilità e comprensione... almeno sino alla scadenza successiva. Questo, al fine di perpetuare la soggezione della vittima e mantenerla in uno stato di prostrazione e sudditanza, rinnovando ogni volta l'ambiguità iscritta nella relazione. Queste fasi si ripetono ciclicamente nel tempo in un crescendo di intensità.

Un altro elemento particolarmente significativo che appare opportuno evidenziare è la pluralità di rapporti usurari che si vengono a creare all'interno del sinallagma contrattuale. Diverse vittime hanno segnalato che, giunte allo stremo, nell'impossibilità di far fronte alle sempre più ingenti richieste dell'usuraio (vale la pena ricordare che il debito inizialmente contratto non è mai particolarmente significativo, ma gli interessi imposti e le modalità di riscossione del debito realizzate dagli usurai lo portano presto a crescere in modo esponenziale), si sono trovate costrette a contrarre un altro debito con un altro soggetto per tacitare le richieste del primo. È stato segnalato, in un'occasione, che è stato proprio il primo usuraio a invitare la vittima a rivolgersi a un altro soggetto. Nel concatenarsi degli eventi, la vittima risulta sempre più esposta e, entrando in contatto con più soggetti differenti, rimane, di fatto, sempre più invischiata nel rapporto usurario.

3.3 La denuncia come momento di "rottura" del giogo usurario

La denuncia costituisce uno snodo essenziale nella costruzione dello *status* di vittima: è il momento in cui la vittima spezza il giogo che la lega all'usuraio e definisce un passaggio

di consapevolezza, che le restituisce la dignità. La denuncia finisce per rappresentare, quindi, un'assunzione di responsabilità sociale che incoraggerà la vittima a collaborare con la giustizia, al fine di contrastare il sistema criminale. Il contributo della persona offesa dal reato viene considerato uno strumento essenziale di lotta all'attività criminale nel caso di usura. Proprio per questa ragione, la denuncia è diventata una delle *condiciones sine quibus non* affinché la vittima possa presentare istanza per accedere al Fondo di solidarietà.

La previsione della denuncia rappresenta il fulcro del sistema di tutela dell'imprenditore-vittima supportato dallo Stato che, tramite il Fondo di solidarietà alle vittime di racket e usura, garantisce un sostegno che non è soltanto materiale, ma che esprime anche un valore simbolico di riconoscimento dello *status* della vittima e di vicinanza alla stessa.

In questa prospettiva, il Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura non assume il solo ruolo di ente elargitore di fondi, ma diviene il principale costruttore di una rete di supporto alle vittime, della quale devono fare parte in uguale misura Istituzioni pubbliche e società civile.³⁹ Secondo la medesima logica, e alla luce della mutata realtà del fenomeno che si è fatto più aggressivo e socialmente pericoloso, appare opportuno ripensare ad alcuni degli interventi oggi previsti.

3.4 Il ruolo dello Stato, della cittadinanza, delle associazioni antiusura

3.4.1 Alcune considerazioni d'insieme: il ruolo dello Stato

Attore principale nelle strategie di contrasto ai fenomeni indagati, lo Stato svolge un ruolo cruciale nel determinarne gli equilibri.

Nella lotta all'usura il Legislatore, chiamato a vincere la resistenza delle vittime alla denuncia (resistenza imputabile in termini significativi, come già evidenziato, anche alla sfiducia nei confronti delle Istituzioni), ha posto in campo strategie articolate, che si basano su un principio solidaristico, offrendo sostegno ai cittadini che si ribellano al fenomeno dell'usura. L'obiettivo politico criminale esplicitamente perseguito è quello di garantire una tutela rafforzata alla vittima del reato di usura rispetto a un fenomeno in allarmante crescita.

Questa scelta si iscrive in una rinnovata centralità che la vittima è andata assumendo anche nel panorama sovranazionale. Secondo la Direttiva 2012/29/UE, per vittima si deve intendere «una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato»; e ancora «un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona». Lo spirito di fondo della Direttiva muove dalla considerazione del reato non solo come torto alla società, ma anche come violazione dei diritti individuali di chi lo subisce. In questa prospettiva il Legislatore europeo evidenzia la necessità di predisporre un sistema di diritti che riflettano integralmente i bisogni delle

³⁹Come auspicato nella Relazione annuale 2019 dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

vittime lungo l'intero *iter* che si sviluppa dall'emersione della *notitia criminis* alla conclusione del procedimento e, ancora, nella fase successiva allo svolgimento del processo penale.

La Direttiva del 2012 ha richiesto agli Stati membri di adottare standard minimi nella protezione della vittima ma, soprattutto, ha evidenziato la necessità di ripensare nel profondo il ruolo della stessa all'interno dell'ordinamento, sia da un punto di vista dei poteri di impulso, sia da quello delle esigenze/necessità di protezione.

L'emersione che la vittima compie con la denuncia e il riconoscimento che la stessa riceve in sede processuale preludono, infatti, all'assunzione di un nuovo *status*: quello di soggetto legittimato alla richiesta e all'ottenimento della riparazione. Anche a questa logica risponde l'intervento di sostegno posto in campo dallo Stato con il Fondo di solidarietà che si conferma uno strumento imprescindibile di contrasto al fenomeno usurario e di tutela in senso ampio della vittima.

3.4.2 Alcune considerazioni d'insieme: il rapporto vittima-cittadinanza

Accanto allo Stato sono chiamati a dare il proprio contributo nel sostenere le vittime di reato tutti i cittadini. Capita infatti di frequente, come già evidenziato, che la vittima si trovi in uno stato di isolamento non essendo in grado di confessare il proprio vissuto neppure alla famiglia o agli amici.

Ancora, si sono osservati casi in cui la vittima, a seguito della denuncia di usura, è stata emarginata o è stata costretta ad allontanarsi dal proprio contesto territoriale di riferimento per sottrarsi alle ritorsioni poste in essere dai clan.

In queste circostanze, tutti i cittadini sono chiamati a farsi Stato per contribuire a sostenere l'imprenditore nel difficile percorso di reingresso nell'economia legale e con loro le associazioni di categoria. La comunità di riferimento e le sue Istituzioni giocano, infatti, un importante ruolo nel processo volto a rendere giustizia alle vittime: la presenza attiva dei consociati ripristina il senso di giustizia e di appartenenza alla cittadinanza venuto meno in seguito al reato.

La riprovazione per il crimine è direttamente legata alla capacità, per un osservatore esterno, di provare empatia per la vittima del delitto; capacità che a sua volta è proporzionata alla possibilità di identificarsi con quel tipo di vittima. Nonostante la sua rilevanza, tuttavia, l'usura può essere definita come un fenomeno le cui caratteristiche essenziali sono generalmente percepite dalla società in maniera confusa e contraddittoria. La stessa scelta effettuata dal Legislatore di prevedere come sostegno per la vittima di usura un mutuo, diversamente da quanto previsto per la vittima di estorsione per la quale è prevista un'elargizione, è figlia della medesima precomprensione. Tale diversità è storicamente giustificata dal diverso ruolo agito dalla vittima che, nel delitto di usura, contribuisce a instaurare la relazione nella quale rimane soggiogata.⁴⁰

⁴⁰Nessuna distinzione sussiste invece per la giurisprudenza che, in una recente pronuncia, ha ribadito come "*Ai fini dell'integrazione del reato di usura, non occorre che l'iniziativa di instaurare la negoziazione sia stata presa dall'usuraio, e non rileva che la conclusiva pattuizione connotata da usura sia stata accettata dalla vittima senza subire pressioni, poiché la ratio dell'incriminazione s'incrina sul carattere oggettivamente usurario della pattuizione*" (Cass. pen., sez. II, sent. 18 settembre 2019, n. 38551).

Lo scenario risulta oggi ancora fortemente caratterizzato da un atteggiamento “biasimevole” nei confronti della vittima, sulla quale continua ad aleggiare una sorta di “responsabilizzazione” per quanto accaduto che ne condiziona, per esempio, la propensione alla denuncia.

Un’ulteriore distorsione percettiva, cui già si è fatto cenno, si può riconoscere nella vittima stessa del reato che, trovandosi di fronte all’usuraio – sia esso membro della consorteria mafiosa o il cosiddetto “usuraio di strada” –, agisce sottovalutando il rischio connaturato alla situazione nella quale si muove, nella convinzione di essere in grado, nel breve periodo, di onorare il debito contratto, alimentando di fatto la narrazione distorta di aver agito con superficialità e, quindi, “*essersela andata a cercare*”.

Ancora, nei fatti di usura, come già sottolineato⁴¹, la vittima spesso si avvicina all’autore del reato, considerandolo un benefattore. In questo contesto, si assiste da parte della società a una sorta di giustificazione impropria dell’aggressore e a un rimprovero per la vittima, associata a una tendenza a prenderne le distanze.

Fortunatamente, non sempre la reazione della collettività è quella di una chiusura e di un allontanamento, che porta a emarginare la vittima che denuncia. Ci piace raccontare di uno dei casi di studio analizzati in cui, a seguito della denuncia, l’imprenditore, vittima di estorsione e usura, ha visto aumentare in modo significativo il proprio giro d’affari. Occorre tuttavia precisare che si tratta di un imprenditore che lavora con committenze straniere, che hanno apprezzato il suo gesto e valorizzato la scelta di denunciare, considerata virtuosa anche dal punto di vista etico.

3.4.3 Alcune considerazioni d’insieme: il ruolo delle associazioni antiusura

Le testimonianze raccolte sono unanimi nel sottolineare l’importanza delle associazioni e delle organizzazioni antiracket e antiusura. Le associazioni sono impegnate nel difficile compito di supportare la vittima, guidandola nel percorso che porta a denunciare (in diversi casi le Forze dell’ordine, cui la vittima si rivolge per sporgere denuncia, la indirizzano direttamente alle associazioni, perché possa essere affiancata in questa delicata fase), accompagnandola durante il processo (spesso le associazioni si costituiscono parte civile per stare accanto alla vittima e, quando occorre che testimoni, sono presenti in aula con i propri rappresentanti perché non debba affrontare da sola colui che sta accusando), guidandola e assistendola nella presentazione dell’istanza al Fondo e, ancora, offrendole il supporto necessario perché il percorso di reingresso nel mercato lecito si concluda positivamente.

In alcuni casi la vittima di usura è classificata come cattivo pagatore, in ragione proprio della vicenda usuraria e delle conseguenze dannose che il trascorso debitorio ha cagionato all’attività. In questi casi è l’associazione antiusura che la supporta, offrendo anche le necessarie garanzie perché possa riprendere presto a camminare da sola.

Vi sono casi in cui l’operatore economico, all’indomani della denuncia, vede allontanarsi i propri clienti e allora capita che siano i membri dell’associazione a farsi carico di un

⁴¹Si vedano le considerazioni svolte in questo Capitolo, al par. 3.1.3.

sostegno più articolato, sostituendosi ai clienti, ove possibile, e creando una sorta di cordone di protezione perché non possa perpetuarsi quel senso di isolamento che ha contribuito a privare la vittima di ogni speranza, spingendola nelle mani dell'usuraio.

È auspicabile che il ruolo delle associazioni venga riconosciuto e valorizzato dal Legislatore che, in una prospettiva di riforma, potrebbe coinvolgerle direttamente e formalmente anche nella fase successiva all'ottenimento del mutuo, per supportare le vittime nel percorso di reinserimento nell'economia lecita. Una delle maggiori criticità dell'istituto oggi in vigore è, infatti, da ricondurre alle difficoltà che le vittime di usura incontrano nella restituzione del mutuo decennale ottenuto. Di questo profilo e del più ampio ripensamento a nostro parere necessario per rendere realmente efficiente tale strumento ci occuperemo in seguito.

3.5 Una riflessione critica sull'efficacia del mutuo

L'imprenditore denuncia quando è allo stremo e non ha più alternative, quando è psicologicamente annullato e l'impresa è in ginocchio, quando è pieno di debiti e non è più in grado di far fronte alle richieste dell'usuraio. Le pressioni degli usurai, inoltre, in diversi casi hanno influenzato l'andamento dell'attività in misura significativa, compromettendone la stabilità spesso in modo irreversibile.

In questo scenario, il mutuo non riesce ad assolvere alla funzione per la quale è stato erogato.

La vittima di usura titolare del mutuo lo utilizzerà per pagare i debiti accumulati nei confronti dei fornitori, di banche e/o finanziarie, dello Stato stesso, trovandosi poi nell'impossibilità materiale di rispettare il piano di restituzione concordato e, prima ancora, nell'impossibilità di effettuare quegli investimenti che sarebbero necessari per risanare l'impresa e rilanciarla.

Ne consegue che il mutuo non viene restituito e non viene usato per fare impresa.

A ciò si aggiunge che lo Stato arriva comunque tardi, anche quando il soggetto denuncia; il percorso per la concessione del mutuo è lungo⁴²: occorre l'accertamento del *fumus delicti* da parte della Procura, un confronto con Prefettura e Nucleo di valutazione per la non facile quantificazione del danno risarcibile e poi la deliberazione del Comitato di solidarietà.

Tra l'altro, la vittima di usura è spesso confusa nella sua narrazione e il tentativo di reperire sempre nuove risorse per far fronte alla pressione dell'usuraio non può che compromettere una situazione contabile già precaria incidendo negativamente sulla possibilità di ricostruirla puntualmente e documentare quanto pagato. In alcuni dei casi di studio approfonditi, inoltre, l'usurato ha chiesto più prestiti a una pluralità di soggetti per far fronte all'esposizione debitoria in una sorta di diabolico gioco a incastri, complicando ulteriormente il difficile compito di provare quanto versato. Comunque sia, anche prescindendo da complicazioni legate alla "cattiva tenuta della contabilità" da parte dell'usurato, è importante ricordare che in molti casi non è documentabile la

⁴² Si rimanda alle considerazioni già svolte nel Cap. I, par. 3.4.

dazione di denaro, che spesso l'usurato corrisponde in contanti senza che l'usuraio rilasci alcuna ricevuta. Ne deriva che il mutuo concesso, volto a risarcire l'usurato degli interessi indebitamente corrisposti, risulta spesso inadeguato e non coincidente all'effettivo esborso sostenuto dalla vittima.

3.6 Strategie di contrasto al fenomeno usurario e strumenti di policy

Al fine di sviluppare efficaci strategie di contrasto al fenomeno usurario, volte a supportare la vittima nel percorso di denuncia che, come è stato sottolineato, appare strumento essenziale per l'emersione del fatto di reato, occorre implementare politiche volte a vincere le precomprensioni che ancora si accompagnano al fenomeno dell'usura e a promuovere strumenti di sostegno privi di quelle criticità già evidenziate.

In questa prospettiva, un passaggio necessario appare quello destinato a rafforzare le reti sociali di sostegno alle vittime con campagne educative e formative, dirette a sensibilizzare la società in relazione al fenomeno indagato. Ancora, appare strategico promuovere politiche che aumentino l'offerta di legalità, specialmente in campo finanziario, sia nazionale che internazionale (dalla riduzione dell'economia sommersa e del lavoro nero al contrasto al riciclaggio e ai reati economici, inclusi quelli delle imprese). Nel breve periodo, infine, è opportuno rafforzare e sostenere nel tempo quelle strutture di contrasto in grado di colpire le organizzazioni criminali di stampo mafioso nella loro forza economica, privandole di quelle risorse essenziali sia alla loro struttura organizzativa, sia al loro ruolo sociale di assicurazione del sostegno economico per le stesse famiglie degli associati.

È inoltre necessario istituire dei meccanismi di sostegno per le vittime sia di natura economica, che di natura psicologica, promuovendo un sistema di assistenza e protezione in grado di assicurare il supporto non solo nel corso del processo penale, ma anche, e soprattutto, al di fuori di esso. Innanzitutto, occorre soffermarsi sulla previsione per le vittime di usura dell'erogazione di una somma a titolo di mutuo senza interessi e non di elargizione. È necessario valutare quanto sia utile all'azienda "vittima di usura" l'erogazione di un mutuo ai fini del reinserimento nell'economia legale: il mutuo va ad aggiungersi alla cospicua mole di debiti che l'azienda già ha, rendendo così difficile sia la ripresa economica, sia la restituzione rateale dell'importo al Fondo.⁴³

L'ipotesi normativa attualmente allo studio del Legislatore è quella di trasformare il mutuo in un contributo a fondo perduto, con l'imposizione dell'accompagnamento di una struttura amministrativa e gestionale o di una figura professionale competente, che indirizzi l'imprenditore nel corretto investimento del contributo, così da sostenerlo nel processo di reinserimento nell'economia legale. Spesso accade che l'imprenditore, che già aveva dimostrato di non aver saputo gestire efficacemente il patrimonio, tanto da giungere a fare ricorso all'usura, anche dopo l'erogazione del mutuo appaia confuso e incerto, non capace di dosare le risorse concesse. L'esito, nonostante il sostegno ricevuto,

⁴³ Nella Relazione del Commissario Straordinario per il coordinamento delle iniziative di Governo a sostegno delle vittime di racket e usura si legge infatti che l'80% degli importi non viene restituito e ciò comporta, come ha rilevato la Corte dei Conti, con deliberazione n. 9/2018/G del 24 maggio 2018, una perdita di valore del Fondo, con l'aggravio dell'onere delle spese legali per il tentativo di recupero delle somme erogate.

spesso si rivela infausto. Inoltre, nel periodo che intercorre tra il momento nel quale cade vittima dell'usura, denuncia e riceve il mutuo, l'imprenditore accumula consistenti debiti soprattutto con enti pubblici e spesso non sono sufficienti sanatorie, procedure di saldo e stralcio o altre appropriate misure, se la vittima non ha chiarezza di idee sulla sua complessiva situazione economica, patrimoniale e finanziaria. Infine, seppur non ci si sia soffermati su tale aspetto nel presente contributo, l'attuale limitazione all'accesso al Fondo ai soli soggetti economici (imprenditori, commercianti, liberi professionisti) appare non rispondere alla realtà del fenomeno, né all'attenzione alla vittima richiesta dal Legislatore sovranazionale. Sempre più spesso le vittime di usura sono persone che hanno perso il posto di lavoro, famiglie che si trovano ad affrontare situazioni contingenti (ad esempio una malattia). Si tratta di un momento di particolare difficoltà, in considerazione del quale potrebbe essere opportuno l'inserimento anche delle famiglie tra i beneficiari del Fondo.

3.7 Considerazioni conclusive

Giunti a questo punto, occorre farsi una domanda circa lo scopo che si vuole raggiungere con l'intervento del Fondo a sostegno delle vittime di usura.

Se lo scopo perseguito è quello di contrastare il diffondersi del fenomeno riconoscendo al Fondo un ruolo centrale nelle politiche di contrasto al crimine organizzato di stampo mafioso, allora è necessario intervenire a favore di quante più realtà possibili, restituendo centralità alla figura della vittima. In questa prospettiva, si potrebbe ipotizzare che solo per le imprese dotate di un potenziale di sopravvivenza e crescita abbia senso prevedere un sostegno articolato, un piano di investimento, eventualmente il supporto amministrativo prima delineato. Per gli operatori che non hanno possibilità di sopravvivere, invece, il contributo a fondo perduto assumerebbe carattere meramente assistenziale e questa misura avrebbe il compito di sostenere la vittima che sceglie di denunciare.

Vedere una vittima di usura che ha denunciato camminare a testa alta e proseguire/riprendere la propria attività economica è un segnale importante della presenza delle Istituzioni e della vittoria dello Stato sulla criminalità, oltre che un esempio che può incoraggiare altri alla denuncia.

Per raggiungere questo scopo occorre agire su più fronti con un approccio integrato capace di creare una sinergia tra tutti gli attori coinvolti. Primo tra tutti lo Stato, cui è affidato, tramite le Forze dell'ordine e l'autorità giudiziaria, il compito di perseguire i reati e sostenere le vittime con il Fondo di solidarietà. Le sue Istituzioni, a cominciare dal Sindaco che, quale rappresentante della cittadinanza, schierandosi accanto alla vittima può trasmettere un messaggio inequivocabile rispetto alla condanna di determinate condotte e al riconoscimento della dignità della stessa. Ancora, le associazioni antiusura, che la sostengono nel difficile processo di affrancamento dalla relazione usuraria garantendole una possibilità di confronto priva di qualunque giudizio, la supportano nella denuncia e la seguono nel processo e nell'*iter* di accesso al Fondo, le stanno accanto facendola sentire nuovamente parte della comunità. Infine, la comunità tutta, che è chiamata a rifondare quel vincolo di cittadinanza che era stato spezzato con la commissione del reato.

CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI

La ricerca parte dalla constatazione che le istanze di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura non soltanto sottostimano il livello di radicamento del fenomeno estorsivo e usurario nel territorio italiano, ma rappresentano un numero inferiore anche rispetto alle denunce presentate presso le Procure per queste tipologie di reati. Ci si è chiesti quindi in che misura il Fondo assolva al duplice compito di assicurare una solidarietà alle vittime di queste pratiche criminali e di accompagnarle verso un ritorno a una attività economica solida e indipendente.

La ricerca si è articolata su una serie di direttrici tra loro complementari:

- sistematizzare le informazioni contenute negli archivi costruendo un database che consenta di valutare gli aspetti più importanti relativi alla vittima, al reato subito e allo svolgimento della procedura di valutazione delle istanze di accesso al Fondo;
- raccogliere, attraverso interviste a un campione selezionato di vittime, una ricostruzione delle vicende delittuose subite in modo più ricco e articolato di quanto i dati contenuti nei faldoni consentano.

È stato così possibile costruire un database significativo delle caratteristiche dell'insieme delle istanze e individuare il peso dei casi di usura bancaria, che non hanno portato in nessun caso all'accoglimento delle richieste, e di estorsione. Le istanze per usura criminale ed estorsione sono relativamente più frequenti nelle regioni di tradizionale insediamento delle organizzazioni mafiose, Sicilia, Calabria, Campania e Puglia, mentre le richieste provengono in misura maggiore da quei settori nei quali inchieste della magistratura e ricerche sul campo hanno evidenziato i sentieri privilegiati di penetrazione delle organizzazioni criminali nell'economia legale, quali l'agricoltura, le costruzioni, il commercio al dettaglio e all'ingrosso. Da questo quadro emerge quindi come le istanze di accesso al Fondo nascano da una distribuzione territoriale e settoriale dei fenomeni di estorsione e usura coerente con l'utilizzo di queste pratiche delittuose da parte del crimine organizzato, non solamente quale fonte di illecito guadagno ma anche di reinvestimento dei proventi illeciti e di penetrazione nelle attività produttive dell'economia legale.

L'attività di valutazione svolta dal Fondo ha visto, nelle evidenze del database, una crescita del numero di istanze e di decisioni che si è stabilizzata attorno alla metà dello scorso decennio, e che ha conosciuto una notevole accelerazione nell'espletamento delle procedure di valutazione man mano che la digitalizzazione dei processi è andata avanti, con un dimezzamento dei tempi medi per l'esame delle domande fino alla decisione del Comitato. Per le istanze derivanti da usura criminale ed estorsione, valutate e concluse oggi in meno di due anni, circa la metà delle richieste viene accolta riconoscendo una elargizione o un mutuo mediamente pari al 50% delle somme richieste. Complessivamente, quindi, l'attività del Fondo ha raggiunto oggi un buon livello di efficienza coerente con lo spirito solidaristico che lo ispira.

L'analisi dei casi approfonditi mediante interviste ha permesso ulteriormente di cogliere

il percorso di difficoltà e sofferenza che accompagna le vittime di estorsione e usura prima della decisione di denunciare il reato subito. Il sostegno e l'assistenza delle associazioni antiracket e antiusura emerge con chiarezza dalle testimonianze, che riconoscono il supporto sia psicologico che pratico ricevuto. Il campione selezionato per le interviste non è naturalmente rappresentativo dell'intero universo dei casi trattati dal Fondo, ma è stato scelto per rappresentare da un lato uno spaccato dei fenomeni criminali sottostanti e dall'altro alcune buone pratiche emerse in questi anni. Colpisce nei racconti delle vittime l'isolamento subito dalle stesse dopo la denuncia da parte di conoscenti e dell'ambiente sociale di riferimento, così come l'assenza quasi totale di un supporto delle associazioni di categoria. Il racconto delle vittime evidenzia inoltre come, sia nel caso dell'usura che dell'estorsione, le somme inizialmente movimentate fossero nella gran parte dei casi modeste, inducendo la vittima a richiedere incautamente un prestito a chi si sarebbe rivelato un usuraio, o a soggiacere alla richiesta di somme di danaro formulata dall'estortore. Le risorse estratte sia in caso di usura che di estorsione sono, nei racconti delle vittime, successivamente aumentate fino a porre in discussione la capacità di sopravvivenza economica delle attività, punto di passaggio che in molti casi ha spinto la vittima a denunciare il reato subito.

Una volta descritti in estrema sintesi i risultati derivanti dall'analisi del database e delle interviste possiamo quindi tornare alla domanda di ricerca che ha ispirato questo lavoro, chiedendoci quali siano le ragioni del numero limitato di denunce per i reati di estorsione e usura subiti e come si passi dalla denuncia alla magistratura all'istanza di accesso al Fondo di solidarietà. In questa prospettiva sarà quindi possibile individuare alcune buone pratiche che possono facilitare il sentiero della denuncia e dell'istanza di risarcimento, alcune integrazioni alla raccolta di informazioni che potranno confluire nel database, consentendo un monitoraggio costante dei fenomeni e dell'attività del Fondo, e quali elementi invece richiedano una ulteriore riflessione e riforma per aumentare l'efficacia di questo strumento di contrasto alle organizzazioni criminali.

Dai risultati raccolti emerge come la decisione di denunciare il reato di estorsione nasca in alcuni casi da un rifiuto iniziale di soggiacere alle richieste dell'organizzazione criminale mentre in altri si manifesti quando le imposizioni, a cui inizialmente la vittima, data la modesta entità delle somme, ha dato seguito, si facciano via via più ingenti fino a minacciare la sopravvivenza dell'impresa stessa. Analogamente per l'usura, dove il rapporto patologico viene incautamente avviato dalla vittima, la denuncia scatta quando la stessa vede la propria attività e perfino la vita propria e della propria famiglia in balia di un inarrestabile processo di richieste e di dipendenza economica, umana e psicologica nei confronti dell'usuraio.

Escludendo i casi di rifiuto a soggiacere alle richieste criminali, in molti altri casi la vittima cerca di sottrarsi attraverso la denuncia a un destino di dipendenza sempre più marcata dal soggetto criminale una volta che il rapporto con l'estortore (o usuraio) si è concretizzato. In questa fase la vittima vede una quota crescente delle risorse economiche generate attraverso la propria attività venire appropriata dal soggetto criminale senza poterla destinare allo sviluppo della propria impresa, con un progressivo decadimento

della sua efficienza e della profittabilità e un taglio negli investimenti necessari, in una misura pari, in prima battuta, all'ammontare delle risorse sottratte attraverso l'estorsione o gli interessi usurari; in una prospettiva più ampia, in relazione alle mancate opportunità di crescita precluse dalla impossibilità di destinare queste risorse allo sviluppo dell'impresa. Se questo è sempre vero per l'usura – fattispecie in cui i tassi di interesse crescono in maniera esponenziale durante il rapporto – diverso è nell'estorsione dove, in molti casi, l'ammontare del pizzo risulta perfettamente gestibile da parte dell'imprenditore tanto da essere internalizzato alla stregua di un costo fisso. Queste sono le situazioni in cui il rapporto estorsivo tende a durare più a lungo, proprio per la facilità di pagamento delle somme imposte, e in cui la capacità di stare sul mercato dell'impresa non viene solitamente preclusa dal reato. Questo dato è cruciale quando si affronti il problema del riavvio delle attività economiche, dopo la denuncia e il contributo elargito dal Fondo, su un sentiero di solidità e indipendenza.

La scelta di denunciare il reato subito espone poi l'operatore economico a ulteriori conseguenze per le possibili lesioni materiali, fisiche e psicologiche che l'organizzazione criminale può infliggere a chi si ribelli, così come per i mancati profitti che il denunciante può subire qualora l'organizzazione criminale riesca, direttamente o indirettamente, attraverso il controllo del territorio, a isolare la vittima e restringerne la capacità di svolgere la propria attività.

Il modo in cui è disegnata l'azione del Fondo di solidarietà consente di intervenire sui danni subiti dall'istante che denuncia, mentre sostanzialmente non interviene sulle conseguenze negative più sopra descritte, subite dalla vittima prima della denuncia. Infatti, il Fondo copre con una elargizione a fondo perduto i danni materiali, economici, fisici e psicologici subiti dal denunciante a valle della denuncia, oltre a quelli subiti dall'imprenditore acquiescente nei sei mesi antecedenti alla stessa. Dalle interviste raccolte emerge peraltro come in quel particolare campione gli istanti, al momento della denuncia, non conoscessero l'esistenza del Fondo e quindi le opportunità di risarcimento loro accessibili per quella via.

Nel caso di usura il Fondo eroga anche un mutuo decennale senza interessi commisurato al danno usurario subito dalla vittima per effetto degli interessi usurari, di altri vantaggi usurari e del mancato guadagno. Ma occorre ricordare che questa erogazione, proprio perché associata a una progressiva restituzione del mutuo, non libera il soggetto usurato dall'onere sopportato dall'usura. Se infatti all'usurato viene riconosciuto di aver pagato ad esempio 100.000€ di interessi usurari in eccesso al tasso di mercato, questi riceverà un prestito per questo ammontare che dovrà restituire con rate di 10.000€ nei successivi 10 anni. In altri termini, pagherà quegli stessi interessi usurari in rate costanti per un periodo decennale. Analogamente, il Fondo non prevede che al soggetto estorto venga riconosciuta una elargizione a fondo perduto per le somme pagate all'estortore.

Queste osservazioni sulla diversa commisurazione e sui differenti criteri di quantificazione dell'insieme delle conseguenze subite dalla vittima mentre soggiaceva al reato e in seguito alla denuncia hanno implicazioni sia in termini solidaristici ed equitativi sia, potenzialmente, in merito agli incentivi che le vittime hanno a denunciare,

sia, infine, alla capacità di ritornare a una situazione di solidità e indipendenza economica al termine dell'intero processo. Se infatti la vittima si vede riconosciuto, parzialmente o integralmente, il danno subito a valle della denuncia ma rimane esposta alle pesanti conseguenze economiche per le risorse che le sono state estratte dall'estortore o dall'usuraio, le possibilità di ritornare a una attività economica normale risultano ridotte. Tanto più se il denunciante opera in un territorio controllato dalle organizzazioni criminali in cui le capacità di marginalizzazione dell'impresa sono rilevanti. Osserviamo quindi che le giuste preoccupazioni che hanno ispirato la costituzione del Fondo di solidarietà richiedono una riflessione aggiornata sull'insieme degli incentivi che oggi influenzano la decisione delle vittime di denunciare il reato subito e sugli strumenti che possono riavviare queste imprese verso una attività economica solida e indipendente.

Non sempre però la possibilità di ottenere un ristoro, totale o parziale, da parte del Fondo è sufficiente a indurre la vittima a denunciare e a presentare la successiva istanza. In alcuni casi un freno è posto dalla situazione di non piena legalità, ad esempio dal punto di vista fiscale o contributivo, in cui è svolta l'attività d'impresa, che sarebbe ragionevolmente messa a nudo dalla presentazione della documentazione necessaria per la formulazione della richiesta e non rappresenterebbe più un'opzione possibile una volta ottenuto il contributo; in altri, dalla insussistenza di alcuno dei danni astrattamente risarcibili.

Guardando poi più nello specifico ai risultati dell'indagine statistica e di approfondimento mediante le interviste possiamo individuare alcuni spunti di riflessione e suggerimenti utili a un potenziamento dello strumento in esame, al fine di tratteggiare in maniera più precisa gli idealtipi vittimologici e rafforzare le sinergie tra lo Stato e le comunità di riferimento così da incidere in maniera finalmente significativa sul tasso di emersione dei reati di estorsione e usura ed eliminare la situazione di isolamento in cui spesso si trovano le vittime.

Per quanto riguarda le informazioni raccolte nella fase di presentazione dell'istanza di accesso al Fondo e nelle varie fasi della procedura di valutazione e decisione riteniamo che vada arricchito l'insieme delle informazioni relative all'identità della vittima, alla sua situazione economica precedente alla denuncia e alla fase successiva all'erogazione dell'elargizione o del mutuo. In particolare:

- è cruciale che venga sempre inserito il numero della partita IVA, che consente di raccordare le informazioni raccolte con quelle contenute in altri database di natura economico/amministrativa e approfondire quindi le caratteristiche e la solidità gestionale e patrimoniale dell'impresa.
- È importante che vengano richiesti ed effettivamente inseriti i dati relativi al numero di dipendenti, alla forma societaria, ai bilanci e allo stato patrimoniale degli ultimi 3 anni di attività precedenti alla denuncia. Questo permetterà di avere un quadro più preciso dell'identità delle imprese vittime, un dato che, al di là della valutazione della singola istanza, permette di monitorare in modo più preciso il fenomeno nel suo complesso.
- Analogamente è importante che all'interno dell'archivio del Fondo e nel database

digitale vengano registrati i dati relativi all'attività dell'istante negli anni successivi all'erogazione dell'elargizione o del mutuo, in modo da monitorare se l'impresa è in grado di riguadagnare un sentiero di crescita solido e indipendente.

- In questo senso è importante assicurare una integrazione dei database relativi alle attività delle Prefetture, del Fondo e di CONSAP in modo che in un medesimo fascicolo vengano raccolte tutte le informazioni per un determinato istante.
- Con riferimento alla ripresa delle attività economiche dopo la denuncia è importante che l'impresa possa beneficiare della consulenza di soggetti professionali specializzati per la parte economica, commerciale, di contabilità e finanza. Le Prefetture dovrebbero quindi dotarsi di un elenco di professionisti e consulenti che affianchino le imprese nella fase di riavvio delle attività.

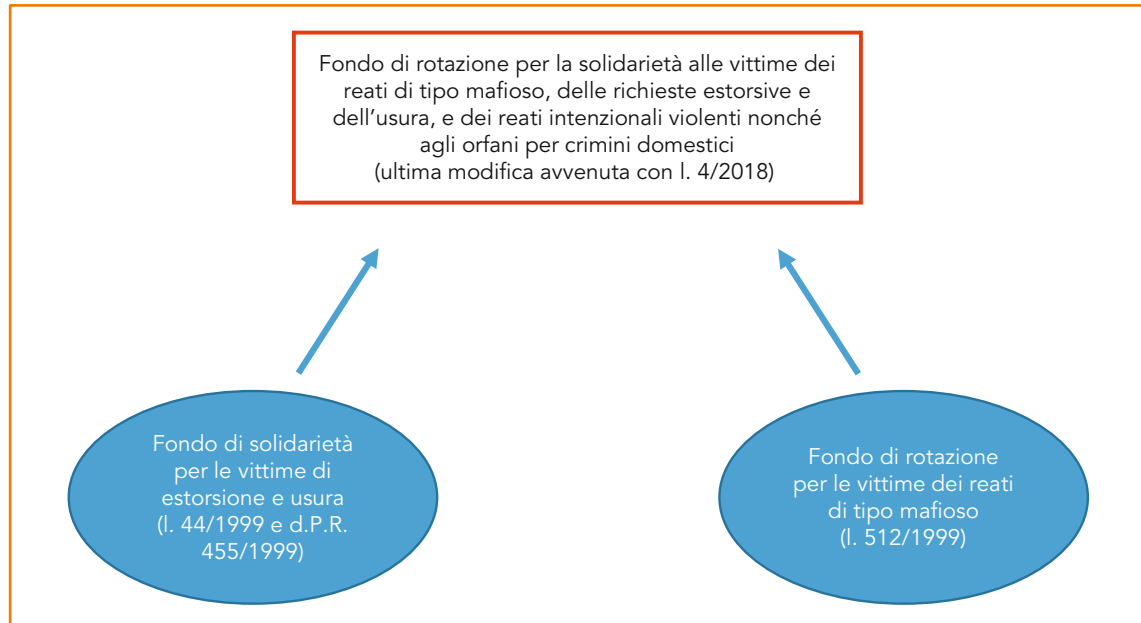
Dalle testimonianze raccolte si sono potuti ricavare spunti utili a rendere manifesta alle vittime potenziali e attuali la convenienza di interrompere il rapporto estorsivo o usurario. La denuncia, infatti, consente loro di entrare a far parte di un circuito costituito da Istituzioni, associazioni e organizzazioni di cittadini in grado di garantire loro supporto (economico e non) e accoglienza, sostenendole nel loro percorso di riscatto e di ripartenza dopo l'esperienza negativa in cui sono state coinvolte.

Poiché è emersa una scarsa conoscenza dell'esistenza e delle opportunità offerte dal Fondo, assieme all'importanza del ruolo sia informativo che di affiancamento svolto dalle associazioni e organizzazioni antiracket e antiusura, si propone di predisporre una strategia multilivello, fondata su:

- maggiore visibilità e conoscenza del Fondo, da realizzarsi attraverso la predisposizione di un'apposita campagna informativa che non solo sfrutti i canali tradizionali per arrivare a tutti, ma soprattutto venga veicolata dalle associazioni di categoria a favore dei propri iscritti.
- Maggiore attività di sensibilizzazione da parte delle associazioni locali. Si potrebbe pensare a una giornata dedicata di attività su tutto il territorio nazionale in cui Addiopizzo, FAI, SOS-Impresa, Libera e le altre principali associazioni organizzino incontri di sensibilizzazione in sinergia con le Forze dell'ordine.
- Predisposizione di un Protocollo da attuare all'interno delle singole Prefetture, allo scopo di standardizzare le procedure da seguire nella gestione e valutazione delle istanze (ad opera dei nuclei di valutazione).
- Conduzione di rilevazioni orientate a verificare la distribuzione territoriale delle istanze mappando quali Prefetture si trovino a gestire il maggior numero di istanze, quali abbiano i tempi di istruttoria più lunghi, quali presentino delle carenze di personale, così da poter intervenire puntualmente su situazioni di criticità, eventualmente creando veri e propri pool specializzati. Inoltre, dinnanzi a Prefetture che istruiscano un numero particolarmente esiguo di casi, sarebbe interessante verificare – in collaborazione con la Procura e le Forze dell'ordine competenti – se l'assenza di istanze sia dovuta alla insussistenza dei fenomeni delittuosi o a fattori sistemici.

- Predisposizione di un Protocollo per le Forze dell'ordine che ricevono la denuncia da parte di un imprenditore: in particolare, appare condivisibile il *modus operandi* di un'associazione che accompagna la vittima presso lo specifico nucleo che – eventualmente – sta già svolgendo delle indagini sull'autore del fatto di reato, al fine di limitarne il più possibile l'esposizione.
- Ridefinizione (in parte) del ruolo del Commissario, maggiormente impegnato sul territorio con l'obiettivo di mostrare a tutta la collettività la presenza delle Istituzioni e la vicinanza dello Stato alla vittima. Il Commissario potrebbe essere presente – ad esempio – alle riaperture delle attività commerciali, alle udienze dibattimentali in cui la vittima viene sentita, in occasioni particolari quali l'inaugurazione della sede di un'associazione antiracket o antiusura etc.
- Maggiore continuità nell'incarico del Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, nel rispetto di quanto previsto dalla legge, al fine di evitare periodi di vacanza che hanno l'effetto di ritardare la definizione delle pratiche di accesso al Fondo.
- Ampliamento del novero degli strumenti attraverso cui garantire sostegno all'imprenditore, prevedendo forme di compensazione tra i danni subiti e i debiti esistenti con enti o agenzie pubbliche, in maniera tale da alleggerirne la posizione debitoria e facilitarne il rilancio.
- Riscoperta e valorizzazione della vocazione solidaristica del Fondo, al fine di superare gli attuali dati relativi alla (bassa) percentuale di somme corrisposte rispetto a quelle richieste dai soggetti istanti.

APPENDICE 1



Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura (l. 44/1999 e d.P.R. 455/1999) e il Fondo di rotazione per le vittime dei reati di tipo mafioso (l. 512/1999) sono stati unificati nel “Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura” ai sensi di quanto disposto dall’art. 2, comma 6 *sexies*, d.l. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10. Per la disciplina del nuovo Fondo è stato emanato un regolamento, approvato con d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60, che ha contestualmente abrogato il precedente d.P.R. n. 455 del 1999.

Successivamente, l’art. 14, comma 1, l. 7 luglio 2016, n. 122 ha disposto che il Fondo di rotazione assumesse la denominazione di “Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura e dei reati intenzionali violenti”, essendo destinato anche al ristoro delle vittime di un reato doloso commesso con violenza alle persone, del reato di caporalato (art. 603 *bis* c.p.), a eccezione dei reati di percosse e lesione personale (artt. 581 e 582 c.p.), salvo che ricorrano circostanze aggravanti.

Infine, con la legge n. 4 del 2018, le provviste del Fondo sono state incrementate e destinate anche agli orfani di crimini domestici e di violenza di genere minorenni o maggiorenni non economicamente autosufficienti. Hanno inoltre diritto di accedere al Fondo le famiglie affidatarie di minori orfani di crimini domestici o di violenza di genere, che non abbiano compiuto 18 anni alla data del 1 gennaio 2020.

Benché ora unificati ed entrambi gestiti da CONSAP, i due Fondi rispondono a esigenze e a istanze differenti. Tanto è vero che permangono, quali Organi del Fondo “unificato”, due distinti Comitati di solidarietà, che hanno sede presso il Ministero dell’Interno, deliberanti uno in materia di estorsione e usura e l’altro in materia di mafia e reati intenzionali violenti, a loro volta presieduti da due diversi Commissari.

Le vittime possono adire i due Fondi al fine di ottenere ristoro per danni di diversa natura, come sintetizzato nelle seguenti tabelle.

ISTANZE PRESENTATE AL COMITATO DI SOLIDARIETÀ
PER LE VITTIME DI ESTORSIONE E USURA EX L. 44/1999:
DANNI RISARCIBILI

ESTORSIONE		
TIPOLOGIA DI DANNO ⁴⁴	LIQUIDAZIONE ⁴⁵	ESEMPIO
Danno a beni mobili o immobili (anche non necessariamente strumentali all'attività aziendale)	<p>La liquidazione ha a oggetto la sola perdita subita (ossia, in termini civilistici, il solo danno emergente).</p> <p>Nel caso di beni mobili: l'ammontare liquidato è pari non al valore commerciale del bene danneggiato/distrutto bensì al suo valore di riacquisto, i.e. alla somma necessaria per l'acquisto di un bene (nuovo) in tutto e per tutto simile.</p> <p>Nel caso di beni immobili: viene liquidata una somma pari agli oneri di ripristino (al netto dell'IVA).</p>	<p>Incendio dell'automobile; Frantumazione delle vetrine;</p> <p>Nell'ipotesi in cui venga incendiato un autocarro vecchio di 10 anni, viene rimborsato quanto la vittima è costretta a pagare per acquistarne uno nuovo con caratteristiche pressoché identiche, non il valore commerciale del bene danneggiato.</p>
Danno alla persona a seguito di lesioni	<p>Le lesioni personali assumono rilevanza a due condizioni: a) devono risultare eziologicamente riconducibili al delitto denunciato; b) devono determinare una riduzione della capacità lavorativa (espressa in termini di punti percentuali di invalidità permanente).</p> <p>La liquidazione avviene moltiplicando il reddito medio prodotto dalla vittima nei due anni precedenti l'evento delittuoso che ha cagionato la lesione per la percentuale di invalidità permanente individuata. Il risultato così ottenuto deve essere a sua volta moltiplicato per il numero di anni che mancano al danneggiato per raggiungere l'età pensionabile.</p> <p>Tali valutazioni cliniche sono affidate alle Commissioni Medico Ospedaliere.</p>	<p>Lesione fisica; Disturbo Post Traumatico da Stress; Disturbo d'ansia generalizzata;</p> <p>Non è mai risarcibile il c.d. danno morale.</p>
Danno da mancato guadagno	<p>La liquidazione si basa sul confronto tra il reddito medio dell'istante nel biennio precedente l'evento lesivo e la media del reddito prodotto dall'interessato negli anni successivi, fino alla data di definizione</p>	<p>Riduzione di reddito (fiscale) a causa dell'abbandono della clientela o per altro motivo.</p>

⁴⁴ L'elenco inserito all'interno della tabella è ricavato dall'art. 3, comma 1, legge n. 44 del 1999: "[...] Per evento lesivo si intende qualsiasi danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali, ovvero un danno sotto forma di mancato guadagno inerente all'attività esercitata". Sempre ai sensi di tale disposizione "l'elargizione è concessa agli esercenti un'attività imprenditoriale [...] in conseguenza di situazioni di intimidazione anche ambientale".

⁴⁵ L'art. 10 della legge in esame, rubricato "Criteri di liquidazione" stabilisce: "1. L'ammontare del danno è determinato: a) nel caso di danno a beni mobili o immobili, comprendendo la perdita subita e il mancato guadagno, salvo quanto previsto dall'art. 7, comma 3; b) nel caso di morte o di danno conseguente a lesioni personali, ovvero a intimidazione anche ambientale, sulla base del mancato guadagno inerente all'attività esercitata dalla vittima. 2. Il mancato guadagno, se non può essere provato nel suo preciso ammontare, è valutato con equo apprezzamento delle circostanze, tenendo conto anche della riduzione del valore dell'avviamento commerciale".

	dell'istruttoria relativa all'istanza. ⁴⁶ <u>Nel caso di cessazione totale dell'attività:</u> La liquidazione avviene sulla base del valore dell'avviamento commerciale. Quest'ultimo criterio, a seconda delle circostanze concrete, potrebbe cumularsi con quello sopra illustrato.	
Danno da intimidazione ambientale ⁴⁷	Nei casi di intimidazione ambientale, la domanda deve contenere l'indicazione della situazione reddituale e fiscale dell'interessato relativa ai due anni precedenti le richieste estorsive (art. 19 comma 1 lett. f), d.P.R. n. 60 del 2014). Il danno da intimidazione ambientale è sempre di tipo patrimoniale e va calcolato sulla base del danno emergente e/o del mancato guadagno e/o della perdita dell'avviamento commerciale, facendo attenzione a non valutare due volte l'effetto del medesimo evento. ⁴⁸	"Effetto isolamento", dovuto alla presenza minacciosa dei mafiosi nei pressi dell'esercizio commerciale ovvero al terrore incusso nei creditori-fornitori e nella clientela di locali di intrattenimento del pubblico; Furto/incendio non riconducibile ad alcuna altra finalità.

Come può evincersi dallo schema riportato, non rientra all'interno del danno emergente ristorabile dal Fondo ex legge n. 44 del 1999 quanto corrisposto agli estortori nel periodo di acquiescenza da parte della vittima. A tale conclusione, infatti, può giungersi tenendo a mente il disposto degli artt. 4, comma 1, lett. a) e 16, comma 1, lett. c) della legge citata, da cui si ricava che l'elargizione è concessa quando la vittima **non ha aderito o ha cessato di aderire** alle richieste estorsive. Allo stesso tempo, l'art. 5 stabilisce che se la vittima ha aderito alle richieste estorsive, è possibile il ristoro del solo danno **successivo** alla denuncia, nonché quello relativo a beni mobili/immobili o alla persona verificatisi nei **sei mesi precedenti alla denuncia**.

La nozione di danno che può essere coperta dall'elargizione è, infatti, qualcosa di diverso dal frutto o prodotto dell'attività estorsiva subita, proprio perché ne è la conseguenza. Le

⁴⁶ Cfr. circolare commissariale n. 2610/BE del 26 settembre 2007, emessa ad integrazione della precedente circolare commissariale n. 3023/BE del 20 novembre 2002. Si veda anche E. Pezzuto (2015), Il fondo di solidarietà per le vittime d'estorsione e d'usura, Rubbettino, pp. 105-106. A fondamento del confronto fra i redditi dovrebbe porsi la documentazione fiscale prodotta dall'istante ovvero quella autonomamente acquisita dalle Prefetture in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate. Nell'ipotesi in cui, per qualsiasi motivo, non fossero disponibili tali documenti, la liquidazione avviene con riferimento al reddito medio prodotto da una simile attività commerciale all'interno del medesimo contesto ovvero, in via residuale, avendo riguardo ai dati utilizzati per l'elaborazione degli studi di settore. In ultima istanza è possibile fare ricorso alla liquidazione in via equitativa, modalità attuabile sono in casi estremi, quali, ad esempio, le ipotesi in cui la vittima non abbia altro modo di provare il danno subito al di là dell'allegazione di fotografie ritraenti lo stato dei luoghi prima dell'evento delittuoso.

⁴⁷ L'art. 3, comma 2, legge n. 44 del 1999 stabilisce che: "Ai soli fini della presente legge sono equiparate alle richieste estorsive le condotte delittuose che, per circostanze ambientali o modalità del fatto, sono riconducibili a finalità estorsive, purché non siano emersi elementi indicativi di una diversa finalità". Si tratta dunque di condotte che non integrano il reato di estorsione, ma, da sole o in concorso con altre tipiche attività, sono l'espressione di una reale pressione con finalità estorsive. È il caso di danneggiamenti, di incendi, di rapine, di truffe e di furti, configurati dalla norma alla stregua di reati strumentali ed equiparati, per circostanze ambientali o modalità del fatto, alle "richieste estorsive", se non sono emersi elementi indicativi di una diversa finalità. I fatti acquisiti devono essere analizzati nella loro essenza e qualità, nella loro quantità, in ragione del momento storico in cui sono posti in essere, nonché del luogo e delle condizioni dell'ambiente in cui sono calate.

⁴⁸ Cfr. Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, Procedure di accesso ai benefici di legge per le vittime dell'estorsione e dell'usura. Vademecum, maggio 2018, p. 29.

somme corrisposte, tuttavia, possono essere liquidate dal Fondo *ex* legge n. 512 del 1999, al ricorrere delle condizioni descritte *infra*, rientrando nella categoria di danno patrimoniale eventualmente accertato e liquidato in giudizio.

Per completezza, si segnala altresì che il Comitato di Solidarietà, per prassi costante e in linea con la giurisprudenza amministrativa, con riferimento all'utilità non conseguita a seguito del fatto criminoso non ritiene ristorabile la “*perdita di chance*”, ma soltanto il lucro cessante.

Può evidenziarsi, inoltre, come la vittima della vicenda estorsiva non sia l'unico soggetto legittimato a presentare un'istanza di accesso al Fondo di solidarietà. Difatti, ai sensi dell'art. 7, legge n. 44 del 1999, l'elargizione può essere concessa anche a favore dei c.d. “terzi danneggiati”, vale a dire di soggetti che, in conseguenza del delitto di estorsione o del fenomeno di intimidazione ambientale, subiscono lesioni personali ovvero un danno a beni mobili o immobili di loro proprietà, o sui cui vantano un diritto reale di godimento. Ristorabili sono solamente il danno emergente o quello da lesione personale e, in questi casi, l'elargizione viene concessa alle stesse condizioni previste per la vittima principale. Ciò significa che non sussiste alcun obbligo particolare in capo al terzo danneggiato al di fuori della presentazione della denuncia e della prova del danno di cui chiede il ristoro con riferimento sia all'*an* sia al *quantum*.

All'interno della categoria dei c.d. “terzi danneggiati” rientrano sia i familiari della vittima, i quali potrebbero riportare delle lesioni personali (ad esempio disturbi del sonno) a causa della vicenda in cui il proprio caro è rimasto coinvolto, sia soggetti che – indirettamente – subiscono le conseguenze del delitto perpetrato nei confronti dell'imprenditore: si pensi al commerciante la cui bottega venga distrutta dall'incendio appiccato al finitimo locale dell'estorto, ovvero al comune cittadino il cui appartamento, sito sopra quel negozio, rimanga danneggiato per effetto del medesimo evento delittuoso. Ancora, è riconducibile alla categoria in esame il soggetto la cui automobile – parcheggiata nei pressi del locale della vittima – sia distrutta in seguito all'esplosione di una bomba lanciata contro la vetrina del negozio dell'estorto. Nella stessa situazione, infine, potrebbe ritrovarsi il collaboratore di un imprenditore edile che abbia ricevuto in prima persona la richiesta di pagamento del pizzo da parte degli estortori.

Negli ultimi tempi è cresciuto il numero di istanze provenienti dai terzi danneggiati. Allo stesso tempo, il Comitato di solidarietà si è dimostrato maggiormente sensibile a tali domande, al fine di creare attorno alla vittima un contesto di approvazione rispetto alla coraggiosa scelta di sporgere denuncia, in tal modo rafforzando la prospettiva per cui intraprendere la strada della legalità conviene, sotto tutti i punti di vista.

Vi è, infine, un'ultima categoria di possibili beneficiari dell'azione del Fondo: si tratta degli appartenenti ad associazioni od organizzazioni aventi lo scopo di prestare assistenza e solidarietà a imprenditori danneggiati da attività estorsive (art. 6). Tali soggetti possono legittimamente adire il Fondo qualora subiscano un danno a beni mobili o immobili, ovvero lesioni personali in conseguenza di delitti commessi al fine di costringerli a recedere dall'associazione o dall'organizzazione ovvero a cessare l'attività svolta nell'ambito delle medesime, ovvero per ritorsione a tale attività, oppure che

subiscano – nella veste di esercenti un’attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica o una libera arte o professione – un danno sotto forma di mancato guadagno inerente all’attività esercitata. È chiaro che tale pregiudizio deve porsi in rapporto causale con il delitto di estorsione o con una vicenda di intimidazione anche ambientale, derivante dalla perdurante appartenenza all’associazione o all’organizzazione.

**ISTANZE PRESENTATE AL COMITATO DI SOLIDARIETÀ
PER LE VITTIME DI ESTORSIONE E USURA EX L. 44/1999:
DANNI RISARCIBILI**

USURA		
TIPOLOGIA DI DANNO ⁴⁹	LIQUIDAZIONE	ESEMPIO
Interessi usurari corrisposti	Ammontare calcolato riferendosi agli interessi usurari effettivamente versati dalla vittima (come accertati in sentenza) e non alla situazione debitoria dell’istante o a quanto richiesto dallo stesso per il suo reinserimento nell’economia legale. ⁵⁰	
Altri vantaggi usurari corrisposti		Vendita di un bene mobile/immobile all’usuraio o a soggetti a lui collegati a un prezzo inferiore a quello di mercato.
Eventuale maggior danno consistente in perdite o mancati guadagni derivanti dalle caratteristiche del prestito usurario, dalle sue modalità di riscossione ovvero dalla sua riferibilità a organizzazioni criminali.	La quantificazione avviene confrontando il reddito medio conseguito nel biennio precedente all’evento lesivo con quelli prodotti negli anni successivi fino alla data della definizione dell’istruttoria. ⁵¹	Riduzione di reddito (non solo per abbandono della clientela); Perdita dell’avviamento commerciale (nell’ipotesi di cessazione definitiva dell’attività); Riscossione avvenuta con modalità estorsive.

Nelle vicende in cui la vittima ha subito sia fatti di estorsione sia di usura può presentare una duplice istanza. In questi casi il Comitato – nel rispetto della prospettiva solidaristica che ne anima il funzionamento e che giustifica la sussistenza del Fondo – liquiderà le perdite da danno emergente e da mancato guadagno, oltre che il danno alla salute, riconducendole alla vicenda estorsiva con una elargizione, mentre riconoscerà all’istante un finanziamento a titolo di mutuo quale ristoro per gli interessi usurari corrisposti riconducendolo ai fatti di usura.

⁴⁹ L’elenco all’interno della tabella è ricavato dall’art. 14, comma 4, legge n. 108 del 1996: “L’importo del mutuo è commisurato al danno subito dalla vittima del delitto di usura per effetto degli interessi e degli altri vantaggi usurari corrisposti all’autore del reato. Il Fondo può erogare un importo maggiore quando, per le caratteristiche del prestito usurario, le sue modalità di riscossione o la sua riferibilità a organizzazioni criminali, sono derivati alla vittima del delitto di usura ulteriori rilevanti danni per perdite o mancati guadagni”.

⁵⁰ Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, *Procedure di accesso ai benefici di legge per le vittime dell’estorsione e dell’usura. Vademecum*, cit., p. 22. Da un punto di vista operativo, qualora la richiesta di mutuo sia avanzata, per motivi di urgenza, nel corso della fase delle indagini preliminari, la liquidazione avviene sulla base degli importi risultanti dalla documentazione allegata dalla vittima. Se, poi, dalla sentenza dovesse emergere il riconoscimento di un importo maggiore, l’imprenditore ha la possibilità di presentare un’istanza di riesame per ottenere il riconoscimento del maggior ammontare accertato in sede giudiziaria.

⁵¹ Cfr. E. Pezzuto (op. cit), pp. 105-106.

**ISTANZE PRESENTATE AL COMITATO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME DEI REATI DI TIPO
MAFIOSO (E DEI REATI INTENZIONALI VIOLENTI)
EX L. 512/1999:
DANNI RISARCIBILI**

TIPOLOGIA DI ESBORSO RIMBORSABILE ⁵²	LIQUIDAZIONE	ESEMPIO
Danni patrimoniali e non patrimoniali liquidati in sentenza	È necessario che: a) l'imputato sia stato condannato per il delitto di cui all'art. 416 bis c.p., per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 bis c.p. o per un delitto commesso al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose; ⁵³ b) la persona offesa si costituisca parte civile nel relativo giudizio ovvero agisca in sede civile.	Somme pagate quale "pizzo" dall'imprenditore estorto.
Spese legali e onorari di costituzione e difesa		

Il Fondo ex legge n. 512 del 1999 rifonde gli esborsi sopra indicati sia nelle ipotesi in cui la persona fisica si sia costituita parte civile all'interno del processo penale, sia nelle ipotesi in cui agisca in un apposito giudizio civile al fine di ottenere la liquidazione del danno da reato, come accertato nell'ambito del procedimento penale occorso per i fatti che l'hanno vista coinvolta.

Al ricorrere delle condizioni ricordate, il presente Fondo corrisponde alla vittima l'ammontare del danno subito così come liquidato dal giudice, surrogandosi poi nei suoi diritti verso il soggetto condannato al risarcimento del danno, originariamente ai sensi dell'art. 6, comma 4, legge n. 512 del 1999. A seguito dell'unificazione con il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura, tale surrogazione è ora disciplinata dall'art. 2, comma 6 *sexies*, d.l. n. 225 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 10 del 2011, il quale specifica che il Fondo unificato è surrogato nei diritti delle vittime negli stessi termini e alle stesse condizioni già previsti per i Fondi istituiti, rispettivamente, dalle leggi n. 44 del 1999 e, per l'appunto, 512 del 1999.

Il diritto di surroga è esercitato dal concessionario CONSAP.

Tali somme rimangono a carico del Fondo nel caso in cui questo non possa soddisfare il suo diritto nei confronti del soggetto condannato al risarcimento del danno.

Da questo punto di vista, peraltro, possono segnalarsi i rilievi contenuti nella Relazione approvata nel maggio 2018 dalla Corte dei conti sulla gestione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura nel periodo compreso tra il 2013 e il 2017. I giudici contabili, in particolar modo, descrivono come inefficace l'attività realizzativa dei crediti che nascono dalla

⁵² L'elenco inserito all'interno della tabella è ricavato dall'art. 4 della legge n. 512 del 1999: "1. Hanno diritto di accesso al Fondo, [...], le persone fisiche costituite parte civile nelle forme previste dal codice di procedura penale, a cui favore è stata emessa, [...], sentenza definitiva di condanna al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, nonché alla rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa, a carico di soggetti imputati, anche in concorso, dei seguenti reati: [...]".

⁵³ Così prevede l'art. 4, comma 1, lett. a), b) e c), legge n. 512 del 1999.

surrogazione *ope legis* del Fondo nei diritti delle vittime beneficiarie delle provvidenze, con una riscossione effettiva *pressoché irrilevante*, pur riconoscendo che la difficoltà di ottenere il risarcimento dal responsabile del reato è in gran parte fisiologica, dal momento che il patrimonio dello stesso è solitamente sottoposto alla misura della confisca.

La possibilità per la vittima di ottenere, attraverso l'*iter* descritto, il rimborso delle somme pagate all'estortore non determina alcun effetto distorsivo né crea incentivi verso il fenomeno, favorendo l'iniziale acquiescenza dell'imprenditore estorto. L'effettivo indennizzo degli importi pagati quale "pizzo" in favore dei clan, infatti, è subordinato non solo alla prova del loro *quantum* in giudizio – spesso resa assai ardua dal fatto che la consegna avvenga *brevi manu*, senza che di ciò sia dato traccia su qualche documento contabile –, ma soprattutto al riconoscimento delle condizioni specificamente previste dall'art. 4, comma 1, legge n. 512 del 1999 richiamate nella tabella, vale a dire – sostanzialmente – la circostanza che sia riconosciuta l'aggravante del metodo mafioso. Ancora, occorre ribadire come il risarcimento possa essere liquidato solo in favore della vittima che si costituisca parte civile, eventualità che non è da ritenersi automatica.

All'inizio degli anni '90, Giovanni Falcone indicava come strada da seguire per incoraggiare la denuncia e incitare alla rivolta contro le organizzazioni mafiose: *"la creazione di un FONDO che incentivi la resistenza alle pretese estorsive"*.

A trent'anni dall'istituzione di un simile strumento – l'attuale Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura – lo Studio promosso dal Commissario straordinario di Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e sviluppato da un gruppo di ricerca dell'Università Bocconi si interroga sull'efficienza e l'efficacia delle misure adottate.

Nel fare ciò, si sono seguite due direttrici tra loro complementari. Nell'ambito della prima direttrice di ricerca si è costruito un database statisticamente rappresentativo dell'insieme delle istanze di accesso concluse che include oltre 300 casi, per due terzi relativi a fatti di estorsione. La distribuzione territoriale e settoriale degli istanti riproduce le aree di maggior presenza del crimine organizzato e i settori nei quali più frequentemente si osservano tentativi di penetrazione delle organizzazioni criminali nell'economia legale. Il processo di valutazione delle istanze ha ricevuto una accelerazione significativa con la progressiva digitalizzazione delle procedure, attestandosi negli anni più recenti su una durata inferiore ai due anni. Circa la metà delle richieste è accolta riconoscendo una elargizione o mutuo pari in media alla metà delle somme richieste.

L'analisi vittimologica, sviluppata nell'ambito della seconda direttrice di ricerca, ha permesso di riscontrare la buona efficacia dell'elargizione a fondo perduto corrisposta agli imprenditori vittime di estorsione, specie nei casi in cui la denuncia è intervenuta a breve distanza dalla richiesta estorsiva. Per contro, il supporto alle vittime di usura appare meritevole di un ripensamento, nella prospettiva di modificare la natura giuridica delle somme attualmente corrisposte a titolo di mutuo e di garantire un supporto maggiore da parte del Fondo, anche attraverso il coinvolgimento di professionisti che, ove necessario, possano sostenere gli operatori economici nel processo di reinserimento nell'economia legale.

La ricerca ha consentito di affrontare una riflessione più ampia sulla natura e le procedure seguite dal Fondo, con alcune buone pratiche e spunti di riforma che si sottopongono al dibattito. Importante risulta la capacità di diffondere l'esistenza e la funzione del Fondo presso le potenziali vittime, così come il ruolo ricoperto dalle associazioni antiracket nell'accompagnare gli operatori economici dal momento della denuncia alla ripresa della propria attività. Nella ricostruzione dei fenomeni sottostanti appare importante raccogliere sistematicamente le informazioni sulle caratteristiche delle imprese vittime, in modo da comprendere più a fondo gli effetti delle pratiche delittuose sulla sostenibilità economica e le prospettive di rilancio.

Nel complesso, si restituisce l'immagine di uno strumento che, seppur suscettibile di un "tagliando", è comunque in grado di giocare un ruolo fondamentale nella lotta all'estorsione e all'usura, attribuendo maggiore centralità alle Istituzioni, dignità alle vittime e legittimazione agli imprenditori.