



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 155

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni
criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DELL'AVVOCATO ELEONORA MONTANI

156^a seduta: giovedì 13 gennaio 2022

Presidenza del presidente MORRA

I N D I C E**Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:
 – MORRA (*Misto*), senatore Pag. 3

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE:
 – MORRA (*Misto*), senatore Pag. 3

Audizione dell'avvocato Eleonora Montani

PRESIDENTE: – MORRA (<i>Misto</i>), senatore Pag. 4, 15, 21 ENDRIZZI (<i>M5S</i>), senatore 12, 14, 20 MIRABELLI (<i>PD</i>), senatore 13, 15 CANTALAMESSA (<i>LEGA</i>), deputato 15	MONTANI, avvocato Pag. 4, 15, 20
---	--

Sui consulenti della Commissione

PRESIDENTE:
 – MORRA (*Misto*), senatore Pag. 21

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA-CAMBIAMO!-EUROPEISTI-NOI DI CENTRO (Noi Campani): Misto-I-C-EU-NdC (NC); Misto-Italexit per l'Italia-Partito Valore Umano: Misto-IpI-PVU; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-+Europa – Azione: Misto-+Eu-Az; Misto-PARTITO COMUNISTA: Misto-PC; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega-Salvini Premier: LEGA; Partito Democratico: PD; Forza Italia- Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FDI; Italia Viva-IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LEU; Misto-MAIE-PSIFACCIAMOECO: M-MAIE-PSI-FE; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: M-NCI-USEI-R-ADC; Misto: MISTO; Misto-Alternativa: MISTO-A; Misto-Centro Democratico: MISTO-CD; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-MIN.LING; Misto-AZIONE-+EUROPA-RADICALI ITALIANI: MISTO-A-+E-RI.

Interviene l'avvocato Eleonora Montani.

I lavori hanno inizio alle ore 14,08.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna verrà redatto il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web-TV* della Camera dei deputati.

Mi corre l'obbligo di rammentare, ancora una volta, le garanzie che sono state stabilite in Ufficio di Presidenza allorquando vi siano consulenti o senatori e deputati che seguano da remoto. In tali circostanze tutto il personale di supporto presente in Aula e collegato in video, nessuno escluso, è vincolato al rispetto della segretezza di quanto dichiarato; il Presidente è sempre in condizioni di poter valutare di interrompere il collegamento audio con i poli remoti. Qualora ciò non accada è bene rammentare sempre che coloro i quali seguono in videoconferenza sono censiti dalla Commissione, con tutto ciò che ne discende in termini di responsabilità per la divulgazione e comunicazione a terzi di quanto emerge in seduta.

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE. Do atto preliminarmente del deposito, già annunciato in Ufficio di Presidenza, della proposta di relazione concernente gli esiti di una missione a Catanzaro e Vibo Valentia del 28 e 29 settembre 2020. La proposta, una volta esaminata dalla Commissione plenaria, potrà essere approvata e trasmessa alle due Assemblee e vede come relatori, oltre a me, l'onorevole Wanda Ferro. È questa una delle proposte di relazione che verranno esaminate in sede plenaria nelle prossime settimane, facendovi seguito la proposta di declassificazione per la XII Legislatura e la proposta riveniente dal Comitato coordinato dall'onorevole Dara sulla sicurezza e la prevenzione delle infiltrazioni nei porti.

(I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 14,11).

(I lavori riprendono in seduta pubblica dalle ore 14,12).

Audizione dell'avvocato Eleonora Montani

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'avvocato Eleonora Montani, professoressa a contratto, docente di diritto penale all'università «Bocconi» di Milano.

Si tratta della prima attività informativa del ciclo di istruttoria connesso con i reati di usura, deliberato dall'Ufficio di Presidenza.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, l'audita ha la possibilità di richiedere la secretazione della seduta o di parte di essa qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possano essere oggetto di divulgazione. Al termine dell'intervento, potranno prendere la parola, in ordine di prenotazione, i senatori e i deputati per porre quesiti.

Do pertanto il benvenuto alla professoressa Montani e le cedo la parola.

MONTANI. Onorevole Presidente, onorevoli senatori e deputati, desidero innanzitutto ringraziarvi per avermi invitata a questa audizione.

Il tema sul quale mi è stato chiesto di intervenire è relativo al reato di usura, sempre più di frequente posto in essere da soggetti appartenenti alla criminalità organizzata e, accanto a questo, allo strumento che lo Stato ha sviluppato per offrire un sostegno alle vittime di questo reato, il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura disciplinato dalla legge n. 44 del 1999. Sull'istituto da ultimo citato ho svolto uno studio i cui risultati principali sono raccolti nel *report* che vi lascio.

Lo studio – immagino di poterlo lasciare agli atti – è stato promosso dal commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiusura e antiracket e dal Ministero dell'interno e sviluppato con il supporto del centro Baffi dell'università «Bocconi» e di preziosi colleghi che con me hanno lavorato: il professor Polo, il dottor Vasca e il dottor Rapella.

Nel mio intervento cercherò quindi, in estrema sintesi, di condividere alcune notazioni sul reato di usura, punto di partenza della nostra riflessione, di approfondire nel dettaglio – in rapporto agli elementi emersi rispetto al reato di usura – il ruolo svolto dal fondo di solidarietà per le vittime, il sostegno alle vittime stesse e, alla luce di queste considerazioni, tornerò al reato di usura per evidenziarne alcuni aspetti che credo meritino la vostra attenzione in termini di una riflessione *de lege ferenda*.

Per quanto riguarda il reato di usura va da subito evidenziato come da tempo studiosi e Forze dell'ordine hanno posto in evidenza la particolare pericolosità sociale del fenomeno e l'importanza strategica del suo contrasto pur dinanzi ai numeri delle denunce di delittuosità, riportati dalle statistiche, che sono particolarmente esigui.

Per toccare con mano la significatività dei dati vi segnalo solo che i dati relativi al 2020 hanno visto un incremento delle denunce per fatti usurari – a livello nazionale – con 241 fatti di reato; stiamo parlando di numeri tutto sommato esigui. Questo perché l'usura è un reato la cui emer-

sione è particolarmente complicata; nasce da un incontro di volontà: una richiesta di finanziamento e una offerta di finanziamento che quindi contribuiscono a creare sinallagma criminale e a mantenerlo sotto traccia. L'usura, però, è 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 nell'incontro tra domanda e offerta e a offrire sono sempre più di frequente le organizzazioni criminali di tipo mafioso che agiscono allo scopo di controllare il territorio, di riciclare i capitali illecitamente accumulati, che in tal modo vengono messi nuovamente a reddito; di penetrare e condizionare il sistema economico in una sorta di catena produttiva criminale, un *continuum* illecito che è difficile sciogliere e interrompere.

La dimensione del reato di usura è andata assumendo evidenze sempre maggiori con l'acuirsi della crisi economica causata dal protrarsi dell'emergenza sanitaria legata alla pandemia, che ha imposto pesanti chiusure e limitazioni al mercato. Basti vedere i dati ISTAT, li ho citati prima: l'usura è l'unico reato contro il patrimonio, se si fa eccezione per le frodi informatiche, ad evidenziare un incremento nel 2020 nei tassi di denuncia. Per tutti gli altri reati osserviamo un significativo calo. Ancora, alla segnalazione di questo incremento osservabile già a livello statistico si associa l'allarme destato dal ruolo che le mafie hanno assunto quali soggetti attivi del reato in questione. Un allarme condiviso da più fonti; il riferimento va *in primis* alle relazioni della DIA e a quelle dell'UIF.

L'allarme è rafforzato e percepito anche nella risposta istituzionale che ha avvertito la necessità di creare un organismo di monitoraggio e di analisi sul rischio di infiltrazione nell'economia da parte della criminalità di tipo mafioso, costituito lo scorso 8 aprile.

Il fenomeno dell'usura così come quello dell'estorsione – che al pari dell'usura rientra nel perimetro di competenza del fondo di solidarietà – è caratterizzato da uno scarso tasso di emersione, come dicevamo: poche denunce, spesso legate allo svolgimento di indagini per altri reati. Tra le ragioni della scarsa propensione alla denuncia da parte della vittima, una è particolarmente significativa: accanto alla natura collusiva di questo reato, cui già abbiamo fatto cenno, vi è sicuramente la diffidenza nei confronti delle istituzioni, la diffidenza nei confronti della possibilità dello Stato di supportare realmente e di manifestare una presenza concreta accanto alle vittime di usura.

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 sia in termini processuali, sia in termini extraprocessuali, cioè sia dal punto di vista del supporto della difesa, per sé e per i propri cari, nelle prime fasi, nella denuncia e nell'esecuzione del processo, sia successivamente rispetto alla possibilità di mantenere in vita l'azienda e di garantire una qualità di vita adeguata al proprio nucleo familiare.

Per rispondere a queste domande, e quindi restituire alla vittima una prospettiva in entrambi gli scenari, lo Stato ha sviluppato una strategia di

contrasto al fenomeno complessa che promuove, accanto all'azione repressiva nei confronti di coloro che pongono in essere il fatto di reato, misure di supporto alla vittima. Questa strategia si inserisce in un quadro sovranazionale ove, con la direttiva n. 29 del 2012, il legislatore europeo evidenzia la necessità di predisporre un sistema di diritti che rifletta integralmente i bisogni della vittima 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.

L'emersione che la vittima compie con la denuncia e il riconoscimento che la stessa riceve in sede processuale preludono all'assunzione di un nuovo *status*, quello di soggetto legittimato anche alla richiesta di sostegno. È il riconoscimento di una riparazione del danno subito, dell'offesa patita. 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. In particolar modo, la legislazione in materia, basata su un principio solidaristico, offre sostegno e solidarietà ai cittadini che si ribellano al racket e all'usura.

Tornando, quindi, alla nostra analisi, occorre – a mio parere – sviluppare una riflessione sulla prognosi di efficacia del fondo come strumento a un triplice livello: anzitutto come capacità di emersione del fatto di reato, come strumento in grado di sollecitare la volontà delle vittime nel processo di scissione del giogo usurario, di supporto alle vittime che hanno denunciato, e infine di sostegno nel percorso di rilancio all'attività economica interessata dalla vicenda delittuosa, ovvero, di reinserimento della vittima nel circuito produttivo, nell'economia lecita.

Assumiamo quindi una prospettiva vittimo-centrica in questa nostra analisi e sviluppiamo una riflessione partendo da questo presupposto.

Le vittime di usura sono soggetti che stanno attraversando una fase, non necessariamente patologica, della vita dell'impresa costituita da una crisi di liquidità. In questa situazione esse maturano – a torto o a ragione – la convinzione che il ricorso al credito illegale sia per loro l'unico strumento possibile.

Colui che domanda il prestito percependo di non avere alternative è disposto a indebitarsi a condizioni svantaggiose, accettando l'offerta di un finanziamento che gli impone la stipula di un patto di natura vessatoria.

La stessa vittima del reato, al fine di risolvere un proprio problema finanziario e nell'impossibilità di accedere al credito legale, si rivolge all'usuraio, approcciandosi a quest'ultimo in uno stato di soggezione e vergogna per la situazione di difficoltà economica in cui si viene a trovare. L'usurato tenderà a celare la propria situazione di indebitamento pur di non ammettere pubblicamente il fallimento, sia esso personale o imprenditoriale; per questa stessa ragione non si confiderà con i familiari, non cercherà ulteriori aiuti, non si rivolgerà agli 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 solo nell'affrontare la sua difficoltà. Questo è sicuramente un primo

aspetto problematico rispetto all'interlocuzione e alla necessità di intercettare la vittima.

Appare evidente come in un contesto quale quello delineato, giungere alla scelta di denunciare non sia semplice. Accanto al timore per la propria incolumità e per quella dei propri cari c'è spesso un'oggettiva incapacità di spezzare il giogo usurario nella consapevolezza di non avere alternative allo *status quo*; per tacere dei casi in cui la vittima nel gioco crimino-dinamico si muta in colluso, segnalando per esempio all'usurario ulteriori soggetti in crisi da coinvolgere nella rete usuraria.

La vittima di usura, anche quando deciderà di denunciare, lo farà molto tardi, quando sarà divenuto impossibile sostenere il debito usurario. L'usuraio, sia esso criminale di quartiere o sodale dell'organizzazione di tipo mafioso, si presenterà all'operatore economico in difficoltà mostrando dapprima il volto del benefattore e offrendosi di garantire sopravvivenza all'impresa; successivamente, con un agito che assumerà spesso i tratti della violenza e della minaccia, propri di una condotta estorsiva, pretenderà il pagamento del debito, giungendo, nell'impossibilità dell'imprenditore di adempiervi, ad appropriarsi dell'attività o dei beni dello stesso.

Il contratto usurario nasce infatti in una situazione almeno in apparenza armonica: l'usuraio benefattore risponde alla domanda dell'usurato che è stato abbandonato dallo Stato o dalle istituzioni. In realtà, sin dalla fondazione del rapporto appare chiaro come questo sia di natura asimmetrica e come l'usurato sia disposto ad accettare nella contrattazione condizioni particolarmente svantaggiose. Instaurato poi il rapporto usurario, le vittime descrivono un crescendo di tensione: all'approssimarsi della scadenza, l'usuraio comincerà a ricordare loro la necessità di saldare il debito con richieste sempre più insistenti e messaggi reiterati; si osservano in questi casi esplosioni di violenza, aggressioni, minacce alla vittima o ai familiari.

Nel concatenarsi di questi eventi la vittima risulta sempre più esposta, entrando in contatto con soggetti differenti, sempre più invischiata nel rapporto usurario.

La denuncia costituisce lo snodo essenziale, il momento in cui viene rotto questo legame, e proprio per questa ragione la denuncia è divenuta nella norma una *condicio sine qua non* per l'accesso al fondo di solidarietà. La previsione della denuncia rappresenta il fulcro del sistema di tutela dell'imprenditore vittima anche tramite il fondo di solidarietà ed esprime quindi un valore simbolico, di riconoscimento dello *status* della vittima e di riaffermazione e riacquisizione della dignità della stessa.

Nel momento in cui ci rendiamo conto dell'aggressività di questo fenomeno e della sua pericolosità sociale, appare opportuno ripensare ad alcuni degli interventi oggi previsti.

Una delle maggiori criticità dell'istituto oggi in vigore ci appare da ricondurre alla difficoltà che le vittime di usura incontrano nella restituzione del mutuo decennale ottenuto (il fondo di solidarietà per le vittime di racket e usura supporta le vittime di usura con l'erogazione di un mutuo). Sottolineiamo che, a differenza delle vittime di usura, le vittime di

estorsione ricevono invece una elargizione a fondo perduto in ristoro dei danni subiti. Su questo tema torneremo.

Quali sono le difficoltà che incontra la vittima di usura? Vi sono difficoltà oggettive che la vittima si trova ad affrontare nel restituire il mutuo. Il mutuo non viene reso in una percentuale superiore all'80 per cento dei casi, quindi in misura estremamente significativa. Innanzitutto, l'imprenditore denuncia quando è allo stremo e non ha più alternative: si tratta di una situazione estremamente compromessa che, in un numero statisticamente significativo di casi, si è protratta per anni. Ancora, l'imprenditore denuncia quando è psicologicamente annullato e l'impresa è in ginocchio. In questo stato di prostrazione è particolarmente complesso, pur potendosi giovare di fondi nuovi, riuscire a reinvestirli, rimpiegarsi e rialzarsi con le proprie forze rimettendosi sul mercato. Ancora, l'imprenditore denuncia quando è pieno di debiti e non è più in grado di far fronte alle richieste dell'usuraio.

Le pressioni degli usurai in diversi casi hanno influenzato l'andamento dell'attività in misura significativa, compromettendone la stabilità spesso in modo irreversibile. In questo scenario comprenderete benissimo come un mutuo difficilmente riesca ad assolvere alla funzione per la quale è stato erogato, che è quella di garantire un reingresso nell'economia, un rilancio delle attività dell'imprenditore. Ricordiamoci che i soggetti legittimati ad accedere al fondo sono coloro che esercitano l'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica ovvero una libera arte o professione. Stiamo parlando di queste categorie di individui.

Dicevamo, una vittima di usura titolare del mutuo come lo utilizzerà? *In primis*, per pagare i debiti che ha accumulato nei confronti dei fornitori, delle banche e dei finanziatori, dello Stato stesso, perché spesso per pagare l'usuraio si evita di pagare altro tipo di debiti che si contraggono anche nei confronti dell'erario, dell'INPS. La vittima si troverà così nell'impossibilità materiale di rispettare il piano di restituzione concordato, e prima ancora nell'impossibilità di effettuare quegli investimenti che sarebbero necessari per rilanciare l'attività di impresa, ne consegue che il mutuo non viene restituito e spesso non viene neppure usato per fare impresa, ma viene utilizzato per saldare i debiti esistenti. A ciò si aggiunge che lo Stato, comunque anche nel momento della denuncia, arriva tardi. Il percorso per la concessione del mutuo è lungo: occorre l'accertamento del *fumus delicti* da parte della procura, un confronto con la prefettura, con il nucleo di valutazione per la non facile quantificazione del danno risarcibile e poi la deliberazione del Comitato di solidarietà. Quindi, ai tempi già estremamente lunghi che trascorrono prima che l'imprenditore decida di denunciare, se ne aggiungono altri prima che lo stesso riesca ad entrare in possesso di una qualche forma di ristoro. Tra l'altro, la vittima di usura è spesso confusa nella sua narrazione e il tentativo di reperire sempre nuove risorse per far fronte alle pressioni dell'usuraio non può che compromettere una situazione contabile già precaria, incidendo negativamente sulla possibilità di ricostruire puntualmente e documentare quanto pagato. Comunque sia, anche prescindendo dalle complicazioni legate alla cattiva

tenuta della contabilità da parte dell'usurato, è importante ricordare che in molti casi non è documentabile la dazione in denaro che spesso l'usurato corrisponde in contanti senza che l'usurario gli rilasci alcun tipo di ricevuta, e questo va da sé. 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. Questo è un altro elemento di disallineamento della risposta di sostegno dello Stato.

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 – lo abbiamo anticipato – è prevista una elargizione, perdonatemi, è figlia di una precomprensione. Tale diversità è storicamente giustificata dal diverso ruolo agito dalla vittima, che nel delitto di usura contribuisce in qualche modo ad instaurare la relazione nella quale rimane soggiogata.

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

Nei fatti di usura, come già sottolineato, la vittima spesso si avvicina all'autore del reato, cerca un sostegno e una liquidità che non riesce a trovare seguendo la via legale. In questo contesto si assiste – da parte della società civile – a una sorta di giustificazione impropria dell'aggressore, del reo, e di rimprovero per la vittima, associata a una tendenza a prenderne le distanze: «dopotutto, se l'è andata a cercare, è lei che si è rivolta all'usuraio!». Ne deriva una certa rigidità, una difficoltà a venire incontro in termini realmente solidaristici, come ci chiede l'Europa e come ci siamo impegnati a fare nella normativa sul fondo, che è un fondo di solidarietà, ricordiamocelo, nei confronti della vittima stessa.

In questo campo giocano un ruolo importante le associazioni antiracket e antiusura, che spesso sono coloro che supportano la vittima nella denuncia, seguono il processo costituendosi parte civile, seguono il percorso di presentazione dell'istanza al fondo e, quando la vittima che denuncia vede, per esempio, allontanarsi i propri clienti e venir meno la rete sociale che la supportava, si attivano per ripristinarla. A questo proposito, è auspicabile, per esempio, in un'ottica di riforma della normativa, che venga tenuto presente il ruolo svolto dalle associazioni, che venga in qualche modo riconosciuto, valorizzato e istituzionalizzato tramite un percorso normativo.

Tirando le fila e provando a mettere insieme i profili di criticità di fatto già emersi e i possibili elementi di riflessione, 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 accompa-

gnano al fenomeno dell'usura e a promuovere strumenti di sostegno privi di quelle criticità già iscritte nella norma, già evidenziate.

In questa prospettiva un passaggio necessario appare quello destinato a rafforzare le reti sociali di sostegno alla vittima, con campagne educative e formative dirette a sensibilizzare la società rispetto al fenomeno indagato e anche alla corretta percezione e narrazione della vittima del reato e del contesto entro il quale, soprattutto in un settore quale quello economico, questi tipi di reati vengono posti in essere. 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 a livello fiscale ai reati economici, inclusi quelli per le imprese.

Nel breve periodo, è inoltre 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 delle vittime – penso a meccanismi 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 ma anche successivamente 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'imprenditore vittima di usura l'erogazione di un mutuo ai fini del reinserimento nell'economia legale; il mutuo va in realtà – questo ce lo dicono i dati – ad aggiungersi alla cospicua mole di debiti che l'azienda già ha, rendendo così difficile sia la ripresa economica sia la sua restituzione rateale al fondo.

L'ipotesi suggerita può essere 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 così da sostenere il soggetto che riceve il sostegno nel processo di reinserimento nell'economia legale. Questo è uno strumento che abbiamo già visto attivo in altri settori (nel sovraindebitamento, per esempio), che a mio parere ben potrebbe essere utilizzato con profitto anche nei confronti degli imprenditori, dei commercianti, degli artigiani e degli operatori economici vittime di usura.

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 senza timori a favore di quante più realtà possibili, restituendo centralità alla figura della vittima. In questa prospettiva si potrebbe, per esempio, ipotizzare che, per le imprese dotate di un potenziale di sopravvi-

venza e crescita, abbia senso provvedere a un sostegno più articolato, un piano di investimento, un supporto amministrativo, mentre, per gli operatori che non hanno possibilità di sopravvivere, un contributo a fondo perduto assumerebbe un carattere meramente assistenziale; questa misura avrebbe il compito di sostenere la vittima che sceglie di denunciare così come fa ora l'erogazione di un mutuo che nella realtà dei fatti non viene restituito.

Vedere una vittima di usura che ha denunciato camminare a testa alta, proseguire o 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 a denunciare e a fare emergere questi fatti di reato.

Per raggiungere questo scopo occorre agire su più fronti con un approccio integrato, capace di creare una sinergia tra tutti gli autori coinvolti; primo fra tutti è necessario l'impegno dello Stato, colui che, tramite le Forze dell'ordine e l'autorità giudiziaria, ha il compito di perseguire i reati e sostenere le vittime con il fondo, come abbiamo già detto. Ancora, le sue istituzioni: penso, per esempio, ai sindaci dei Comuni quali rappresentanti della cittadinanza, che possono schierarsi accanto alla vittima per trasmettere un messaggio inequivocabile rispetto alla condanna di determinate condotte in sede processuale, per esempio, riconoscendo e restituendo dignità alla vittima. Ancora, le associazioni antiusura, che già svolgono un ruolo molto importante, ma la comunità tutta è chiamata a rifondere e a recuperare quel vincolo di cittadinanza che è stato spezzato con la commissione del fatto di reato.

Da ultimo, mutuandole dalle riflessioni ora condivise sul fondo di solidarietà in relazione al reato di usura, mi siano concesse due notazioni rispetto al reato di usura così come previsto dal codice; chiudiamo il cerchio tornando all'articolo 644 del codice penale.

Il pesante ingresso della criminalità organizzata nelle file degli autori primari del reato ha inciso significativamente sulla struttura dello stesso, sulla condotta tipica *in primis*: l'esponente del clan sta progressivamente sostituendo il cravattaro di quartiere, e con la presenza dei nuovi attori muta anche il *modus operandi*. Per ottenere il pagamento del debito contratto si osserva, in un numero statisticamente significativo di casi, una condotta caratterizzata da violenza e minaccia: elementi, questi, che sono alieni nella descrizione del 644, l'articolo che disciplina l'usura, mentre sono presenti e sono propri del reato di estorsione. Ancora, il valore selettivo che viene riconosciuto nell'articolo 644 all'ammontare degli interessi pare aver ceduto il passo al valore del bene dato in garanzia, che costituisce spesso, per l'autore del reato appartenente alla consorteria mafiosa, il vero interesse e la *ratio* posta a fondamento del sinallagma criminoso.

Il mafioso – passatemi il termine generale – agisce di frequente mosso dall'interesse di impossessarsi del bene dato in garanzia, sia esso un immobile, un'azienda o una società; di più, l'attore appartenente alla criminalità organizzata vede nel prestito usurario un facile canale per rici-

clare denaro accumulato con l'attività illecita. Spesso, poi, ha interesse a tenere il debitore in una posizione di soggezione, mantenendo in essere il sinallagma contrattuale non tanto per continuare a riscuotere gli interessi, e quindi per quell'elemento che viene considerato particolarmente significativo nella struttura attuale del reato; la posizione debitoria della vittima viene mantenuta per poi passare nel momento opportuno a riscuotere il proprio credito nelle modalità più varie, garantendosi così un serbatoio di voti, per esempio, la custodia di armi o di droga, rifugio per i latitanti, emissione di false fatture per facilitare le operazioni di riciclaggio del denaro illecitamente accumulato dall'organizzazione, mediazione con altri soggetti in difficoltà per allargare la rete usuraria, eccetera, in quel *continuum* di illeciti di cui avevamo già parlato all'inizio della nostra relazione. In tal modo la vittima diviene complice del reo e il giogo che la lega all'autore del reato si fa sempre più stretto, complicando ulteriormente il ruolo dello Stato e delle istituzioni che sono chiamati a spezzare questo vincolo. Questi sono gli elementi che caratterizzano il fatto di reato.

Quando l'autore del reato è un soggetto legato alla criminalità organizzata si osservano ripercussioni anche nell'operatività del fondo, alla luce del *modus operandi* sopra descritto, per esempio, da un unico fatto di usura scaturirà una duplice contestazione, una per usura e una per estorsione per quanto concerne le modalità di minaccia o violenza poste in essere dal soggetto per riscuotere il premio pattuito. Ecco che allora dinanzi al fondo saranno presentate due istanze: una per ottenere l'elargizione per il fatto estorsivo e l'altra per ricevere il mutuo per il fatto di usura, con una duplicazione e una complicazione dell'*iter* particolarmente significativa. Lasciamo perdere poi il tema dell'usura bancaria che in realtà affolla la scrivania del commissario, ma non è passibile di essere sostenuta tramite il fondo di solidarietà.

Per tutte queste ragioni, a mio parere sarebbe importante e utile sviluppare una riflessione promuovendo una riforma del fondo che tenga conto della realtà empirica del fenomeno usurario e – perché no? – spingendoci oltre, ripensare, in una prospettiva sinergica, sia all'ipotesi codicistica di cui all'articolo 644 – magari pensando di prevedere per l'ipotesi di usura presunta un rimedio civilistico, mantenendo invece in vigore il gendarme penalistico per l'usura concreta – sia alla disciplina del fondo.

Vi ringrazio per l'attenzione e sono a disposizione per qualunque domanda.

ENDRIZZI (M5S). Professoressa Montani, sono d'accordo con lei quando dice che se ci limitassimo al ristoro non introdurremmo una grande innovazione rispetto a quanto previsto, perché di fatto queste persone ricevono un qualcosa che le risarcisce ma che non porta beneficio alla loro attività. Osservo oltretutto che, come lei diceva bene, questo è un rapporto collusivo, per cui dobbiamo considerare che le persone sono vittime e nel contempo hanno anche fatto una scelta più o meno consapevole, a seconda delle situazioni, di rivolgersi alle consorterie criminali.

Da questo punto di vista, vedrei prioritario da parte dello Stato perseguire finalità legate all'interesse collettivo. Mi spiego. Se risarcire e sostenere la vittima è un dovere, se l'emersione dei reati – che si ottiene stimolando indirettamente la denuncia – è un interesse pubblico, allora è ancora più importante mantenere quanto diceva lei, e cioè il presidio di legalità dell'economia sana e il monumento civico che si ha nel momento in cui un'azienda vessata dalle mafie o dalla criminalità organizzata viene messa in condizioni di essere testimonianza della reazione dello Stato. Da questo punto di vista credo che il nostro impegno comune debba concentrarsi sul rafforzamento dei percorsi, delle procedure, degli istituti che consentono la sopravvivenza dell'azienda, dell'attività economica, dell'occupazione ad essa legata e tutte le cose che lei stessa ha enucleato.

I problemi che incontriamo sono soprattutto legati al tempo; lei parlava delle istruttorie molto pesanti. Se consideriamo che un'azienda che si rivolge a un usuraio è già in difficoltà, probabilmente da tempo e in maniera forse irreversibile, già espulsa dai circuiti creditizi ordinari, legali, dobbiamo intervenire in maniera molto tempestiva, ed è su questo che dobbiamo concentrarci.

L'altro elemento – lo propongo umilmente alla sua valutazione – è quello della qualità della spesa. Lei diceva che c'è il rischio che alla fine i soldi vengano impiegati per pagare i debiti e non per rafforzare gli investimenti di cui l'azienda aveva bisogno. Aggiungo un altro rischio, ovvero che possa esserci anche un ritorno alla criminalità organizzata, che siano proprio quei debitori in qualche maniera, con la forza, a ottenere risorse dalla disponibilità che la persona riceve. Dunque, sono a proporre come ipotesi che vi sia una figura adeguatamente selezionata, filtrata, con requisiti veramente «d'acciaio» da un punto di vista del profilo personale, che possa affiancare ed eventualmente fare quello che in altre situazioni fa l'amministratore di sostegno, e cioè ricevere direttamente l'erogazione e destinarla – per quanto può essere necessario ripartire – in parte a un piano di rientro dei debiti legali e legalmente esigibili e in parte agli investimenti che consentano la sopravvivenza dell'impresa. In tal senso, in merito all'accelerazione delle procedure e alla verifica della qualità dell'impiego delle risorse che cosa potremmo mettere in campo dal suo punto di vista?

Stiamo lavorando su alcune proposte e ipotesi, ma se lei ha già degli elementi magari ci può essere un'utile integrazione.

MIRABELLI (*PD*). Signor Presidente, ringrazio la professoressa Montani per la relazione e per il lavoro che, come ho già avuto modo di vedere, è stato realizzato. Faccio alcune domande/osservazioni.

Quanto la professoressa ci ha detto è molto chiaro e credo, Presidente, che dovremmo lavorare anche a una proposta.

Se guardiamo al Fondo di solidarietà a sostegno delle vittime dell'usura dobbiamo dirci la verità: è uno strumento molto importante ma non funziona, se – come ci veniva riportato – l'80 per cento dei mutui non viene restituito. In questo senso mi ricollego a quanto diceva poco fa il

collega Endrizzi: bisognerebbe capire se la mancata restituzione è dovuta solo a difficoltà o se ci sono anche elementi legati alla volontà di approfittarsi del fondo; le chiedo se ci sono dati nel merito. Molti dicono che ad attingere al fondo siano diverse figure che vogliono approfittarsene sapendo che non viene restituito, ma soprattutto mi pare che il tema vero sia che tale fondo non riesce a funzionare perché non rimette in piedi le attività economiche, che è lo scopo per il quale è stato istituito. Quindi, la proposta è chiarissima: bisogna trasformarlo in un fondo simile a quello per le vittime delle estorsioni, e cioè non un mutuo ma un'elargizione a fondo perduto legata a un affiancamento, io direi di più, a un progetto di rilancio dell'attività economica a cui viene finalizzato il finanziamento. Quindi, ci sono due proposte d'innovazione: fondo perduto e affiancamento di un progetto con soggetti che lo garantiscano. Questa è la prima riflessione che volevo fare e capire se abbiamo un dato su quanti attingono al fondo per approfittarsene più che per necessità.

La seconda domanda è volta a comprendere un po' di più le dimensioni del fenomeno. Lei ci ha detto che è aumentato molto l'utilizzo dello strumento dell'usura da parte della criminalità organizzata. Per me è davvero importante fare delle distinzioni perché non tutta l'usura è criminalità organizzata; sappiamo bene che non è l'unica attività della criminalità organizzata. Bisogna comprendere quali sono le altre tipologie di soggetti che incorrono in questo crimine per capire con cosa abbiamo a che fare; penso che a noi interessi questo.

Cito rapidamente la terza questione: il fondo serve ad aiutare le vittime e dunque il punto – rivolgo questa domanda a una docente della «Bocconi» – è capire quali strumenti si possono mettere in campo per evitare che l'indebitamento delle aziende si traduca poi, come spesso accade, nella necessità di ricorrere ai «cravattari» o alla criminalità organizzata, di fronte al fatto che il sistema bancario chiude progressivamente tutte le porte. Aggiungo che c'è un problema anche dopo, come veniva ricordato in precedenza, perché nel momento in cui si hanno i soldi per portare l'azienda fuori dalla crisi e si trovano comunque tutti i canali bloccati dalla precedente insolvenza, la situazione diventa complicata. Chiedo quindi, su questo punto, quali ipotesi di lavoro si possono mettere in campo.

Cito un'ultima questione, su cui non pretendo una risposta; se poi la nostra audita ha una risposta, la ascolteremo volentieri. Tutto questo riguarda le attività economiche ed esclude le famiglie – mi sarei aspettato che questa domanda la facesse il senatore Endrizzi – e si tratta soprattutto di famiglie costrette a rivolgersi agli usurai per problemi di gioco o crisi di altro tipo. Su questo, ad oggi, al di là delle associazioni antiusura, che pure vengono finanziate con qualche limite, non abbiamo grandi strumenti di intervento, anche e soprattutto sul «dopo», ovvero su come aiutare dopo, nel caso di denuncia. Se dunque la nostra audita ha qualcosa da suggerire anche su questo aspetto, ben venga.

ENDRIZZI (M5S). Sono assolutamente d'accordo con il collega, senatore Mirabelli, sull'opportunità di aprire anche a soggetti non econo-

mici. Il problema è che, se ci troviamo di fronte a un fondo che, così com'è regolato, presenta delle grosse difficoltà, aprire la platea senza averle risolte rischia di essere un problema e, oltretutto, ci troveremmo a sovraccaricare ulteriormente le prefetture e gli organismi di controllo preposti all'istruttoria, col rischio di aggravare ulteriormente quei tempi, che oggi sono il principale limite. Dunque sono assolutamente d'accordo su questa cosa, che dovrebbe però essere fatta nell'ambito di una riforma complessiva, che ci garantisca di mettere a frutto quello che abbiamo oggi, ad esempio, sul versante opposto, a numeri invertiti, con le sofferenze per i prestiti chirografari e i mutui del fondo di prevenzione che hanno invece un grande successo. Da qui, a maggior ragione, la necessità di lavorare sul fattore tempo, perché il miglior modo di fare antiusura è arrivare *ante*, cioè prima dell'usura.

MIRABELLI (*PD*). Sono d'accordo con il senatore Endrizzi: non volevo assolutamente dire che il fondo va allargato alle famiglie. Il fondo ha uno scopo e deve essere sempre più strutturato per aiutare le attività economiche, nel modo che si diceva prima e che ha illustrato la professoressa Montani. Il punto è che da tutto ciò restano fuori le famiglie e probabilmente dovremo inventarci degli strumenti per aiutarle.

CANTALAMESSA (*Lega*). Sottolineo e condivido la domanda che ha fatto il senatore Mirabelli, a proposito di quanto venga gestito dalla criminalità organizzata: fatto 100 il fatturato complessivo dell'usura, mi chiedo quale percentuale sia gestita direttamente dalla criminalità organizzata e quale da altre fattispecie criminali. Per la realtà della provincia di Napoli, ad esempio, i singoli «cravattari», per quanto ne sappia, sono sempre legati alla criminalità organizzata, anche solo per avere un'autorizzazione.

Essendomi collegato alla seduta con qualche minuto di ritardo, non so se la professoressa ha fatto un cenno a questo dato, se ne è a conoscenza e la ringrazio anticipatamente per la risposta. Fatto 100 il fatturato dell'usura, vorrei anche capire la percentuale dei codici fiscali e delle partite IVA che ricorrono a questo sistema infernale, per capire cioè quante sono attività commerciali e imprenditoriali e quante sono famiglie.

PRESIDENTE. Cedo la parola alla nostra audita per le repliche.

MONTANI. Cercherò di rispondere con ordine, ringraziando tutti per le interessanti e puntuali questioni che avete voluto pormi.

Parto quindi tentando di rispondere alle suggestioni del senatore Endrizzi. La problematica da cui è partita la sua riflessione è quella che evidenzia la realtà collusiva della criminogenesi del fatto di usura: l'usura nasce dall'incontro di una domanda e di un'offerta, quindi dalla domanda di un imprenditore o di un operatore economico più in generale, che si rivolge ad un soggetto che opera in un settore illecito, per avere un supporto. Ho cercato di sottolineare nel mio intervento come spesso questi

soggetti non si trovano dinanzi ad una scelta o ad un'alternativa tra rivolgersi al settore lecito – quindi allo Stato, alle banche, alle istituzioni, ai fidi – o a quello illecito, ma vedano chiuse tutte le possibilità di attingere al settore lecito. Quindi essi si percepiscono, a torto o a ragione, come privi di alternativa. Dunque la domanda di credito che viene fatta all'interlocutore appartenente alla criminalità, sia di strada che organizzata, è una domanda obbligata e questo ci solleva un po' rispetto alla realtà di questi imprenditori. Si tratta di persone che si percepiscono come prive di alternativa, con le spalle al muro, che agiscono quindi per portare avanti la propria attività, che vuol dire – come è stato giustamente colto e sottolineato – salvaguardare posti di lavoro, salvaguardare un indotto e rispettare le scadenze assunte con i fornitori. Per tutto questo si rivolgono dunque, non avendo alternative, ad un soggetto criminale.

Questo è quindi un primo punto, che vuole un po' sgomberare il campo rispetto ad una critica che può nascere, secondo la quale si andrebbero a sostenere dei soggetti che vengono a patti con la criminalità. Non voglio dire che siano tutti soggetti assolutamente puliti e che sia impossibile muovere loro qualunque critica: non entro nel merito della condotta e della gestione della loro attività. Analizzando quest'unico segmento, che è quello della criminogenesi del fatto di reato, è questo però l'elemento che osservo, ovvero il venir meno di qualunque alternativa. Quindi non c'è una scelta, ma c'è un percorso obbligato, che è quello di rivolgersi all'interlocutore appartenente alla criminalità.

Supportare questi soggetti e questa categoria di vittime – qui arrivo in qualche modo, in negativo e in contrasto, a prospettare una possibile risposta per quel che riguarda le famiglie – vuol dire anche sostenere attività economiche e posti di lavoro, mantenere saldo il tessuto dell'economia legale e quindi sbarrare le porte all'ingresso di capitali illeciti e di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata nell'economia lecita. Quindi, salvare questi imprenditori e queste attività economiche vuol dire anche proteggere gli altri soggetti che lavorano accanto a loro, nel medesimo settore economico. Sappiamo infatti che, laddove entrano capitali provenienti dalla criminalità organizzata e capitali illeciti, il mercato e l'economia vengono corrotti, viene meno la libera concorrenza e viene falsato tutto l'equilibrio di mercato. Quindi, nel momento in cui lo Stato sceglie di sostenere questi soggetti, sceglie in modo indiretto di sostenere anche tutti gli altri, che continuano a giocare con le stesse carte e secondo le stesse regole, e ripristina le regole del gioco del mercato.

Un elemento che è stato sottolineato e che è particolarmente importante riguarda la capacità e il momento in cui questi imprenditori si rivolgono alla criminalità. Avevo la stessa convinzione del senatore, ovvero che si trattasse di soggetti che in qualche modo agissero in un contesto patologico. Nello svolgere questa ricerca, mi sono resa conto che però, in un numero significativo di casi, la richiesta al mercato illecito avviene anche in situazioni di fibrillazione, che però non sono necessariamente patologiche, ma fisiologiche della vita dell'impresa. Faccio un esempio molto concreto, per cominciare a toccare con mano, come insegnava Lom-

broso, sporcandoci coi fatti, la realtà del fenomeno. Pensiamo ad imprese che magari contraggono un grosso mutuo e poi hanno bisogno di ulteriore liquidità, perché devono approvvigionarsi di un quantitativo di beni da rimettere sul mercato. Magari hanno contratto un mutuo per ristrutturare i magazzini e poi hanno bisogno di un'ulteriore cifra, perché c'è una richiesta o un affare che si ritiene proficuo. In tal caso, ovviamente, le linee di credito sono chiuse, perché si è già ottenuto un finanziamento e, immaginando di riuscire a gestire il rapporto con l'interlocutore proveniente dalla criminalità illecita, lo si appropria.

Si tenga presente che, a volte, l'approccio è mediato, ad esempio da un amico che dice: Non stare a impazzire, perché mio cugino ha una finanziaria e ti può aiutare con un sostegno. Posso raccontare un caso, di cui tra l'altro ho parlato in un articolo, pubblicato su «Diritto penale e uomo», in cui si raccontano alcune storie di vittime. In quel caso è stato detto: Non ti preoccupare, mio fratello ha una finanziaria, può farlo, può darti lui questo prestito di cui hai bisogno. Era proprio il caso dell'acquisto di macchinari e poi di un necessario e ulteriore credito, per una partita di beni da immettere sul mercato. Le procedure sono però andate per le lunghe, l'accordo per l'acquisto del bene è stato fatto, ci sono stati dei problemi, la finanziaria non è riuscita ad erogare il credito e quindi all'imprenditore è stato detto: guarda, ti faccio io, a livello amicale, un prestito che poi mi restituirai. Questo è stato dunque l'inizio del rapporto usurario, che poi si è allargato, perché spesso – non mi sono soffermata su questo profilo – dal rapporto usurario si instaura un altro rapporto usurario, per cui, non riuscendo a pagare le rate, lo stesso usuraio invita a rivolgersi ad un altro o interviene in un secondo momento la criminalità organizzata. Come ha evidenziato anche il deputato Cantalamessa nel suo intervento, spesso c'è una connessione e un legame tra il criminale di strada e la criminalità organizzata, che arriva in un secondo momento e instaura il rapporto successivo. Quindi il momento in cui l'imprenditore o il soggetto esercente l'attività economica si rivolge all'usuraio non è necessariamente un momento patologico. In questo caso, per esempio, un intervento tempestivo dello Stato potrebbe essere molto efficace, perché ci troveremmo dinanzi ad un soggetto la cui criticità economica è lieve, ad uno stadio iniziale, per cui ben si potrebbe recuperare, in termini efficaci, qualora l'intervento fosse tempestivo.

È stato sottolineato un altro elemento, che a me preme particolarmente e che coglie un profilo essenziale, ovvero quello della qualità della spesa – è stata chiamata così – e quindi dell'importanza di individuare un soggetto competente per affiancare l'imprenditore, l'artigiano, colui che percepisce il sostegno economico dello Stato. Questo è sicuramente importante, come è sicuramente importante un'indagine attenta (tocco in parte un tema che ha evidenziato il senatore Mirabelli). Per evitare che questi fondi vengano in qualche modo riacciuffati e rientrino nel possesso della criminalità organizzata o comunque del soggetto illegale è dunque necessario un vaglio.

Non conosco i testi sui quali state riflettendo e gli istituti sui quali già state lavorando, ma sicuramente è immaginabile una competenza prefettizia e un vaglio prefettizio. Così come al prefetto viene chiesto di intervenire, ad esempio, con le interdittive antimafia, si potrebbe trovare in quella sede un soggetto particolarmente competente e attento. I nuclei di valutazione per la determinazione del *quantum* rispetto all'elargizione e alla determinazione della cifra da corrispondere a mutuo si trovano in sede prefettizia, sono uffici prefettizi. Questo a mio parere può essere un sistema particolarmente valido. Ovviamente questi soggetti vanno rafforzati, ma ci sono delle competenze già in essere, che possono utilmente essere spese in termini sinergici anche in questa partita, per affiancare e supportare il percorso di un soggetto che si trova a relazionarsi e ad essere vittima di questo tipo di reati. Spero di aver risposto alle domande del senatore Endrizzi in termini esaurienti, per quanto questa sede ci consente.

Passo alle quattro questioni presentate dal senatore Mirabelli. È stato detto che il fondo è un'istituzione importante, ma non funziona. Il fondo non funziona se cerchiamo di chiudere il cerchio, quindi se vediamo il funzionamento del fondo nel ritorno di questi mutui che sono stati elargiti. Se invece vediamo il fondo come un sostegno alle vittime, pur nella incapacità di queste di restituire il mutuo, proprio per tutte le criticità che abbiamo evidenziato, ecco che allora il fondo risponde alla domanda di solidarietà che lo Stato gli pone. Pertanto, a mio parere, dobbiamo cercare di non buttare via il bambino con l'acqua sporca: manteniamo, così come giustamente è stato detto anche nelle battute finali, l'istituto che ha una predizione di efficacia e aggiustiamo il tiro rispetto alle storture che sono emerse e rispetto alle criticità che abbiamo evidenziato. Pensiamo quindi ad introdurre dei correttivi che possano concederci di raggiungere quel massimo di efficacia che ci siamo detti e che è auspicata rispetto a un istituto statale.

Quindi veniamo a un progetto di rilancio e alla necessità, evidenziata dal senatore Mirabelli, di un percorso rigoroso e serio che preveda uno studio del reimpiego delle funzioni e un affiancamento attivo rispetto al soggetto che riceve un'elargizione e – perché no? – facciamo un passo ulteriore e verificiamo che il soggetto che riceve questi fondi sia realmente meritevole, capace e che abbia la potenza di reingresso nel mercato legale. Valutiamo dunque se non ci troviamo invece dinanzi ad una realtà decotta, che è impossibile recuperare all'economia attiva. Quindi la sua osservazione e la sua ricostruzione mi trovano perfettamente d'accordo.

Per quanto riguarda le dimensioni del fenomeno, abbiamo detto in partenza che l'usura è uno dei reati che ha la più alta cifra oscura. Abbiamo infatti 241 denunce nel 2020 e 4 denunce a Milano nello stesso anno. Se guardiamo solo le inchieste svolte dalla direzione distrettuale antimafia (DDA), vediamo che il numero degli imprenditori a libro paga degli autori di crimini organizzati è infinitamente superiore. Quindi la mia risposta alla sua domanda è nei termini dell'impossibilità di stimare, in modo concreto, basandomi su dati empirici, la reale dimensione del fenomeno. Se lo guardo in termini potenziali e quindi prendo in considera-

zione quanti imprenditori sono coinvolti nei fascicoli di usura aperti, anche solo della DDA, il numero fa spavento e fa tremare le vene ai polsi. Ecco allora quell'allarme, che emerge dalle parole della DIA, dell'UIF e dei prefetti e che in qualche modo lo Stato fa suo, nel momento in cui sente la necessità di istituire un organismo volto a monitorare e analizzare il rischio di infiltrazione delle organizzazioni criminali nell'economia lecita. Questa è dunque la domanda alla quale mi sento di voler rispondere e questo è l'allarme a cui sento di dover dare un seguito e per il quale occorre studiare una risposta efficace, in termini normativi, proprio perché si tratta di un reato la cui emersione è particolarmente difficile, per tutto quello che già ci siamo detti.

Rispetto al coinvolgimento di altri soggetti a fianco della criminalità organizzata, essi sono sicuramente presenti, ma ahimè, sempre più spesso, nelle poche indagini delle quali abbiamo evidenza, vediamo una riconnessione e un ritorno, che negli interventi precedenti è stato già sottolineato, a un intervento della criminalità organizzata o ad un *modus operandi* che sempre più spesso le si avvicina. Rispetto poi all'ultimo tema citato, ovvero quello relativo alle famiglie, c'è sicuramente un aspetto di criticità. Sempre più spesso le famiglie necessitano di un sostegno rispetto al tema dell'usura, ma non credo che il fondo, per quanto già avete osservato e detto, possa essere in grado di rispondere. Il fondo è pensato e strutturato per rispondere alle esigenze di imprenditori, commercianti, artigiani e soggetti che operano l'attività economica, prevede un piano di utilizzo delle risorse, un nucleo di valutazione e dei sistemi che non sono pensati e strutturati per rispondere alle necessità di una famiglia, che pure sono presenti e per le quali pure dobbiamo strutturarci, per pensare ad una risposta. Dal punto di vista dell'usura intra-familiare la circostanza staticamente più significativa – ci siamo già confrontati anche su questo tema, in altre sedi – è quella dei soggetti vittime di ludopatia. Forse, ma questo rimane come una parentesi nel mio intervento, elargire somme di denaro a soggetti che hanno questa particolare problematica non risponde alle loro reali esigenze. Bisognerebbe pensare ad un percorso di supporto psicologico, di assistenza e di cura, che è tutt'altro rispetto a quello garantito dal fondo, e sicuramente non ad una elargizione da parte del fondo, a maggior ragione per come è strutturato oggi. Si tratta infatti di soggetti a cui semmai va limitato l'accesso al credito, avendo questa patologia.

Rispondo ora alle suggestioni del deputato Cantalamessa: quanto incida la criminalità organizzata lo abbiamo detto e lo stesso onorevole ha ben colto il profilo sinergico, dal punto di vista criminoso, che viene spesso posto in essere tra l'usuraio di strada e l'organizzazione criminale. Per quanto riguarda i codici fiscali e le partite IVA, quindi la natura dei soggetti vittima del reato, in realtà, con riferimento al fondo, abbiamo evidenza solo dei soggetti che esercitano un'attività economica, perché solo questi soggetti possono presentare istanza di sostegno, qualora siano vittima di estorsione e di usura. Quindi, la totalità di tali soggetti svolge un'attività economica, perché è a questi soggetti che il fondo risponde.

Nello studio che ho lasciato alla Commissione c'è poi un aspetto sul quale non mi sono soffermata, ma sul quale è possibile tornare, eventualmente anche facendomi avere delle domande. Nello studio sono infatti presenti delle analisi sui settori particolarmente colpiti, proprio partendo dal *database* che abbiamo strutturato, estraendo le istanze presentate al fondo e quindi studiandone la distribuzione rispetto alle attività poste in essere dai soggetti che hanno richiesto assistenza e supporto al fondo, la distribuzione territoriale, le loro dimensioni e quant'altro.

ENDRIZZI (*M5S*). Vorrei solo integrare quella che lei ha definito una parentesi, ma che per me è sostanziale, sia per i miei compiti attuali in seno alla Commissione antimafia, sia per quanto riguarda il mio progresso professionale, proprio nel campo delle dipendenze e nella riabilitazione per i giocatori patologici. In quel settore – non solo secondo la visuale dei servizi di cura pubblici, ma anche per quello che raccolgo dai soggetti privati o del privato sociale – molto spesso l'usura è un reato legato alla disperazione e anche il ricorso compulsivo e patologico al gioco d'azzardo è legato ad essa, ed entrambi questi livelli trovano una soluzione nel ridare speranza. Molte persone non intraprendono un percorso di cura o lo abbandonano, infatti, nel momento in cui si scontrano con l'impossibilità di redimersi, anche sul piano economico, e di tornare ad avere una funzione – molto spesso quella genitoriale e dell'adulto – un ruolo e uno *status* dignitoso all'interno della famiglia, riuscendo in qualche modo a far nuovamente fronte alle proprie necessità. Analogamente ciò accade per l'imprenditore, che riesce a pagare i contributi ai dipendenti, a pagare le buste paga e a mantenere gli impegni con i fornitori. Dunque, ridare questa possibilità anche a chi è un giocatore d'azzardo patologico, ovviamente con la condizione di un accompagnamento puntuale e serio – prima parlavo dell'amministratore di sostegno, proprio riferendomi a questo tipo di situazioni – consente di recuperare la famiglia, a vantaggio anche dei figli. Se non si interviene, dobbiamo sapere che oltre alla vittima diretta, c'è tutta una famiglia in sofferenza. Quindi appunterei maggiormente l'attenzione sugli strumenti per orientare correttamente l'utilizzo di quei fondi, evitando, come abbiamo fatto in altri campi, per quanto possibile, che vi possa essere il ritorno alla criminalità organizzata o comunque a spese non legate ai bisogni familiari. Dobbiamo dunque dirci se vogliamo puntare in alto, a una tutela veramente di qualità, oppure se ci arrendiamo di fronte alla difficoltà. Questo è un po' lo spartiacque, anche nell'opzione tra risolvere le criticità – come diceva – o ripiegare su un ristoro. Questo è un ulteriore elemento che, per come la vedo, mi spinge nella direzione che lei tratteggiava.

MONTANI. Sono d'accordo sulla puntualizzazione appena fatta. La mia non era una considerazione di merito, non volevo intendere che non meritano un sostegno, ma era una considerazione di metodo. Non ritengo infatti che il fondo possa essere il luogo giusto e l'istituto più corretto per rispondere a queste esigenze. Banalmente, la figura di cui ab-

biamo bisogno per sostenere l'imprenditore, il commerciante o l'artigiano, è una figura che immagino avere delle competenze economiche e può darsi sia necessario anche un sostegno psicologico, ma di un certo tipo e in grado di rispondere a certe esigenze.

Come efficacemente sottolineava il senatore Endrizzi nel suo intervento, un giocatore d'azzardo patologico ha bisogno che venga investito su di lui in termini di fiducia, ma anche di un supporto, perché possa intraprendere un percorso di cura. Quindi c'è bisogno di una figura che non solo lo supporti in termini di amministrazione economica, ma che faccia con lui un percorso diverso e ulteriore. In questo senso, il fondo così com'è strutturato oggi, sicuramente non è adatto a rispondere a questo tipo di esigenze, necessità e competenze, che di fatto non ha in seno. Anche la riforma, per i suggerimenti che sono stati condivisi oggi, va verso un'altra direzione, ovvero verso la valorizzazione e la messa in campo di altre competenze, che non sono quelle atte a supportare un soggetto giocatore d'azzardo patologico, che pure presenti elementi di criticità, anche dal punto di vista della necessità di un sostegno economico.

PRESIDENTE. Non essendoci altri interventi, ringrazio nuovamente la professoressa Montani per la sua presenza.

Dichiaro conclusa l'audizione in titolo.

Sui consulenti della Commissione

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza ha deliberato il conferimento dell'incarico di consulenti della Commissione, a tempo parziale e a titolo gratuito, dei signori Dario Elia e Ivan Duca, delle dottoresse Federica Angeli e Federica Fabbretti, del colonnello dell'Arma dei Carabinieri Massimo Giraud e del colonnello dell'Arma dei Carabinieri Gerardo Lardieri. Comunica altresì che, in sostituzione del colonnello dell'Arma dei Carabinieri Luigi Grasso, è stato nominato, quale ufficiale di collegamento per la DIA, il colonnello dell'Arma dei Carabinieri Nazareno Santantonio.

I lavori terminano alle ore 15,32.

