

# PREVENIRE E CONTRASTARE L'USURA

Indicazioni utili per gli Enti Locali



# USURA

# PREVENIRE E CONTRASTARE L'USURA

## Indicazioni utili per gli Enti Locali



*Il presente Vademecum è destinato, esclusivamente, agli Enti Soci di Avviso Pubblico e a coloro che hanno voluto effettuare una donazione all'associazione.*



*Il simbolo della graffetta che troverete più volte accanto ai testi è un link ipertestuale. Cliccando sulla graffetta verrete di volta in volta rimandati direttamente alla pagina web contenente le informazioni o i documenti citati (report, testi di legge, relazioni, etc...).*

# INDICE

## PREVENIRE E CONTRASTARE L'USURA

Indicazioni utili per gli Enti Locali

<i>Effetto Covid</i>	Pg. 01
<i>Cos'è l'usura?</i>	Pg. 03
<i>Chi sono gli usurai?</i>	Pg. 04
<i>Cause e settori a rischio</i>	Pg. 05
<i>La legislazione nazionale</i>	Pg. 06
<i>La legislazione regionale</i>	Pg. 07
<i>Solidarietà e prevenzione</i>	Pg. 09
<i>Indicazioni per gli Enti Locali</i>	Pg. 11
<i>Per saperne di più</i>	Pg. 13
<i>Ringraziamenti</i>	Pg. 14
<i>Info e contatti</i>	Pg. 15

# EFFETTO COVID

*“Tale fenomeno criminale è uscito dalla tipologia classica dell’usuraio di quartiere per dilagare in un mondo delinquenziale ben organizzato che conquista al malaffare le aziende e inquina l’economia sana. Le piccole e medie imprese, l’eccellenza del nostro Paese, sono quelle che hanno particolarmente sofferto gli esiti di una prolungata crisi economica e della globalizzazione”*

Relazione 2019 del Commissario Antiracket e Antiusura.

## RISCHIO USURA IN AUMENTO

L’emergenza sanitaria innescata dalla diffusione del Covid-19 e la successiva prolungata chiusura delle attività economiche, produttive e commerciali, imposta per arginare il contagio e limitare il numero dei decessi – il cosiddetto lockdown – sta avendo, e avrà ancor di più nei prossimi mesi, un enorme impatto dal punto di vista socio-economico. Imprenditori, esercenti e famiglie stanno già facendo i conti con una devastante crisi di liquidità, anticamera, in assenza di accesso a linee di credito legali, del rischio di ricorrere a prestiti usurari.

**+9,6%**

Nel mese di aprile, in pieno lockdown, a fronte di un crollo percentuale dei reati di criminalità comune, il Ministero dell’Interno ha segnalato, in totale controtendenza, un aumento dei reati di usura (+9.6%), con punte superiori al 30/50% in territori come Roma e Napoli.

# EFFETTO COVID/19


*“Nel momento in cui vi è una grande sofferenza economica, o interviene lo Stato con immediatezza e urgenza oppure per coloro che si troveranno a dovere affrontare una crisi senza precedenti, il primo soggetto a farsi avanti saranno le organizzazioni criminali”.*

Federico Cafiero De Raho, Procuratore Nazionale Antimafia.

## L'ALLARME DELLE ISTITUZIONI E LA NECESSITÀ DI AGIRE

Il pericolo di un aumento indiscriminato di pratiche usuraie è stato chiaro fin dall'inizio della pandemia, ed è stato evidenziato anche da diversi amministratori locali della rete di Avviso Pubblico. Vi sono stati, inoltre, ripetuti allarmi lanciati da diversi soggetti istituzionali, tra cui il Ministro dell'Interno, il Commissario straordinario del governo per le iniziative antiracket e antiusura, il Procuratore Nazionale Antimafia e la Banca d'Italia.

La necessità di prevenire e contrastare il fenomeno dell'usura è stata al centro della Direttiva inviata dal Ministero dell'Interno a tutte le Prefetture d'Italia lo scorso 10 aprile, avente come oggetto:

 *"Emergenza Covid-19. Monitoraggio del disagio sociale ed economico e attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni criminosi e di ogni forma di illegalità".*


Con questo Vademecum, Avviso Pubblico intende fornire indicazioni concrete e informazioni utili a tutti gli amministratori locali della propria rete, affinché essi possano mettere in atto buone prassi in grado di prevenire e di contrastare l'usura sui loro territori, collaborando con altre Istituzioni, la magistratura e le forze di polizia, per difendere l'economia sana dalle infiltrazioni delle mafie.

# COS'E' L'USURA?

la Direzione Investigativa Antimafia pone l'usura tra le "attività criminali di primo livello", accanto al traffico di stupefacenti, alle estorsioni e ad altri reati.

Relazione D.I.A. - 1° semestre 2019.

## DEFINIZIONE

 L'usura è un reato sanzionato dall'articolo 644 del codice penale che si sostanzia nel comportamento che commette chi, sfruttando il bisogno di denaro di un altro individuo, concede un prestito chiedendone la restituzione a un tasso d'interesse superiore al cosiddetto tasso soglia consentito dalla legge.

La gestione dell'attività usuraria costituisce uno dei mezzi di riciclaggio di denaro sporco, provento delle attività illecite della criminalità organizzata e mafiosa. L'usura, pertanto, è un reato funzionale alla penetrazione e al progressivo radicamento delle organizzazioni criminali nel tessuto sociale ed economico di un territorio.

## IL TASSO SOGLIA

È il limite oltre il quale gli interessi sono considerati usurari. Si calcola aumentando il Tasso Effettivo Globale Medio (TEGM) di un quarto.

Il TEGM risulta dalla rilevazione effettuata ogni tre mesi dalla Banca d'Italia per conto del Ministro dell'Economia e delle Finanze. Le tabelle dei TEGM sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale, sui siti della Banca d'Italia e del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Per saperne di più:

 <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/compiti-vigilanza/tegm/>

# CHI SONO GLI USURAI?

## CHI SONO GLI USURAI?

Sinteticamente, si può affermare che esistono i seguenti tipi di usurai:

- *l'usuraio di quartiere*: si tratta di un soggetto che presta denaro a singoli, famiglie e soggetti che svolgono attività economiche di ridotte dimensioni;
- *l'usuraio mafioso* che opera in modo organizzato con l'obiettivo di prestare denaro al fine di impossessarsi di aziende e attività commerciali, inquinando in questo modo l'economia sana. Gli usurai mafiosi – avvalendosi anche della complicità di imprenditori, liberi professionisti, persone che operano nel mondo bancario e finanziario – offrono denaro con procedure rapide ma ad interessi elevati, chiedendo a garanzia scritture private, procure di vendita, cessioni di quote di aziende e polizze assicurative.
- Quando ad elargire prestiti a tassi usurari sono istituti bancari o finanziari, si è in presenza del fenomeno dell'*usura bancaria*.

**24**  
**Miliardi**  
**di Euro**

Secondo l'associazione SOS Impresa di Confesercenti, il mercato illegale dell'usura avrebbe un fatturato annuo stimabile in 24 miliardi di euro e, prima del Covid-19, avrebbe coinvolto 200mila imprenditori.

A fronte dell'espandersi del fenomeno, i numeri delle denunce e delle richieste di accesso ai fondi stanziati a livello nazionale per aiutare le vittime, registrano una sensibile diminuzione. Contribuiscono a generare questo scenario sia la vergogna che diversi operatori economici provano quando fallisce un loro progetto di vita personale e professionale, sia la paura generata dalla consapevolezza che nei circuiti usurai operano soggetti violenti, spesso legati alla criminalità organizzata e mafiosa.

# CAUSE E SETTORI A RISCHIO



Secondo un'indagine di Confcommercio, pubblicata nel mese di giugno, il 10% degli imprenditori risulta esposto a rischio usura: *"Più fragile è l'impresa, più elevata è la pressione usuraria"*

## I SETTORI PIÙ A RISCHIO

Alberghi, ristoranti, bar, bed & breakfast e case vacanze sono le attività che l'Organismo di monitoraggio, guidato dal Vicecapo della Polizia di Stato, ha indicato come le più a rischio, sin dal primo report pubblicato lo scorso mese di maggio.

## LE CAUSE DELL'USURA

Le principali cause che spingono cittadini, famiglie e imprenditori a scivolare nel tunnel dell'usura sono le seguenti:




- *il sovraindebitamento*, ovvero il superamento eccessivo e prolungato nel tempo delle uscite rispetto alle entrate economico-finanziarie. In diversi casi, il sovraindebitamento deriva dall'incapacità di utilizzare in modo responsabile il denaro. Questo significa che non si svolge un controllo periodico di quanto si spende e si guadagna oppure si acquistano, in un arco temporale ristretto, diversi beni ricorrendo a molteplici pagamenti rateali, nella convinzione che il costo frazionato consenta di affrontare il relativo pagamento;
- *la mancanza di adeguate competenze* per gestire un'attività imprenditoriale/commerciale;
- *il credit crunch* (letteralmente "stretta creditizia"), ovvero la difficoltà di accedere a forme di credito legali concesse dagli istituti bancari e da altri soggetti autorizzati (es. società finanziarie).



# LA LEGISLAZIONE NAZIONALE

*A partire dagli anni Novanta, al fine di prevenire e contrastare l'usura sono state approvate specifiche leggi, sia a livello nazionale che regionale.*

## LEGGI NAZIONALI PER PREVENIRE E CONTRASTARE L'USURA

-  *La legge n. 108 del 1996* definisce il reato di usura e le relative pene (art. 644 del codice penale), le modalità per stabilire ciò che va considerato tasso usurario, la nullità delle clausole contrattuali che prevedano tassi usurari, l'aumento della pena per chi svolge attività finanziaria abusiva.
-  *La legge n. 44/1999* prevede la concessione di benefici economici a imprenditori, professionisti, associazioni di categoria e organizzazioni danneggiate da attività usuraie.
-  *La legge n. 3 del 2012* ha modificato due articoli del codice penale, oltre che alcune disposizioni del codice di procedura penale. In particolare, nel nuovo art. 629 c.p. sono aumentate le multe previste per il delitto di estorsione ed è aggiunta una nuova circostanza aggravante speciale consistente nell'aver commesso il fatto per assicurare a sé o ad altri interessi o vantaggi usurari. Con il nuovo art. 644 c.p. si prevede che nel caso di estinzione del reato – per morte dell'indagato o imputato, amnistia, prescrizione – spetta al giudice disporre la restituzione all'indagato o imputato dei beni sequestrati in caso di insussistenza dei presupposti del reato di usura; se invece tali presupposti sono ancora sussistenti, i beni sequestrati sono confiscati o restituiti alla vittima del reato o ad un eventuale terzo.

# LA LEGISLAZIONE REGIONALE

## LEGGI REGIONALI PER PREVENIRE E CONTRASTARE L'USURA

Accanto alla normativa statale, diverse Regioni hanno approvato leggi specificamente destinate a contrastare l'usura, attraverso la creazione di Osservatori dedicati al fenomeno, l'istituzione di Fondi a garanzia dei finanziamenti concessi, l'assistenza legale e la consulenza professionale a vittime, prevedendo contributi ad associazioni che operano nel settore anche per la realizzazione di sportelli di assistenza. Altre Regioni hanno inserito misure di sostegno alle vittime dell'estorsione e dell'usura all'interno di provvedimenti di portata più generale volti a contrastare la criminalità organizzata e a diffondere la cultura della legalità.

Di seguito le norme in vigore nelle sottoelencate Regioni.

## ITALIA MERIDIONALE

Regione CALABRIA

 *Legge regionale 26 aprile 2018, n. 9*

Regione CAMPANIA

 *Legge regionale 9 dicembre 2004, n. 11*

Regione PUGLIA

 *Legge regionale 16 aprile 2015, n. 25*


Regione SICILIA

 *Legge regionale 20 novembre 2008, n. 15*

# LA LEGISLAZIONE REGIONALE

## ITALIA CENTRALE


Regione TOSCANA

 *Legge regionale 29 dicembre 2009, n. 86*

Regione UMBRIA

 *Legge regionale 19 ottobre 2012, n. 16*

Regione LAZIO

 *Legge regionale 3 novembre 2015, n. 14*

Regione MARCHE

 *Legge regionale 7 agosto 2017, n. 27*

## ITALIA SETTENTRIONALE

Regione LIGURIA

 *Legge regionale 15 febbraio 2010, n. 6*

Regione LOMBARDIA

 *Legge regionale 24 giugno 2015, n. 17*

Regione PIEMONTE

 *Legge regionale 19 giugno 2017, n. 8*

Provincia autonoma di TRENTO

 *Legge provinciale 12 dicembre 2011, n. 15*

Regione VENETO

 *Legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48*

Regione FRIULI

 *Legge regionale 9 giugno 2017, n. 21*

Regione EMILIA-ROMAGNA


 *Legge regionale 28 ottobre 2016, n. 18*

# SOLIDARIETÀ E PREVENZIONE

## IL FONDO DI PREVENZIONE


La legge 108 del 1996 ha istituito il Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura, da utilizzare per l'erogazione di contributi a favore di appositi fondi speciali costituiti dai consorzi o cooperative di garanzia collettiva, denominati "Confidi", istituiti dalle associazioni di categoria

imprenditoriali e dagli ordini professionali, oppure da fondazioni ed associazioni che operano per la prevenzione del fenomeno dell'usura. I soggetti in possesso dei requisiti

 indicati dal *decreto n. 220 del 2007* sono iscritti in appositi elenchi presso le Prefetture. La gestione del Fondo è affidata ad un apposito Comitato, presieduto dal Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

## IL FONDO DI SOLIDARIETÀ PER LE VITTIME

La legge 108/96 prevede anche un Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura (art. 14), con il quale erogare mutui senza interesse, di durata non superiore al decennio, a favore di soggetti che esercitano attività economica, ovvero una libera arte e professione e che dichiarino di essere vittime dell'usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale; i mutui possono essere erogati anche in caso di fallimento. Tale beneficio può essere concesso anche nel corso delle indagini preliminari. La legge pone precisi divieti all'erogazione dei mutui a soggetti colpevoli di determinati reati. L'Ufficio del Commissario straordinario del governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura ha

 realizzato un *Vademecum* per facilitarne l'accesso, illustrando requisiti, modalità e procedure istruttorie.

### APPROFONDIMENTO

 *Portale delle domande di accesso al Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura.*

# INDICAZIONI PER GLI ENTI LOCALI


*Gli Enti locali, essendo le istituzioni più vicine ai cittadini e conoscendo le dinamiche del territorio, anche per gli aspetti legati all'economia e allo sviluppo, possono svolgere attività molto importanti, in particolare sul versante della prevenzione.*

*Di seguito alcune indicazioni concrete di buone prassi che possono essere messe concretamente in atto.*

## 1) RIVOLGERSI ALLE PREFETTURE

In ogni Prefettura è presente un referente, pronto a fornire informazioni e a dare un valido sostegno nella preparazione della domanda per accedere al Fondo di solidarietà. La legge prevede che le associazioni e le organizzazioni di assistenza alle vittime del racket e dell'usura siano iscritte in un apposito elenco tenuto dalla Prefettura della provincia in cui operano.

### APPROFONDIMENTO

 Per un approfondimento si invia a consultare l'Elenco dei referenti delle associazioni antiracket e delle fondazioni antiusura ufficialmente riconosciute

## 2) MONITORARE IL PASSAGGIO DI PROPRIETÀ DELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI

Quando i titolari non riescono a far fronte al debito accumulato, spesso gli usurai finiscono per impossessarsi delle aziende e delle attività commerciali. Monitorare i passaggi di proprietà delle attività produttive e commerciali, attraverso gli Sportelli Unici Attività Produttive e/o in collaborazione con le Camere di Commercio, può fornire agli Enti locali importanti elementi per individuare possibili situazioni critiche.




# INDICAZIONI PER GLI ENTI LOCALI

## 3) ATTIVARE UFFICI E SPORTELLI COMUNALI E INTERCOMUNALI

Uffici e sportelli, anche on-line, possono permettere di:

- Offrire un primo punto di contatto e ascolto protetto
- Fornire assistenza legale e psicologica
- Fornire informazioni per prevenire il fenomeno del sovra-  
indebitamento



### BUONE PRASSI

-  • *Ufficio Antiusura del Comune di Verona*
-  • *Sportello Intercomunale della Città' Metropolitana di Roma*
-  • *Sportello Sovraindebitamento della Città' Metropolitana e del Comune di Bologna*

## 4) ADERIRE A PROTOCOLLI DI INTESA

Verificare la possibilità di aderire a Protocolli d'intesa promossi dalle Regioni ovvero che si possono sottoscrivere con soggetti istituzionali, economici e sociali, tra cui le Prefetture; le Regioni e gli Enti locali; gli Istituti bancari; le Associazioni di categoria; le Fondazioni e le Associazioni Antiusura attive sul territorio.

### BUONE PRASSI

-  *Un modello a cui fare riferimento può essere il Protocollo d'intesa per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni dell'usura e dell'estorsione nella provincia di Barletta Andria Trani (BAT), sottoscritto il 17 giugno 2020.*
-  *Nel corso dell'audizione tenuta davanti alla Commissione Antimafia il 24 giugno 2020, Anna Paola Porzio, Commissario straordinario del governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, ha citato questo protocollo come buona prassi.*

# INDICAZIONI PER GLI ENTI LOCALI

## 5) COLLABORARE CON I REFERENTI DELLE BANCHE ADERENTI ALL'ACCORDO QUADRO PER LA PREVENZIONE DELL'USURA

Il Ministero dell'Interno, la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, l'Unione delle Province d'Italia, Confindustria e numerose altre associazioni di categoria hanno sottoscritto da tempo un *accordo quadro per la prevenzione dell'usura*. Con tale accordo le banche si sono impegnate a individuare al loro interno le figure dei Referenti, che hanno il compito di seguire l'iter istruttorio delle pratiche di fido per l'utilizzo dei fondi e quello di dialogare con i confidi, le fondazioni e le associazioni antiracket e antiusura. Ciò anche al fine di effettuare monitoraggi e mappature del fenomeno e delle attività intraprese per fronteggiarlo.

### APPROFONDIMENTO

Per maggiori informazioni si propone di consultare l'*Elenco dei referenti di 184 istituti di credito che hanno aderito all'accordo (aggiornato al 23 aprile 2020)*.

## 6) COMUNICARE

Organizzare una campagna di comunicazione utilizzando il sito internet e i social network del Comune/Provincia/Città Metropolitana/Unione di Comuni/Regione e diffondendo tra la popolazione, gli imprenditori, i commercianti, gli artigiani un volantino contenente informazioni utili








### BUONE PRASSI

Volantino Antiusura promosso dal Comune di Treviso in collaborazione con Avviso Pubblico



# PER SAPERNE DI PIU'

*In questa sezione si segnalano alcuni siti internet e video in cui è possibile reperire ulteriori e più approfondite informazioni in materia di prevenzione e contrasto all'usura.*

## DOCUMENTI E SITI UTILI

-  • Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura
-  • Sportello on line per le vittime di estorsione e usura - Ministero dell'Interno
-  • Elenco associazioni antiracket e fondazioni antiusura - Ministero dell'Interno
-  • Consulta Nazionale Antiusura
-  • Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici
-  • SOS Impresa
-  • Federazione delle associazioni antiracket e antiusura italiane

## VIDEO

-  • "Usura e riciclaggio di denaro illecito: le possibili azioni di prevenzione e di contrasto". Relatori: Annapaola Porzio, Commissario di governo per le attività antiracket e antiusura; Claudio Clemente, Direttore Unità di informazione finanziaria della Banca d'Italia.
-  • "Le mafie nell'economia legale". Relatori: Rocco Sciarrone, docente dell'Università di Torino; Piergiorgio Morosini, Magistrato al Tribunale di Palermo



# RINGRAZIAMENTI

---

Il presente Vademecum è stato realizzato grazie anche alle donazioni pervenute ad Avviso Pubblico da parte di cittadini/e che hanno deciso di sostenere l'Associazione.

A tutti/e loro va il nostro più vivo e sentito ringraziamento.

# INFO E CONTATTI

## SEGUI "AVVISO PUBBLICO"



## SITO WEB

 [www.avvisopubblico.it](http://www.avvisopubblico.it)


## CONTATTI

[organizzazione@avvisopubblico.it](mailto:organizzazione@avvisopubblico.it)

## SOSTIENICI

Le mafie e la corruzione ci stanno rubando il futuro, minacciano la nostra democrazia, la nostra libertà, la nostra economia, la nostra sicurezza. L'emergenza creata dal Covid-19 rischia di aumentare questo pericolo, offrendo alla criminalità organizzata opportunità di arricchirsi e di aumentare consenso sociale, come segnalato anche dal Ministro dell'Interno e dal Procuratore nazionale antimafia.

Per questo motivo abbiamo deciso di impegnarci ancora di più, mettendo in gioco tutte le nostre energie per raccogliere e divulgare informazioni aggiornate, elaborare strumenti, diffondere buone pratiche, sostenere gli amministratori locali garantendo che, anche in questa situazione di emergenza, il loro operato avvenga nella trasparenza e nel rispetto delle regole. La sfida che abbiamo di fronte è molto impegnativa. Da soli non possiamo farcela. Tutti dobbiamo essere partecipi, vigili e responsabili.  
Il tuo sostegno conta.

 *E' possibile effettuare una donazione alla pagina*  
<https://www.avvisopubblico.it/home/sostienici/>



# PREVENIRE E CONTRASTARE L'USURA INDICAZIONI UTILI PER GLI ENTI LOCALI

Vademecum di Avviso Pubblico

Settembre 2020

