

Adeguamenti normativi legge 108/96 e legge 44/99

Il contrasto al racket e all'usura e l'aiuto alle vittime concretizzano da sempre l'azione di SOS Impresa, nata nel 1992 proprio con queste finalità. Agiamo promuovendo la fiducia degli operatori economici necessaria a rafforzare l'azione di prevenzione e contrasto, dello Stato, anche in condizioni di difficoltà, talvolta anche assumendo forme di supplenza. Queste attività che svolgiamo oramai da oltre trent'anni ci induce a ritenere che, nel quadro normativo vigente di prevenzione contrasto al racket e all'usura, sia necessaria una iniziativa di adeguamento di almeno alcuni punti critici che segnaliamo di seguito.

Sia la legge 108 del 1996 che la legge 44 del 1999 rappresentano ancora oggi un valido e solido impianto normativo primario nella lotta al racket e all'usura e di sostegno e solidarietà alle vittime di questi reati che decidono di denunciare e liberarsi dalla morsa criminale che li attanaglia.

Entrambe le leggi sia per sopraggiunte sentenze amministrative sia per sopraggiunti parziali interventi del legislatore, in alcuni aspetti importanti, sono state già materialmente modificate rispetto all'impianto originario. Proprio queste parziali modifiche impongono una rilettura complessiva e un riallineamento rispetto agli obiettivi e le procedure più aggiornate ed efficienti.

Per quanto attiene alla legge 108/96 furono quattro gli obiettivi che avevamo messo al centro della nostra proposta progettuale, a dire il vero in larga parte accolta dal Parlamento, creando un esempio virtuoso di sinergia tra società civile, politica, Istituzioni dello Stato.

- Far emergere il reato incentivando il ricorso alla denuncia penale,
- Aiutare le vittime dell'usura al reinserimento sociale ed economico,
- Rendere più efficiente il ricorso alla prevenzione attraverso un sistema di solidarietà,
- Configurare con più precisione il reato per rendere più celere l'attività investigativa e l'azione penale.

Gli obiettivi di fondo appaiono tuttora centrali. Il loro conseguimento ci consegna un bilancio in chiaroscuro.

L'approvazione della legge ha consentito la creazione di un vasto movimento di solidarietà, si sono create in tutta Italia Fondazioni, Sportelli di aiuto, iniziative di comunicazione, prevenzione ed aiuto alle vittime.

Alcune Regioni e diverse Amministrazioni locali hanno realizzato, con le associazioni, iniziative di supporto alle persone colpite.

Ciò non toglie che soprattutto il sistema di prevenzione, aspetto cardine dalla legislazione si è rivelata meno efficace perché sottoposto alle rigidità regolamentari del sistema bancario, a cominciare dalle convenzioni.

Altri aspetti decisivi necessitano di una riflessione critica e di misure aggiornate:

- per far emergere il reato nella sua reale portata "criminale";
- incoraggiare le vittime alla collaborazione e alla denuncia,
- fare del reinserimento sociale delle vittime l'obiettivo centrale delle attività del Comitato di solidarietà

Oggi l'usura ha aumentato la sua pericolosità sociale, perché è uscita dai bassifondi della marginalità e, complice la crisi pandemica, post pandemica e bellica, aggredisce nuovi strati sociali, imprese e famiglie.

Le *usure* hanno avuto la capacità di adattarsi ai luoghi e ai diversi contesti sociali, mostrando diverse facce a seconda delle situazioni. All'usuraio classico, il *cravattaro* come viene definito in gergo, si sono aggiunti ed affermati nuovi attori del credito illegale: *reti professionalizzate*, *organizzazioni usuraie* e *usurai mafiosi*.

Presenze inquietanti che hanno acuitizzato le situazioni, rendendo, allo stesso tempo, sempre più difficile l'individuazione del reato e il contrasto, come dimostra il crollo delle denunce, numericamente di gran lunga inferiori a quelle precedenti l'approvazione della legge 108. L'usura, pertanto, continua

a crescere in una dimensione sommersa, benché i suoi attori siano, in qualche misura, *personaggi pubblici*, conosciuti nel territorio e nella comunità degli affari.

Oggi come allora siamo ben consapevoli che le modifiche alla 108/96 di per sé non sono sufficienti a determinare un cambio di passo, ma è altrettanto evidente che con opportune correzioni alla legislazione di settore si può migliorare il sistema della solidarietà, incoraggiare le denunce, migliorare l'attività di prevenzione.

Inoltre, riteniamo che un solido, diffuso ed efficace sistema di sostegno alle vittime attraverso il movimento antiracket e antiusura sia una condizione oramai imprescindibile al conseguimento dell'obiettivo di incoraggiare le denunce da parte degli operatori economici vessati dal racket e dall'usura e per promuovere la cultura della solidarietà.

La nostra associazione è in campo da oltre trent'anni su questi temi ed è sempre di più impegnata a rinnovare e rilanciare il proprio impegno civico per fare di più e meglio in questa direzione.

In concreto indichiamo brevemente quelli che, a nostro avviso, potrebbero essere, tra gli altri, gli obiettivi prioritari:

Rendere più efficiente il sistema mediante:

- A) **rimodulazione delle norme penali in materia di lotta al racket e all'usura**
- B) **potenziare il sostegno alle vittime**
- C) **rafforzare il ruolo delle associazioni antiracket e usura**

RIMODULARE LE NORME PENALI IN MATERIA DI LOTTA ALL'USURA

TORNARE AD INNALZARE LE PENE PER L' ABUSIVA ATTIVITA' FINANZIARIA PREVISTA DALL'ART. 132 DEL TUB

Le Sezioni Unite penali della Corte di Cassazione con la sentenza N. 17615 del 27 aprile 2023 hanno statuito che *“La riformulazione dell'art. 132 d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, riguardante il reato di esercizio abusivo di attività finanziaria ad opera dell'art. 8, comma 2, d.lgs. 13 agosto 2010, n. 141, ha comportato **l'abrogazione tacita dell'art. 39 della legge 28 dicembre 2005, n. 262**, nella parte relativa al raddoppio delle pene comminate per il suddetto reato.”*

Pertanto, a nostro avviso, è indispensabile, intervenire nuovamente sulla norma in questione, tornando a stabilire **espressamente** il raddoppio di pena, che negli ultimi 13 anni di applicazione, ha consentito di rafforzare notevolmente la lotta all'usura, con una norma di grande efficacia, che presenta dei profili di complessità probatoria nettamente più efficaci rispetto al reato di usura, con il quale sovente concorre.

Tornare a configurare l'abusiva attività finanziaria come un *“serious crime”*, con la possibilità di fare scattare sia le misure cautelari personali, che le intercettazioni telefoniche, appare indispensabile per rafforzare la lotta all'usura.

Con questo adeguamento normativo si produrrebbe l'effetto di sollevare la vittima dall'onere di dimostrare il superamento dei tassi soglia, soprattutto quando la relazione usuraia è lunga e complessa, e consentirebbe di liberare dal gioco usuraio tutte le vittime dell'usuraio che notoriamente non esercita mai la propria attività criminale nei confronti di un unico soggetto. Con la dimostrazione del reato di esercizio abusivo del credito si aiuterebbe anche le vittime a denunciare riducendo la loro personale esposizione.

B. MIGLIORARE IL SOSTEGNO ALLE VITTIME

1. TUTOR ANTIRACKET ED ANTIUSURA

Il Disegno di legge AC 1660 attualmente in discussione alla Camera accoglie in buona parte le nostre istanze in merito all'introduzione del Tutor antiusura. Ne parliamo ampiamente in tema di art. 24 del DDL.

Riteniamo sia altrettanto utile considerare la possibilità di introdurre anche la figura del Tutor antiracket. Ci riserviamo di presentare una proposta articolata dopo l'approvazione definitiva del DDL AC 1660.

2. ABOLIZIONE DEI TERMINI

Abolire i termini perentori per la presentazione delle Domande al Fondo di solidarietà di cui all'art. 13 punto 3 della legge 44/99 e dell'art. 14 punto 5 della legge 108/96.

Proponiamo di abrogare il punto 3 dell'art. 13 della Legge 44/99 e il punto 5 dell'art. 14 della legge 108/96.

In subordine portare i termini di cui ai punti precedenti a 60 mesi compreso quelli di cui al punto 4 dell'art. 13 della legge 44/99.

Anche in questo caso la legge 112 del 10 agosto 2023 art. 27bis, ha già fatto un importante passo avanti sebbene limitando l'allungamento dei termini ai soli casi delle vittime di estorsione, portando i termini di presentazione delle istanze di accesso al fondo di solidarietà a cinque anni, escludendo inspiegabilmente quelle di usura e di condizionamento ambientale. Riteniamo opportuno ed equo estendere quanto meno questa concessione anche alle vittime di usura e di condizionamento ambientale.

3. ARTICOLO 20 LEGGE 44/99

Sarebbe utile ed opportuno semplificare l'accesso ai benefici di cui all'art.20 ex legge 44/99 fissando la durata in relazione ai tempi necessari per l'accesso al fondo di solidarietà, fatti salvi i diritti dei terzi, le procedure esecutive che possono essere sospese dovrebbero restare tali almeno fino a quando la vittima denunciante e istante non avrà ricevuto, se dovuto, il ristoro previsto dalla normativa.

C. RAFFORZARE IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI ANTI RACKET E USURA

1. LIMITARE L'ACCESSO AL FONDO LEGGE 512/99 ALLE SOLE ASSOCIAZIONI ISCRITTE ALL'ALBO PREFETTIZIO

I processi penali hanno registrato negli anni una proliferazione esponenziale di costituzione di parte civile nei processi di usura ed estorsione: si assiste sovente alla richiesta di costituzione di parte civile di un numero molto consistente di soggetti vari, a volte in numero largamente superiore a quello degli stessi imputati; enti di vario genere, dalle confederazioni generali di varie categorie (commercianti, artigiani, imprenditori), a soggetti privati di recente costituzione e incerta consistenza.

Valutiamo positivamente il sempre maggiore coinvolgimento di parti importanti della società civile nei processi per estorsione e usura, questo coinvolgimento indebolisce l'indifferenza dell'opinione pubblica su questi temi.

Tuttavia, è assolutamente necessario che questo coinvolgimento e questa partecipazione al processo penale sia sincero e fattivo. Si sono registrati negli ultimi tempi episodi discutibili che gettano un'ombra di discredito su questo importante istituto giuridico.

Il dato sconcertante è quello che la proliferazione di richieste di costituzione di parte civile si registra solo nei processi che consentono l'accesso al **Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso previsto dalla legge 512/99**, mentre non si registra in tutti gli altri processi di estorsione e usura per i quali tale accesso non è possibile.

Situazione che legittima l'idea che – per detti enti - la persecuzione dei fenomeni criminali di usura ed estorsione sia strumentale e subordinata alla possibilità di accedere al Fondo 512/99.

Al fine di assicurare genuinità alle costituzioni di parte civile, pertanto, occorre, a nostro avviso, dare un diverso assetto normativo, che consenta di preservare il carattere genuino della costituzione di parte civile, il suo valore simbolico di partecipazione solidale a fianco delle vittime di reato, nonché di contrasto collettivo ai fenomeni dell'usura e dell'estorsione, nel caso in cui le vittime persone fisiche non facciano la scelta di costituirsi.

Appare utile intervenire su questo fronte, limitando – non la possibilità di costituirsi parte civile, che resta regolata dalle norme del codice di procedura penale – ma quella di accedere al fondo ex legge 512/99.

Riservare possibilità di accesso al fondo ex legge 512/99 ai soli enti che abbiano come specifica finalità quella di prevenire e contrastare i fenomeni dell'usura e del racket, consente di ottenere il duplice risultato di scoraggiare costituzioni di parte civile strumentali e di rafforzare il ruolo di quella associazione che risultino realmente impegnate a fronteggiare questi fenomeni criminali.

Detti enti, non possono che individuarsi nelle associazioni e organizzazioni previste dall'articolo 13, comma 2, della legge 23 febbraio 1999, n. 44 e dall'articolo 15, comma 4, della legge 7 marzo 1996, n. 108, che ai sensi del Decreto 24 ottobre 2007, n. 220 del

Ministero dell'Interno (pubbl. in G.U. n. 276 del 27/11/2007) hanno i requisiti per essere iscritti all'Albo prefettizio.

Ciò comporterà come effetto, che le costituzioni di parte civile, saranno sempre possibili da parte di chi ritenga di essere danneggiato nei processi di usura ed estorsione, ma che i relativi costi graveranno sul bilancio dello Stato, solo in presenza dei controlli previsti per legge a carico di chi svolge attività di contrasto a racket e usura.

2. REINTRODURRE L'ACCESSO AL RISARCIMENTO DEL DANNO PER LE ASSOCIAZIONI E ORGANIZZAZIONI PREVISTE DALL'ARTICOLO 13, COMMA 2, DELLA LEGGE 23 FEBBRAIO 1999, N. 44 E DALL'ARTICOLO 15, COMMA 4, DELLA LEGGE 7 MARZO 1996, N. 108

Coerente con l'obiettivo di rafforzare gli enti del Terzo Settore che perseguono la lotta al racket ed all'usura, e solidarietà verso le vittime di questi reati, è la scelta di tornare a finanziare l'attività di detti enti indirettamente, in base all'attività effettivamente svolta in campo giudiziario, mediante l'accesso al Fondo previsto dalla L. 512/99 non solo per il rimborso delle spese legali, come avviene adesso, ma anche del danno liquidato in sentenza dall'Autorità giudiziaria, come avveniva fino alla modifica introdotta con l'art. 2, c. 23, della L. 15.07.2009, n. 94

L'azione civile di detti enti punta al risarcimento del danno non patrimoniale, dovuto per la lesione dello scopo statutario, in ragione dei reati di usura ed estorsione oggetto del processo.

Pertanto, sono richieste di risarcimento danno che vengono valutate equitativamente dall'Autorità giudiziaria, e che – seppur di carattere non meramente simbolico – sono ben lontane dalle somme liquidate alle persone fisiche per il danno patrimoniale e non patrimoniale subito dai reati contestati agli imputati.

Dette somme, per quanto modeste, consentono tuttavia a detti enti di potere affrontare la propria attività a favore delle vittime di racket e usura, in modo più forte e trasparente.

3. ABOLIZIONE LIMITAZIONI COMPONENTI DELLE ASSOCIAZIONI ANTIRACKET

- a. Appare ancora oggi incomprensibile la ragione per la quale fu stabilita nel 2018 una norma, Art. 38bis dl 4 ottobre 2018 numero 113, che va assolutamente in controtendenza con la ratio per la quale il legislatore originario volle che le associazioni antiracket e antiusura fossero presenti nel Comitato di Solidarietà, talvolta assumendo anche un ruolo molto importante nella disamina delle istanze e delle relative istruttorie dirette, nel pieno spirito solidaristico, alla concessione dei ristori alle vittime.
- b. Proponiamo, pertanto, di abolire la lettera d dell'art. 19 ex Legge 44/99 nella parte che dice: *“(I membri di cui alla presente lettera devono astenersi da prendere parte all'attività del Comitato, incluse eventuali votazioni, quando sono chiamati ad esprimersi su richiedenti l'accesso al fondo di cui all'articolo 18 i quali siano, ovvero siano stati nei dieci anni precedenti, membri delle loro associazioni ovvero abbiano ricevuto supporto in sede di giudizio dalle medesime associazioni. Ogni decisione assunta in violazione di quanto previsto dal precedente periodo è da considerarsi nulla).*

*****19 giugno 2024**