

Relazione del
DOTT. CARLO FERRIGNO

*Commissario Straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura*

«Bilancio della esperienza del Fondo di solidarietà»

Convegno
“Dieci anni di solidarietà”
promosso dalla **Consulta Nazionale Antiusura**
Sala Anfiteatro di Villa Aurelia - via Leone XIII 459
Roma 22 novembre 2005 - ore 16,30

Prima di entrare nel vivo della mia sintetica relazione, desidero salutare cordialmente tutti gli intervenuti e le autorità presenti oltre a rivolgere un sentito ringraziamento alla Consulta, al suo Presidente Padre Massimo Rastrelli ed al Segretario mons. Alberto D'Urso per questa opportunità di incontrare, in un contesto così autorevole, i rappresentanti delle fondazioni antiusura che tutti i giorni svolgono la loro preziosa opera sull'intero territorio nazionale.

Gli interventi degli odierni relatori, che ho ascoltato con grande interesse, saranno utili a fornire preziosi spunti di riflessione per tutti coloro che, con diversi gradi di responsabilità ed in differenti contesti, sono quotidianamente impegnati nell'azione di prevenzione e contrasto all'usura.

In linea con il mio passato professionale, contraddistinto da numerosi incarichi operativi, desidero ispirare il mio intervento ai criteri della semplicità e della concretezza.

Da quando ho assunto il mio attuale incarico, in alcune occasioni, diverse da questa odierna, ho notato che non di rado l'usura viene accostata a situazioni che sembrano estremamente lontane dalla quotidianità.

L'usurato stesso viene identificato come imprenditore poco abile, incapace nella gestione delle risorse ed avventato nelle sue scelte produttive, ovvero come colui che ha fatto ricorso al prestito illegale per l'acquisto di beni voluttuari dei quali avrebbe potuto fare agevolmente a meno.

E però sufficiente svolgere alcune elementari riflessioni sul tema, per verificare che questo assunto è in parte falso e che invece, sempre più spesso, l'usura interessa famiglie ed imprese, che vanno concretamente sostenute e guidate all'uso responsabile del denaro nell'interesse dello sviluppo socio economico.

Sempre più frequenti infatti sono i casi in cui la criticità delle imprese è riconducibile a casi di malattia del piccolo imprenditore che ha dovuto sospendere la propria attività ritrovandosi con una significativa esposizione debitoria, oppure a grosse perdite subite a seguito di furti, o, talvolta, a piccoli artigiani che lavorano con un unico cliente che entra in crisi e non paga determinando così un' improvvisa carenza di liquidità.

Non va inoltre assolutamente sottovalutato che, proprio sotto quest'ultimo aspetto, il prestito usurario diviene, per le organizzazioni criminali, uno strumento di penetrazione nel sistema economico legale ai fini di riciclaggio e di reimpiego dei proventi di altre attività illecite, nonché fonte primaria di acquisizione della ricchezza delle vittime.

Un ulteriore aspetto di fondamentale importanza è quello dell'usura alle famiglie che, sempre più spesso sono indotte al sovraindebitamento dalla concorrenza di fattori economici e sociali di diversa natura.

Le leggi 108/96 e 44/99 hanno cercato di fornire a questo problema una risposta che fronteggiasse il fenomeno non solo sul piano del contrasto e della repressione ma anche su quello dell'emersione del "sommerso" e della prevenzione.

In quest'ottica l'erogazione di mutui decennali a tasso zero ha reso possibile ad imprenditori vittime del prestito usurario di spezzare il vincolo, trovare il coraggio della denuncia e reinserirsi nel circuito economico legale.

Su questo fronte, dal 1999 sino alla data odierna il Comitato di Solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura ha erogato 33.753.506,52 euro nei confronti di circa 450 imprenditori che hanno deciso di denunciare il proprio usuraio.

Analizzando i dati con maggiore dettaglio le regioni dove si sono registrate le erogazioni più consistenti sono:

- *Lazio con € 6.371.438,10;*
- *Sicilia con € 5.319.980,78;*
- *Lombardia con € 3.757.222,60;*
- *Puglia con € 2.498.355,01;*
- *Campania con € 2.423.897,05;*
- *Calabria con € 2.365.038,35.*

Accanto all'attività del Comitato di Solidarietà, sul piano della prevenzione e in considerazione delle numerose segnalazioni pervenute durante l'ultima campagna di informazione in ordine al mancato finanziamento dell'azione di prevenzione prevista dalla legge 108/96, ho reso disponibile, da oltre un anno, una parte delle risorse economiche del Fondo di solidarietà ex lege 44/99, precisamente 50 milioni di euro, da destinare al Fondo di Prevenzione ex art.15.

Giova ricordare che a tale forma straordinaria di finanziamento al Fondo di Prevenzione si è già fatto ricorso in due precedenti annualità stornando per ciascuna di esse, dal Fondo di Solidarietà, 100 miliardi delle vecchie lire.

Tale trasferimento di risorse, tuttavia, è sempre subordinata all'approvazione della norma primaria che lo autorizzi.

A tale proposito ho recentemente appreso dall'Ufficio Affari Legislativi del Ministero dell'Interno, da me attivato, che tale norma trova previsione nel contesto più generale di una proposta di legge che è attualmente all'esame del Parlamento.

Il bilancio in termini di cifre che ho poc'anzi elencato non rappresenta certamente un punto di arrivo poiché accanto all'attività in favore delle vittime l'Ufficio che dirigo ed il Comitato di Solidarietà nel corso del tempo hanno elaborato possibili modifiche da apportare alla normativa antiracket ed antiusura al fine di attualizzarne e potenziarne l'efficacia dei contenuti.

In particolare, nel corso del mio mandato, nella veste di Presidente del Comitato di Solidarietà, ho presentato o reiterato proposte di modifica legislativa al fine di rendere tali modifiche sempre più aderenti alla realtà e rispondenti agli orientamenti del Comitato.

Nel quadro delle proposte formulate, vanno segnalate quelle comprese in uno schema di disegno di legge predisposto di concerto con l'Ufficio Affari Legislativi e Relazioni Parlamentari del Ministero dell'Interno i cui punti salienti sono i seguenti:

- *consulenza a favore delle vittime di usura, da parte di un professionista scelto dal Prefetto competente all'istruttoria della istanza di accesso al Fondo di Solidarietà, d'intesa con il Commissario Straordinario.
Tale professionista, da individuare tra gli iscritti all'Albo dei consulenti tecnici del Tribunale, dovrebbe fungere da guida nella predisposizione del piano di utilizzo e d'investimento sulle attività da intraprendere a risanamento della situazione debitoria nonché nella restituzione del mutuo senza interessi;*
- *riapertura dei termini per la presentazione delle domande di accesso ai benefici delle leggi n.108/1996 e n.44/1999, da effettuarsi, a pena di decadenza, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge che consente la riapertura stessa;*
- *previsione di uno stabile sistema di finanziamento del "Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura" capace di garantire una costante alimentazione tale da renderlo sempre fruibile da parte degli organismi assegnatari dei contributi (Fondazioni, Associazioni, Confidi);*
- *proroga dei termini di scadenza, ricadenti entro un anno dall'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari ed ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, anche relativo a procedure concorsuali, per la durata di trecento giorni e con la possibilità di una sola proroga di altri trecento giorni, se il termine stesso viene a spirare prima della conclusione del procedimento di accesso al Fondo ovvero per la durata di tale procedimento se quest'ultima è inferiore ai trecento giorni.*

Tale ultima modifica normativa proposta, peraltro, resta subordinata alla soluzione della questione di legittimità costituzionale che è stata di recente sollevata dal Giudice dell'Esecuzione del Tribunale di Lecce in ordine all'art. 20, comma 7, della legge 44/99 in relazione agli artt. 101, comma 2, e 108, comma 2, della Costituzione ed al principio fondamentale della separazione dei poteri dello Stato.

Quanto sopra detto sembra confutare il sospetto che la legge antiusura sia stata ridotta ad una strumentazione penalistica riproducendo un approccio vecchio e sorpassato alla criminalità economica, cioè quello del suo esclusivo controllo penale rinunciando così all'aspetto più innovativo ed efficace, ovvero alla prevenzione.

È proprio al potenziamento ed allo sfruttamento delle opportunità offerte dagli strumenti di prevenzione dell'usura che si deve puntare superando, da una parte, le difficoltà connesse al mancato finanziamento del Fondo di Prevenzione e, dall'altra, le difficoltà e, in qualche caso, le inefficienze di alcuni dei destinatari dei contributi ex art.15 che, nonostante il finanziamento, registrano una ridotta o inesistente operatività.

Questo aspetto, che ho rilevato attraverso l'analisi dell'attività dei confidi e delle fondazioni, è stato oggetto di approfondimento in occasione di specifici incontri con i prefetti di alcune delle province maggiormente esposte al rischio usura (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Catania e Palermo).

I medesimi sono stati invitati a dare impulso alla diffusione ed alla sottoscrizione, a livello locale, dei protocolli d'intesa con le banche finalizzati ad agevolare l'accesso al credito legale, istituendo, altresì, degli osservatori provinciali dove poter affrontare e risolvere situazioni ostative alla piena operatività degli enti di prevenzione

Lo strumento legislativo c'è e deve essere usato nel modo giusto in quanto, per coloro che hanno problemi di questa natura, può essere anche un aiuto psicologico

sapere che c'è almeno una speranza di intervento capace di garantire il ritorno alla normale attività.

Dobbiamo evitare che le famiglie e le imprese si rivolgano a finanziatori senza scrupoli, mantenendole o riconducendole nell'ambito del credito ordinario.

Il problema non è, quindi, l'usura in quanto tale ma le sue relazioni, cioè i circuiti nei quali essa viene inserita.

La disarticolazione di tali circuiti passa attraverso l'impegno di tutti, istituzioni, mondo imprenditoriale, sistema bancario nonché tutte le altre forme di espressione del tessuto sociale tra cui le fondazioni e le associazioni.

L'obiettivo della legge pertanto è quello di incidere sull' "ambiente usura", mettendone in luce la complessità dei rapporti nella piena consapevolezza delle opportunità offerte dalla legge e dei doveri di ciascun operatore impegnato nel contrasto e nella prevenzione dell'usura.

Tale obiettivo sarà più facilmente perseguibile e raggiungibile solamente attraverso quell'azione sinergica, che mai mi stancherò di sostenere, tra le Istituzioni e la cosiddetta società civile alla quale appartiene anche la realtà delle Fondazioni, efficace strumento nell'azione di prevenzione dell'usura e di fenomeni di marginalizzazione sociale.