



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

## ARCHIVIO ISTITUZIONALE DELLA RICERCA

### Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Il ruolo del terzo settore italiano nel sistema di contrasto all'usura. Tra movimento e istituzione

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

*Published Version:*

Bassi, A., Fabbri, A. (2024). Il ruolo del terzo settore italiano nel sistema di contrasto all'usura. Tra movimento e istituzione. SICUREZZA E SCIENZE SOCIALI, 2024(2), 115-127 [10.3280/SISS2024-002009].

*Availability:*

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/996285> since: 2025-01-16

*Published:*

DOI: <http://doi.org/10.3280/SISS2024-002009>

*Terms of use:*

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).  
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

*Il ruolo del terzo settore italiano nel sistema  
di contrasto all'usura. Tra movimento e istituzione*

Andrea Bassi e Alessandro Fabbri<sup>1</sup>

Abstract:

L'articolo affronta il tema del ruolo svolto dai soggetti di *terzo settore* nella costruzione del sistema istituzionale di contrasto all'usura nel nostro paese. Basandosi su una indagine qualitativa con interviste semi-strutturate, esso analizza e commenta il punto di vista dei principali attori del sistema. La ricerca evidenzia come la spinta dal basso da parte della società civile sia stata fondamentale per l'attuale configurazione basata su una governance multi-stakeholder e multi livello.

*Parole chiave:* Usura, estorsione, terzo settore, società civile, governance multistakeholder, pubblica amministrazione.

The role of the Italian third sector in the system to fight usury. Between movement and institution

The article addresses the role played by third-sector entities in constructing the institutional system to reduce usury in our country. Based on a qualitative investigation with semi-structured interviews, it analyzes and comments on the point of view of the main players in the system. The research highlights how the bottom-up push from civil society has been fundamental for the current configuration based on multi-stakeholder and multi-level governance.

*Keywords:* Usury, extortion, third sector, civil society, governance multistakeholder, public administration.

---

<sup>1</sup> Il presente articolo è frutto di un lavoro comune degli autori. Ai fini dell'attribuzione scientifica: Andrea Bassi ha scritto l'introduzione, il paragrafo 4 e il sotto-paragrafo 3.3; Alessandro Fabbri i paragrafi 1, 2 e i sotto-paragrafi 3.1 e 3.2

## 1. Introduzione

Una lettura propriamente sociologica del fenomeno qui analizzato richiede l'introduzione di una distinzione terminologica preliminare tra due reati che, pur avendo elementi in comune, presentano una differenza costitutiva di fondo per quanto riguarda la percezione sociale della vittima. Ovvero quella tra *racket* (estorsione) e *usura*.

Che si tratti di due reati diversi lo attesta il fatto che essi sono regolamentati da due articoli *ad hoc* del Codice Penale: l'art. 629 per l'estorsione e l'art. 644 per l'usura. Ma ciò che si vuole sottolineare in questa sede è l'atteggiamento che emerge nella pubblica opinione nei confronti di chi subisce i due reati.

Nel caso dell'estorsione si registra, di norma, un forte sentimento di *solidarietà* nei confronti della vittima che viene vista sotto una luce positiva, in quanto "imprenditore di successo" che, proprio in ragione delle sue capacità e abilità imprenditoriali, ha subito un danno da parte della criminalità organizzata che esige una parte di quanto guadagnato.

Invece, nel caso dell'usura si riscontra un atteggiamento di *colpevolizzazione* della vittima che viene ritenuta in qualche modo responsabile della propria condotta in ambito economico e della incapacità di essere stato in grado di gestire in maniera oculata la propria situazione economico-finanziaria. Vi è un giudizio morale molto negativo nei confronti delle vittime di usura.

Una seconda differenza sta nei soggetti che esercitano i due reati: l'estorsione è prevalentemente prerogativa della criminalità organizzata (Di Gennaro, 2023); l'usura invece è praticata da singoli professionisti criminali o piccoli sodalizi, sebbene da diversi anni la criminalità organizzata sia entrata anche in questo campo.

Infine, una terza differenza sta nel rapporto che si instaura tra esecutore e vittima, laddove nel fenomeno estorsivo si è sostanzialmente in assenza di una relazione se non basata su minacce e violenza, nel caso dell'usura si instaura una relazione di totale dipendenza della vittima nei confronti del carnefice, basata sul "senso di colpa" (*rectius* vergogna) per la propria incapacità o fallimento. Si tratta di un crimine che tende ad acquisire la soggezione psicologica della vittima, che deve sentirsi "in debito", "riconoscente" nei confronti di chi commette il reato.

Alla luce delle considerazioni su esposte e tenuto conto della rilevanza che il fenomeno dell'usura riveste nel nostro paese<sup>1</sup>, le domande di ricerca che ci hanno guidato nella stesura del presente articolo, possono essere individuate nelle seguenti:

- La nascita del sistema di contrasto all'usura in Italia può essere definita come un processo *bottom-up*?
- Attualmente, il sistema di contrasto all'usura in Italia si può considerare basato su un government gerarchico o, nel quadro concettuale della *new public governance* (Osborne, 2010), su una *governance multistakeholder*?
- Qual è lo “stato di salute” del sistema di contrasto all'usura in Italia, attualmente ed in prospettiva futura?

In sintesi, ci proponiamo di analizzare il ruolo svolto dalla società civile organizzata (Terzo Settore) (Colozzi e Bassi, 2003) nella configurazione istituzionale di contrasto al fenomeno dell'usura nel nostro paese.

## 2. Terzo settore e lotta all'usura

Il concetto di “capitale sociale” è forse fra i più usati ed abusati nelle scienze sociali, soprattutto nell'accezione di Putnam (1993), caratterizzata da una dimensione collettiva e territoriale e sostanzialmente traslata in un sinonimo di “senso civico” e di “cultura civica” da altri studiosi, fra i quali l'italiano Cartocci (2011). A prescindere dalle diatribe sulla validità del lavoro di Putnam, senza dubbio il capitale sociale costituisce una risorsa importante per consolidare la coesione, il livello di legalità e la prosperità economica di una società civile.

D'altro canto, studiosi come Portes e, in Italia, Trigilia hanno ragionevolmente sottolineato che il capitale sociale non può essere considerato una sorta di “panacea”, né può surrogare totalmente il ruolo delle istituzioni pubbliche (Portes e Landolt, 2000; Trigilia, 1999). Alcune forme di capitale sociale possono essere un ostacolo all'integrazione di settori svantaggiati della società (Portes, 1998). La mafia e le forme di criminalità organizzata ad essa assimilabili costituiscono esempi evidenti di capacità di creare ed utilizzare capitale sociale “negativo”, come già notato dallo stesso Trigilia (1999) ed efficacemente illustrato da Sciarrone e Storti (2016).

<sup>1</sup> Fenomeno che, purtroppo, insieme a quello estorsivo non è più circoscritto ad alcune specifiche aree territoriali ma ha assunto una diffusione e incidenza nazionale.

L'usura è un tipo di reato fortemente connesso a queste tematiche per una serie di motivi: anzitutto, data la sua peculiare natura, corrode il capitale sociale sia a livello individuale, ossia sotto forma della rete di relazioni di cui dispongono le persone "usurate" (Montani *et al.*, 2021: 52-53, 54-55), sia a livello collettivo, ossia sotto forma del grado di coesione e senso civico delle comunità (ivi: 64). Parallelamente danneggia la situazione economica di queste ultime, non soltanto nelle Regioni del Centro-Sud, come è ormai acclarato (ivi: 16, 20). Infine, costituisce da tempo una delle armi a disposizione della criminalità organizzata (Dalla Chiesa, 2014: 27), anche se permangono figure di usurai non appartenenti né collegati ad essa (Montani *et al.*, 2021: 53-54).

Non è un caso quindi che l'usura, pur restando un fenomeno tecnicamente distinto (ivi: 35), in alcuni contesti sia fortemente e variamente collegato all'estorsione (Di Gennaro, La Spina, 2010; La Spina, Scaglione, 2015), e che la lotta ad entrambe sia stata progressivamente concentrata in un'unica autorità pubblica: *l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura*, affiancato da una serie di associazioni e fondazioni espressione della società civile, che a loro volta spesso contrastano entrambi i reati.

Il cammino che ha portato alla creazione di questo organo è ormai più che trentennale, dal momento che il primo provvedimento a sostegno delle vittime di estorsione risale al 1991<sup>2</sup> e la figura del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket venne istituita con un DPR del 1994 (Pezzuto, 2015: 37).

Tuttavia, il provvedimento fondamentale per la lotta all'usura è stata la L. 7 marzo 1996, n. 108, che ridefinì il reato stesso modificando l'articolo 644 del Codice Penale (art. 1)<sup>3</sup>, fissò un limite preciso per gli interessi legittimi sui prestiti (art. 2) ed istituì due specifici Fondi, rispettivamente di *solidarietà* (art. 14) e di *prevenzione* (art. 15), a favore delle vittime. Quest'ultimo Fondo venne posto sotto la responsabilità dell'allora Ministero del Tesoro, mentre il primo fu affidato all'Ufficio del Commissario (art. 14 comma 6), da quel momento investito anche della responsabilità della lotta all'usura.

L'unificazione venne sancita dalla successiva L. 23 febbraio 1999, n. 44, che istituì presso il Ministero dell'Interno il *Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura* (art. 19), presieduto dal Commissario ed aperto all'associazionismo di categoria ed alle tre organizzazioni antiracket

<sup>2</sup>Si tratta del D.L. 31 dicembre 1991, n. 419, poi convertito con modifiche nella L. 18 febbraio 1992, n. 172 (La Spina, Scaglione, 2015: 29).

<sup>3</sup>In proposito si veda Magliocco (2016: 131, nota 31).

e antiusura riconosciute più rappresentative in base a specifici criteri, rafforzati poi dalla L. 27 gennaio 2012, n. 3 (Pezzuto, 2015).

La letteratura scientifica disponibile sul fenomeno usurario indica come fattori “scatenanti” la (progressiva) attivazione dello Stato alcuni gravi fatti di cronaca avvenuti nei primi anni '90. *In primis* l'uccisione del commerciante Libero Grassi da parte di estorsori mafiosi ed in subordine alcuni suicidi di persone usurate. Questi fatti ebbero vasta copertura mediatica e determinarono una mobilitazione della società civile, concretizzatasi anche nella nascita delle suddette associazioni (ivi: 19-28).

Una volta istituiti, l'Ufficio del Commissario ed il Comitato sono progressivamente diventati il centro nevralgico di quello che si può legittimamente definire un sistema di contrasto all'usura (ed al *racket*, non trattato in questo lavoro), in quanto esso coinvolge a vario titolo una serie di *stakeholder* (Freeman *et al.*, 2010) pubblici e privati a diversi livelli.

Sul versante pubblico, prefetture e magistratura a livello locale e Ministeri a livello nazionale; sul versante privato, sia *for profit* che *non profit*, associazioni di categoria, banche ed Enti di Terzo Settore (d'ora in poi ETS) (Colangelo, 2014), come le tre realtà partecipanti al Comitato, ossia la “Federazione Antiracket e Antiusura Italiana” (FAI), “SOS Impresa – Rete per la legalità” e la “Consulta Nazionale Antiusura”<sup>4</sup>.

Il Commissario pubblica da oltre vent'anni accurate relazioni, di grande interesse per gli studiosi del fenomeno, quali La Spina e Scaglione (2015: 73) e, in tempi più recenti, un'équipe dell'Università Bocconi (Montani *et al.*, 2021: 10-11). Tuttavia, proprio costoro mettono in guardia dal rischio di un fraintendimento di tale documentazione.

Entrambe le ricerche, infatti, hanno rilevato un basso numero di “denunce” ed un ancor più basso numero di “istanze di accesso” al *Fondo di solidarietà* da parte di persone usurate, evidenziando come tali dati non siano affatto indicatori di successo nella lotta all'usura, bensì più probabilmente di una scarsa fiducia delle vittime (La Spina, Scaglione, 2015: 193-195), trattandosi di cifre ben lontane dalla reale consistenza del fenomeno (Montani *et al.*, 2021: 19). La suddetta tendenza alla diminuzione è confermata anche dalle ultime relazioni dell'Ufficio del Commissario, attinenti al triennio 2021-2023 (2022: 11; 2023: 11; 2024: 11).

Questo *status quaestionis* ha sviluppato in chi scrive l'interesse scientifico per lo studio del sistema di contrasto all'usura e della sinergia fra i settori pubblico, privato *for profit* e privato *non profit*. Nelle pagine che seguono ci proponiamo di presentare e commentare le principali

<sup>4</sup>In termini giuridici SOS Impresa è una APS, la FAI è una ODV e la Consulta è un'associazione che riunisce numerose Fondazioni.

risultanze dell'indagine empirica di taglio qualitativo da noi svolta nella seconda metà del 2023.

### 3. L'approccio metodologico

L'approccio metodologico adottato in questo studio deriva dalle domande di ricerca esposte, che a loro volta prendono avvio dallo stato dell'arte degli studi sul fenomeno usurario. Infatti, la letteratura scientifica esistente ha ormai raggiunto una discreta consistenza (Di Gennaro, 2015) e «presenta spunti di sicuro interesse» (Montani *et al.*, 2021: 10); d'altronde, fin dai tempi del pionieristico lavoro di Busà e Fiasco (1994), realizzato con Confesercenti e “SOS Impresa”, tali indagini si sono focalizzate essenzialmente sulle *vittime* dell'usura (Montani *et al.*, 2021: 29), più che sul *sistema* costruito per contrastarla.

La Spina e Scaglione (2015) sviluppano una valida e preziosa descrizione di tale sistema e del suo funzionamento, ma la ricerca empirica presente nel loro volume consiste in «un'indagine di *customer satisfaction* sulla valutazione dell'efficacia del modello solidaristico previsto dalle leggi 44/99 e 108/96» (ivi: 125), che ha coinvolto appunto 59 vittime di usura ed estorsione.

La stessa prospettiva si ritrova nella ricerca dell'Università Bocconi, che si sviluppa lungo due direttrici: una economica, incentrata sulla costruzione di un database delle istanze di accesso al *Fondo di solidarietà*, ed una giuridica e criminologica, focalizzata su interviste svolte con 12 vittime dei due reati, perlopiù di estorsione (Montani *et al.*, 2021: 35). Certamente in quest'ultimo lavoro la prospettiva del sistema di contrasto non è assente, dato che «a conclusione dello studio» sono stati intervistati anche i «referenti nazionali» di “FAI”, “SOS Impresa” e “Addiopizzo” (ivi: 30).

Di conseguenza, in primo luogo si è scelto di considerare tutti e tre gli ETS partecipanti al Comitato, inclusa la “Consulta Nazionale Antiusura”.

Inoltre, si è ritenuto doveroso ascoltare per la prima volta anche la “voce” dell'organo che rappresenta al massimo grado il settore pubblico, armonizzando e coordinando i vari Ministeri ed istituzioni: l'Ufficio del Commissario straordinario.

Infine, si è inteso ampliare la suddetta prospettiva anche al settore *for profit* coinvolgendo l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), ritenuta l'organizzazione più rappresentativa di tale settore sia per la natura del fenomeno usurario, sia per il ruolo che ABI ha assunto nel sistema in virtù dei due accordi-quadro firmati con il Ministero dell'Interno (2007 e 2021).

I quali istituiscono un Osservatorio Nazionale, che ha preso avvio nel 2022<sup>5</sup>.

Sono stati pertanto selezionati, contattati ed intervistati cinque testimoni privilegiati, ossia i massimi vertici dei suddetti ETS ed istituzioni, previo consenso e garantendo il trattamento anonimo<sup>6</sup> delle risposte.

La tecnica utilizzata è stata quella dell'intervista semi-strutturata (Corbetta, 2015), con una traccia specifica per gli ETS, una per il rappresentante dell'Ufficio del Commissario ed una per il rappresentante di ABI. Ogni traccia è stata articolata in nuclei tematici, analoghi ma con domande diversificate. Le interviste si sono svolte nel periodo giugno – settembre del 2023<sup>7</sup>.

Ulteriori dati sono stati acquisiti tramite la ricerca e lo studio di documenti ufficiali, in primo luogo le relazioni annuali dell'Ufficio del Commissario.

## **4. Analisi e commento delle interviste a testimoni privilegiati**

### *4.1 Genesi del sistema di contrasto all'usura*

Mediante le interviste è stata indagata anzitutto la genesi dell'attuale sistema di contrasto all'usura, seguendo la prima domanda di ricerca. La risposta emersa è senza dubbio affermativa, in quanto tutti gli intervistati<sup>8</sup> hanno riconosciuto l'origine del sistema nell'iniziativa proveniente “dal basso”, da settori qualificati della società civile, e non *in primis* dall'azione politico-amministrativa.

In particolare, i tre rappresentanti del Terzo Settore collocano questo protagonismo all'inizio degli anni '90, a seguito di un aggravamento esponenziale del fenomeno dell'usura, fino a quel momento sottostimato. I rappresentanti di FAI e SOS Impresa menzionano il «clamore dovuto ai

<sup>5</sup>L'Osservatorio Nazionale è presieduto dal Commissario ed «è composto da docenti universitari, da rappresentanti della Banca d'Italia, dell'Avvocatura Generale dello Stato, del M.E.F., della D.N.A., dai rappresentanti delle Associazioni e Fondazioni antiracket e antiusura» (Commissario Straordinario del Governo, 2024: 7) e di ABI, per un totale di 11 persone, coadiuvate dall'ISTAT.

<sup>6</sup>Sono state assegnate agli intervistati le seguenti sigle: TS1(SOS Impresa); TS2(FAI); TS3(Consulta Nazionale Antiusura); PB (Ufficio del Commissario Straordinario); FP (ABI).

<sup>7</sup>Tre interviste sono state svolte con colloqui diretti in modalità telematica tramite la piattaforma Teams, mentre per le restanti, a causa dei molteplici impegni istituzionali dei soggetti, è stato necessario ricorrere all'autocompilazione della traccia di intervista in forma scritta.

<sup>8</sup>Fa eccezione il rappresentante di ABI, che non si è pronunciato nel merito.

tanti suicidi» [TS2], addirittura quello di «un'intera famiglia [...] Ci fu una campagna di sdegno nazionale, che affrontò anche il Papa» [TS1].

Questi fatti scossero l'opinione pubblica e innescarono un dibattito che, grazie alle fondazioni ed alle associazioni antiusura, sensibilizzò la classe politica, portando all'emanazione della legge 108 del 1996. Il rappresentante della Consulta sottolinea il ruolo pionieristico del fondatore del suo ente, il padre gesuita Massimo Rastrelli: «La lotta all'usura nasce negli anni Novanta con le Fondazioni antiusura [...]. Nel 1991 padre Rastrelli diede vita alla prima Fondazione antiusura d'Italia "San Giuseppe Moscati" di Napoli» [TS3].

Tale primato temporale è riconosciuto anche da un altro esponente del Terzo Settore («Erano già esistenti le fondazioni: nacquero le associazioni antiusura. Le associazioni antiracket divennero anche associazioni antiusura» [TS1]) e dal rappresentante dell'Ufficio del Commissario Straordinario («diventa importante enucleare quella data: 11 febbraio '92, Padre Rastrelli» [PB])<sup>9</sup>.

Si evincono alcune differenze nel tratteggiare i ruoli della società civile, complessivamente intesa, e delle istituzioni pubbliche all'epoca. In modo positivo dai rappresentanti della Consulta e dell'Ufficio del Commissario («Indignazione e ribellione e contrasto attivo» [PB]), in maniera più critica dagli altri esponenti del Terzo Settore, per i quali «complessivamente la società ha sempre cercato di... distrarsi da questi argomenti. Sono sempre state delle avanguardie» [TS1] e «fino a prima di questo periodo, l'usura addirittura non era considerata un allarme sociale» [TS2].

I tre esponenti del Terzo Settore valutano positivamente la legge 108 del 1996, almeno al momento della sua emanazione: hanno infatti osservato che è «una legge che per trent'anni, nel bene e nel male, ha tenuto in piedi un principio. Che non è scontato: e anche oggi non è scontato» [TS1], una legge che «ha un buon impianto» [TS2] ed è pur sempre la «prima legge antiusura d'Italia» [TS3].

Su questa linea convergono anche il rappresentante di ABI, per il quale la norma rappresentò sul momento «un significativo "cambio di passo" nella disciplina» [FP], e il dirigente dell'Ufficio del Commissario, secondo cui essa «è certamente all'avanguardia, nel '96» [PB]. Vi è quindi in merito una sostanziale unanimità.

D'altro canto, tutti gli intervistati riconoscono che è opportuno aggiornare e migliorare la legge, ad esempio riconfigurando il Fondo di Solidarietà, in quanto «limitando la possibilità di erogare il finanziamento ai soli soggetti che esercitano un'attività economica, esclude dalla platea

<sup>9</sup>Questo primato temporale è riconosciuto anche da Busà e Fiasco (1994: 118). SOS Impresa è nata prima, nel 1991, ma la sua *mission* iniziale riguardava appunto l'estorsione (ivi: 15).

dei possibili destinatari le famiglie» [TS3]. La revisione della legislazione risulta essere una prospettiva concreta grazie al lavoro di intensa collaborazione sviluppato dal Comitato e dall'Osservatorio. Occorre dunque considerarne più in dettaglio il funzionamento.

#### 4.2 Governance multi-stakeholder

Gli intervistati concordano inoltre nell'apprezzare l'attitudine personale all'ascolto e alla condivisione dell'attuale Commissario, ma soprattutto il carattere permanente e strutturale del Comitato e dell'Osservatorio come luoghi di confronto e di condivisione delle decisioni, non solo con i rappresentanti dello Stato, ma anche del settore *for profit*, ed in particolare dell'ABI, di cui si rileva l'atteggiamento positivo e collaborativo. Particolarmente esemplificative sono le parole del dirigente di un ETS: «l'accordo è una buona cosa: devo dire, prevede anche, appunto, l'istituzione di questo Osservatorio. Ci stiamo riunendo abbastanza spesso, a differenza di quello precedente di anni fa. È una discussione, credo, molto proficua» [TS2].

Dal canto suo, il rappresentante dell'Ufficio del Commissario evidenzia la disponibilità dello Stato a dialogare e a valorizzare gli ETS antiusura e le associazioni di categoria, rimarcando un merito della legge 108:

(...) voglio dire, in quel momento storico, pensare e ipotizzare una presenza di associazioni, all'interno di un Comitato che era sempre stato considerato ministeriale, quindi della pubblica amministrazione, e dialogare in maniera costante con le stesse associazioni, dimostra attenzione [PB].

Il rappresentante di ABI ha a sua volta riconosciuto ai tre ETS un atteggiamento analogo. Inoltre, ha sostenuto che «Il mondo bancario crede molto in questo approccio integrato», evidenziando i meriti del suo ente nella stipula dei due accordi-quadro, in particolare il secondo, «fondamentale per avviare i lavori dell'Osservatorio nazionale antiusura», organo che «svolge e può svolgere ancor di più un ruolo di facilitatore tra i diversi soggetti, pubblici e privati» [FP].

A proposito dell'integrazione e della coesione tra le parti in causa, un esponente del Terzo Settore ha rimarcato anche il miglior coordinamento interno fra Ministeri dello Stato rispetto al passato, consolidato appunto dalla partecipazione a tali organi:

Oggi, invece, nell'Osservatorio per la prima volta siedono Ministero dell'Interno e MEF. Quindi i temi della prevenzione e della solidarietà stanno cominciando a ragionare e a camminare insieme. C'è – come dire? – una prospettiva, diciamo, incoraggiante, da questo punto di vista [TS1].

Dal canto suo, il dirigente dell'Ufficio del Commissario ha evidenziato l'importanza della revisione del primo accordo-quadro, che «prevedeva un Osservatorio nazionale abbastanza pletorico, con circa 40 membri, per cui diventava difficile poterlo riunire, adesso abbiamo un Osservatorio nazionale con pochi rappresentanti. E si potrebbe dire “pochi ma buoni” [...]» [PB].

In definitiva, considerando il framework teorico della *new public governance*, che «posits both a *pluralstate*, where multiple interdependent actors contribute to the delivery of public services, and a *pluraliststate*, where multiple processes inform the policy-making system» (Osborne, 2010: 9), sembra possibile rilevare che attualmente il sistema della lotta all'usura in Italia è basato su una *governance multistakeholder*, un risultato conseguito in parte con l'istituzione del Comitato ed in parte con quella, più recente, dell'Osservatorio, oltre naturalmente al ruolo giocato dalla disponibilità al confronto degli stessi *stakeholder*.

#### 4.3 Stato di salute del sistema di contrasto all'usura e prospettive future

Per quanto riguarda la situazione attuale del contrasto all'usura, i rappresentanti del Terzo Settore concordano sull'attenzione dell'opinione pubblica: a loro giudizio essa ha un orientamento «Distratto. Assolutamente distratto» [TS1], e di conseguenza «non c'è questa condanna, perché è un fenomeno sommerso. E quindi non se ne parla» [TS2], o in altre parole «L'opinione pubblica non ha una reale percezione del fenomeno per le caratteristiche stesse del fenomeno, che è carsico, si nutre di vergogna e omertà» [TS3]. Meno drastici sono risultati i rappresentanti di ABI e dell'Ufficio del Commissario, che tuttavia rimarcano la necessità di informare e sensibilizzare costantemente l'opinione pubblica.

In aggiunta, per tutti gli esponenti dei tre ETS l'atteggiamento collaborativo e proattivo dimostrato da ABI non sembra aver “contagiato” il settore bancario a livello locale, ossia dove vi è più bisogno di disponibilità verso i soggetti a rischio usura: come ha efficacemente osservato uno di loro, «La singola banca, il singolo istituto, il singolo

direttore può avere 1.000 resistenze, perché non vuole problemi, non vuole fastidi, non vuole inquinare il suo *rating*, no?» [TS1].

D'altro canto, il rappresentante di ABI sottolinea l'impegno assiduo del suo ente e anche delle banche del territorio, citando gli «80 accordi sottoscritti con le Prefetture a livello locale, in attuazione del primo Accordo [quadro] del 2007» [FP] e quelli in attuazione del secondo. Anche il dirigente dell'Ufficio del Commissario ricorda che «c'è un referente antiusura presso ogni istituto di credito, grazie ovviamente all'aiuto sindacale dell'ABI» [PB].

Invece, per quanto riguarda specificamente il sistema, gli intervistati hanno individuato una serie di punti di forza e di debolezza. Fra i primi, spiccano il funzionamento del Comitato e dell'Osservatorio, l'attività di prevenzione e le misure di affiancamento della vittima. Fra i secondi risaltano invece la lunghezza degli *iter* giudiziario e di assegnazione del contributo (un mutuo decennale senza interessi), nonché l'ignoranza delle vittime stesse sugli strumenti a disposizione.

In merito al futuro, infine, si intravedono molte minacce esterne, quali il disinteresse dell'opinione pubblica, un più massiccio ingresso delle mafie nell'usura e l'impoverimento della società. D'altro canto, tutti gli intervistati sostanzialmente vedono come una grande opportunità l'attuale metodo di lavoro sinergico, che sembra la strada giusta per ottenere risultati significativi. In tal senso alcuni effetti concreti iniziano a vedersi, come attesta l'ultima relazione del Commissario (2024: 6-9): già nel 2023 è entrata in funzione la nuova piattaforma informatica "STEP" per presentare più facilmente e velocemente istanza di accesso al Fondo di solidarietà; è in corso la revisione della normativa, anche per istituire la figura di un *tutor* competente che affianchi le vittime; nel 2024 sono previste la pubblicazione di un vademecum ed il lancio di una campagna di comunicazione istituzionale per sensibilizzare l'opinione pubblica.

Di conseguenza, tenendo conto di questi pro e contro, e soprattutto del nuovo clima di coesione e di sinergia instauratosi tra i vari *stakeholder*, attualmente lo "stato di salute" del sistema della lotta all'usura in Italia sembra sostanzialmente positivo pur con ampi margini di miglioramento.

## **5. Considerazioni conclusive**

Dalle analisi su esposte emerge chiaramente come la società civile organizzata (Terzo Settore) abbia svolto un ruolo cruciale

(*rectius* fondamentale) nella configurazione istituzionale del contrasto al fenomeno dell'usura nel nostro paese.

A partire da alcune figure carismatiche di sacerdoti (padre Massimo Rastrelli diede vita alla prima Fondazione antiusura d'Italia "San Giuseppe Moscati" di Napoli nel 1991), imprenditori e commercianti (Liberio Grassi a Palermo<sup>10</sup>, Tano Grasso a Capo d'Orlando<sup>11</sup>) sono venute aggregandosi negli anni una serie di attori di terzo settore, successivamente unitisi in reti di secondo e terzo livello (Federazioni e Associazioni Nazionali) che hanno partecipato attivamente alla elaborazione della normativa nazionale di contrasto all'usura (L. 7 marzo 1996, n. 108 e L. 23 febbraio 1999, n. 44) esercitando una forte pressione politica (*advocacy*) nei confronti delle istituzioni pubbliche affinché tale normativa fosse approvata e implementata.

In particolare, le tre principali associazioni nazionali partecipano a pieno titolo agli organi preposti (*Comitato di solidarietà* e *Osservatorio nazionale antiusura*) fornendo un contributo essenziale nella predisposizione delle politiche e nel monitoraggio della loro corretta applicazione.

Infine, anche grazie a questa presenza attiva degli stakeholder della società civile nei processi decisionali, l'operatività e l'incisività del sistema sembrano attualmente rilevanti, con ragionevoli prospettive per il futuro. Senza eccedere in facili ottimismo, le risultanze di questa ricerca registrano alcune precondizioni per un salto di qualità nella lotta all'usura e nel rafforzamento del capitale sociale del nostro paese.

<sup>10</sup>Liberio Grassi (Catania, 19 luglio 1924 – Palermo, 29 agosto 1991) è stato un imprenditore italiano ucciso da Cosa Nostra dopo essersi opposto a una richiesta di pizzo. È divenuto simbolo della lotta alla criminalità.

<sup>11</sup>Gaetano Grasso (detto Tano) titolare di un negozio di calzature è stato fondatore e presidente della prima associazione antirackettata nata in Italia, l'A.C.I.O. (Associazione Commercianti ed Imprenditori Orlandini) di Capo d'Orlando, costituita esattamente il 7 dicembre 1990 da un gruppo di commercianti orlandini presi di mira con richieste di denaro e danneggiamenti alle loro attività compiute da due agguerriti clan originari della vicina Tortorici, i Bontempo Scavo e i Galati Orlando, che miravano ad estendere il loro potere sulla cittadina tirrenica.

## Riferimenti bibliografici

- Busà L., Fiasco M. (1994). *Liberarsi dall'usura. Conoscere per evitarla. Prevenire per difendersi*. Roma: sapere 2000.
- Cartocci R. (2011). Il capitale sociale. In: Almagisti M., Piana D., a cura di, *Le parole chiave della politica italiana*. Roma: Carocci.
- Colangelo G. (2014). Le associazioni a sostegno delle vittime d'estorsione e d'usura. In: Grasso T., a cura di, *Mai più soli. Le vittime d'estorsione e d'usura nel procedimento penale*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Colozzi I., Bassi A. (2003). *Da terzo settore a imprese sociali: introduzione all'analisi delle organizzazioni non profit*. Roma: Carocci.
- Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e Presidente del Comitato di solidarietà (2022). *Relazione annuale. Attività 2021*. Roma.
- Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e Presidente del Comitato di solidarietà (2023). *Relazione annuale. Attività 2022*. Roma.
- Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura e Presidente del Comitato di solidarietà (2024). *Relazione annuale. Attività 2023*. Roma.
- Corbetta P. (2015). *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*. Vol. III. *Le tecniche qualitative*. Bologna: il Mulino.
- Dalla Chiesa N. (2014). *Manifesto dell'Antimafia*. Torino: Einaudi.
- Di Gennaro G., a cura di (2015). *L'usura in Campania. Un ricorso differenziato al credito illegale ma un uguale esito di avvelenamento dell'economia regionale*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Di Gennaro G., a cura di (2023). *Il potere delle estorsioni*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Di Gennaro G., La Spina A., a cura di (2010). *I costi dell'illegalità. Camorra ed estorsioni in Campania*. Bologna: il Mulino.
- Freeman R.E., Harrison J.S., Wicks A.C., Parmar B., De Colle S. (2010). *Stakeholder Theory. The State of the Art*. New York: Cambridge University Press.
- La Spina A., Scaglione A. (2015). *Solidarietà e non solo. L'efficacia della normativa antiracket e antiusura*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Magliocco G. (2016). Corruzione e criminalità organizzata. *Sicurezza e scienze sociali*, a. IV, n. 2, 119-140. DOI: 10.3280/SISS2016-002009
- Montani E., Polo M., Rapella G., Vasca M. (2021). *Il Fondo di solidarietà per le vittime di estorsione e usura. Uno studio*. Milano: Centro BAFFI CAREFIN – Università Bocconi.
- Osborne S.P. (2010). Introduction. In: Id., editor, *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of the public governance*. London-New York: Routledge.
- Pezzuto E. (2015). *Il Fondo di Solidarietà per le vittime d'estorsione e usura*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Portes A. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, 1-24. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.24.1.1>
- Portes A., Landolt P. (2000). Social Capital: Promise and Pitfalls of its Role in Development. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, n. 2, 529-547. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X00005836>

Putnam R. (1993). *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milano: Mondadori.  
Sciarrone R., Storti L. (2016), Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione. *Stato e Mercato*, fasc. 3, 353-390. DOI: 10.1425/85087  
Triglia C. (1999). Capitale sociale e sviluppo locale. *Stato e Mercato*, fasc. 3, 419-440. DOI: 10.1425/435