

---

## Fondazioni antiusura. Università cattolica: “Una rete solida a sostegno di persone e famiglie in difficoltà”

In occasione del convegno nazionale “Prevenzione del sovraindebitamento e dell’usura e solidarietà alle vittime: è il tempo di osare” nel 25° anniversario della **Consulta nazionale antiusura San Giovanni Paolo II onlus**, tenutosi a Napoli il 16 ottobre 2021, la Consulta annunciava di avere incaricato l’Osservatorio sul debito privato dell’**Università cattolica del Sacro Cuore** di predisporre un rapporto sul ruolo svolto dalle Associazioni e Fondazioni antiusura (Asf) aderenti alla Consulta medesima nel contrasto e nella prevenzione del fenomeno di usura, con particolare riferimento al funzionamento del “Fondo per la prevenzione del fenomeno dell’usura”, istituito presso il Mef dall’art. 15 della legge n. 108/1996. Oggi il rapporto è stato presentato durante l’Assemblea della Consulta nazionale antiusura, in corso venerdì 3 e sabato 4 marzo a Bari. La ricerca è stata presentata da Antonella Sciarrone Alibrandi, sottosegretario del Dicastero per la Cultura e l’Educazione della Santa Sede, direttore dell’Osservatorio sul debito privato dell’Università cattolica e ordinario di Diritto dell’economia presso il medesimo Ateneo, e da Virginia Giocoli, ricercatore dell’Osservatorio sul debito privato dell’Università cattolica del Sacro Cuore. Le Asf costituiscono un sistema solido. Dalla loro costituzione e nel corso degli anni hanno operato e operano in modo capillare sul territorio, nell’attività di prevenzione del reato di usura e di sostegno di persone e famiglie in difficoltà economiche. La ricerca offre un identikit di chi si rivolge alle Asf: “Si tratta di persone di età compresa tra i 48 e i 57 anni o persone pensionate, soprattutto uomini coniugati con famiglie molto numerose. Nella maggior parte dei casi, inoltre, si tratta di persone che hanno un’occupazione lavorativa e che, tuttavia, percepiscono redditi esigui o, comunque, hanno problemi di cattiva gestione del denaro”. Le difficoltà finanziarie “sono legate soprattutto a eventi relativi all’attività lavorativa, come la perdita del lavoro, la cassa integrazione o la riduzione dei redditi”. Dall’indagine svolta, emerge, inoltre, che quello delle Asf è un intervento “di cura” del soggetto vulnerabile, rispetto al quale le attività di ascolto e di consulenza sono offerte sulla base di un vero e proprio progetto di reinserimento non solo finanziario ma anche personale e sociale costruito sulla singola persona. “La concessione della garanzia giunge al culmine di un processo di azioni e interventi che rappresentano il cuore della funzione preventiva: una vera e propria presa in carico del soggetto vulnerabile che viene ascoltato, sostenuto e indirizzato. Questa modalità operativa è quanto mai indispensabile e appropriata, considerate le peculiari caratteristiche sia del reato di usura sia della situazione di sovraindebitamento, che portano la persona in difficoltà in una condizione di isolamento sociale, oltre che economico, e spesso anche di ‘dipendenza’ dall’usuraio”. L’attività di ascolto è sia propedeutica all’istruttoria, sia di accompagnamento dell’intero percorso del soggetto vulnerabile. L’assistenza tecnica e il tutoraggio sono generalmente offerte tramite volontari con competenze di carattere economico-finanziario e tramite commercialisti; l’assistenza legale proviene da professionisti volontari e avvocati. La consulenza psicologica è più spesso fornita tramite l’invio della persona presso centri specialistici esterni; nei casi di ludopatia, si fa riferimento a centri di terapia con i quali gli enti collaborano. Sia l’attività di ascolto sia quella di consulenza tecnica sono svolte in presenza e anche per via telefonica. Con il follow up, “gli enti seguono i beneficiari delle garanzie che hanno ottenuto i prestiti dalle banche; da queste ricevono report mensili sullo stato del rimborso rateale e intervengono in modo attivo a fronte di problematiche quali ritardi e mancati pagamenti rateali, per cercare soluzioni e rimettere in bonis il debitore, al fine di evitare possibili escussioni”. Nei casi di usura accertata, la Consulta e le Asf possono essere di aiuto nel promuovere le denunce da parte di chi è vittima degli usurai. Un’equipe di professionisti affianca le vittime nelle problematiche tecnico-giuridiche che si presentano nel difficile percorso che la vittima che denuncia l’usuraio deve affrontare. Viene anche fornita assistenza nella richiesta del mutuo al commissario straordinario antiusura ex art. 14 in collaborazione con la Prefettura. All’esito dell’indagine svolta, “le Asf mostrano elevata capacità ed efficienza nella gestione delle risorse assegnate (da ritenersi, in

---

termini di performance, persino migliori di quelle dei Confidi)". A fronte della notevole capacità operativa sul territorio mostrata dalle Asf, vi sono comunque alcune criticità nel funzionamento del Fondo di prevenzione ex art 15 (in parte correlate al funzionamento del Fondo di solidarietà ex art. 14) che si possono definire "di sistema". Innanzitutto, "è emerso in modo pressoché univoco che il rapporto con le banche sia complesso". Oltre al problema dei tempi per la conclusione dell'istruttoria da parte degli istituti bancari "troppo lunghi", "nel corso degli anni l'adozione di protocolli e convenzioni a livello locale tra le Associazioni e Fondazioni antiusura e gli istituti bancari non si è sempre tradotta in prassi efficaci". Sussiste d'altronde "un gap tra le richieste di garanzia accolte dalle Asf e i mutui effettivamente erogati dalle Banche, a conferma di un maggior grado di severità delle istruttorie delle banche". Inoltre, come rilevato anche dalla Corte dei conti nel suo rapporto su "La prevenzione del fenomeno dell'usura" in relazione all'operatività dei Confidi, "una modifica della normativa che semplificherebbe il rapporto con gli istituti di credito potrebbe riguardare l'estensione della garanzia di ultima istanza da parte dello Stato alle garanzie concesse dal Fondo di prevenzione dell'usura". Le Associazioni e Fondazioni antiusura, viene ricordato nel rapporto, "possono assumere la qualità di garanti ma non possono erogare credito. In tal senso sarebbe opportuna una modifica alla normativa che consenta anche alle Asf l'erogazione diretta di prestiti di piccolo importo utilizzando le risorse del Fondo". L'introduzione di questa innovazione permetterebbe alle Associazioni e alle Fondazioni "di intercettare la necessità dei bisogni urgenti che riguardano piccoli importi" di solito minori a 5.000 euro che "le banche non hanno interesse a concedere vista la complessità del processo di erogazione del mutuo e di concessione della garanzia statale". La possibilità per le Asf di concedere direttamente il credito richiederebbe una semplice modifica dell'art. 15 della legge istitutiva del Fondo. Un altro aspetto critico riguarda la definizione della platea dei destinatari delle garanzie concesse dalle Asf: "Nella prassi, si rivela spesso difficile distinguere i piccoli imprenditori da individui e famiglie; l'economia domestica dei micro-imprenditori e libero-professionisti è sovente totalmente sovrapponibile a quella familiare", ma "la normativa impone di rifiutare le richieste di garanzie effettuate nell'ambito dell'attività imprenditoriale, rimesse alla valutazione dei Confidi". Sarebbe "auspicabile un intervento in senso ampliativo dei destinatari dell'intervento delle Asf che consentisse loro di concedere garanzie anche a soggetti che, pur mossi da esigenze di natura imprenditoriale, abbiano un fatturato inferiore a una certa soglia e esercitino l'attività di impresa con forme giuridiche semplificate". Gli interventi posti in essere sul territorio dalle Asf sono del tutto comparabili a esperienze e pratiche definibili come debt advice, "l'insieme delle attività di assistenza offerte ai soggetti sovraindebitati o che rischiano di non riuscire a tenere fede agli impegni finanziari assunti, a partire dalla elaborazione di progetti personalizzati che comprendono consulenze tecniche, legali, psicologiche e supporto operativo". Ma i servizi di debt advice "non sono messi a sistema, né adeguatamente contabilizzati per le finalità di rimborso". Perciò, la Consulta nazionale antiusura nella Relazione al Bilancio del 31 dicembre 2021 ha proposto "l'introduzione di un meccanismo di copertura dei costi di gestione con la previsione di un finanziamento destinato alla copertura delle spese sostenute dalle Fondazioni antiusura, proporzionato alle erogazioni dirette o a garanzia".

Un'altra criticità è "l'esiguità delle risorse in dotazione del Fondo",

inoltre si ravvisa la necessità di "una modifica del riparto delle risorse tra Confidi e Asf". Sotto il primo aspetto, la proposta della Consulta nazionale antiusura è "prevedere che i residui annuali non utilizzati dal Fondo di solidarietà alle vittime dell'usura, di cui all'art. 14 della legge 108/1996, vengano destinati nella misura del 50% al Fondo di prevenzione dell'usura di cui all'art. 15 della medesima legge". Quanto al secondo aspetto, "sarebbe forse opportuna una ripartizione differente delle risorse complessive del Fondo che tenga meglio conto del significativo impatto che il fenomeno del sovraindebitamento ha oggi su individui e famiglie rispetto a quello prodotto sulle imprese. Attualmente il 70% dei fondi a disposizione va ai Confidi, il 30% alle Fondazioni e Associazioni ma si

---

potrebbe riequilibrare al 50%”.

Gigliola Alfaro