

GLI IMPATTI REALI DI USURA ED ESTORSIONE SULL'ECONOMIA DEL TERRITORIO: ALCUNE RIFLESSIONI SUL QUADRO NORMATIVO IN EVOLUZIONE DALLA PROSPETTIVA ECONOMICO-AZIENDALE

Prof. Sandro Brunelli

Buongiorno,

Sapere che sarei stato qui oggi, mi ha riportato mente e pensieri ad esattamente venti anni fa all'incirca. Era, segnatamente, l'autunno del 2006, allorquando, non appena risultato vincitore di borsa di dottorato, presso la Facoltà di Economia dell'Università di Roma Tor Vergata, la cattedra di Ragioneria Generale ed Applicata mi coinvolse in un progetto conto terzi commissionato da due delle più grandi ASL di Roma: le allora ASL Roma B e Roma C. Che, dal 2016, sono state fuse all'interno della attuale ASL Roma 2. L'incarico, che durò parecchio tempo, fu quello di aiutare le due ASL nella ricognizione delle loro posizioni debitorie, al fine di certificare il reale debito, la relativa esposizione delle Aziende nei confronti di terzi e delineare le opportune politiche contabili da adottare. Appariva evidente, infatti, che le risultanze contabili e i sistemi di controllo interno di dette aziende avessero palesato vulnerabilità e incongruenze tali da richiedere lo svolgimento di questo incarico all'Università.

Giovanissimo, venni messo al fronte. Nella sostanza, passai mesi a inviare e-mail a tutti i fornitori delle ASL (e c'erano realtà di ogni tipo, con debiti veri o presunti di anni e anni dietro) volte a richiedere conferma circa la reale consistenza dei diritti di credito e la relativa esigibilità. Quando non trovavo riscontro via e-mail, o in caso di dubbi, chiamavo gli uffici, sparsi in tutta Italia, di queste aziende. Passavo ore al telefono.

Quel che si rivelò davanti ai nostri occhi (i fatti e le conseguenze sono storia) fu impensabile - quanto meno nelle proporzioni. Esistevano fornitori che, per una fattura che risultava ancora da saldare a sistema, erano stati pagati fino a tre volte. Alcuni lo avevano segnalato, altri no. E alcuni di quelli che lo avevano segnalato comunque non erano stati ricontattati per capire il da farsi su come restituire le somme indebitamente percepite. Altri, i cui titolari erano padri e madri di famiglia in molti casi, attendevano, invece, di vedere soddisfatto un legittimo diritto di credito da anni. Alcuni mi rispondevano al telefono con la voce quasi rotta. Si trattava molto spesso di persone titolari di piccole aziende che avevano nelle ASL i loro principali clienti e che, per questi fatti scellerati, erano precipitati in uno stato di grave crisi finanziaria e di liquidità. In alcuni casi, poi, a me, ventiquattrenne al telefono, facevano insinuazioni molto poco implicite di potenziali dazioni o ricompense che avrei ricevuto nel caso in cui avessi facilitato/velocizzato i pagamenti. Ne ricordo benissimo un paio che mi promisero anche che mi avrebbero preso a lavorare in amministrazione. Il titolare di un'azienda addirittura in staff a lui. Quella persona, la sua azienda, attendeva pagamenti per circa 200.000 mila euro.

Ecco, allora, che parlare dell'impatto reale sull'economia del territorio dei fenomeni legati a racket e usura significa parlare di effetti sistemici, pervasivi, che toccano, e molto, anche chi inconscio o ignaro da questi fenomeni appare avulso, distante, financo disinteressato o non coinvolto.

Noi studiosi di Economia Aziendale definiamo il **Valore Aggiunto** come quel maggior valore generato (output) grazie all'attivazione del processo produttivo rispetto a quello necessario per l'acquisizione dei relativi fattori di produzione (input). L'attivazione del processo produttivo necessita, quindi, di risorse sufficienti e relazioni solide, positive e stabili con tutti gli stakeholder (tornerò su questo punto). Il valore aggiunto creatosi deve poi essere redistribuito. Più congrua ed opportuna è la sua distribuzione, più la realtà imprenditoriale sta creando i presupposti per la sua durabilità. In parole più semplici, la capacità di generare e distribuire congruamente il valore aggiunto tra tutti coloro che hanno concorso alla sua generazione fa sì che tutti rimangano avvinti all'economia dell'impresa in un sistema di interscambio che genera valore atto a perdurare

e dal quale, per questo motivo, nessuno ha intenzione di fuggire via. Questo concetto, in Economia Aziendale, cade sotto il nome di economicità.

Ecco quindi che, ogni qualvolta che interviene un elemento di disturbo in questo processo virtuoso di creazione del valore, la creazione di valore stessa è a rischio e sono a rischio tutti coloro che ne sono coinvolti: l'impresa, come figura giuridica nella possibilità di continuare a esistere; l'imprenditore come colui che si assume il rischio di impresa e che quindi è il destinatario stesso di una porzione residuale di quanto generato che vede il suo lavoro meno o non più remunerato; i finanziatori, sia terzi, appartenenti al sistema finanziario e/o produttivo, sia soci di minoranza, che vedono il venir meno del loro ritorno sotto forma di interessi o dividendi; lo Stato in termini di minori entrate da imposizione fiscale, tributaria ed extra tributaria (con annessi problemi anche di sicurezza sui posti di lavoro e dei lavoratori); i lavoratori stessi, a qualunque titolo, sia in termini di mancate o ritardate progressioni di carriera, sia nella possibilità di essere reclutati come nuovo personale, sia, infine, in termini di potenziale perdita del posto di lavoro. E quindi, tornando al caso delle ASL di Roma di venti anni fa, cos'era quel che stava accadendo se non un articolato sistema di fallimenti nei controlli e nella gestione di aziende pubbliche affiancato da un altro sistema – poco importa se e quanto organizzato – di racket che finiva per favorire alcuni eletti a scapito di altri poveri imprenditori, segnando in negativo, peraltro, il destino di molti altri soggetti, come quelli dianzi richiamati?

E ancora, se rifletto a venti anni di distanza su quelle parole ascoltate al telefono, o addirittura a volte messe nero su bianco da imprenditori disperati, mi rendo conto di come taluni avessero finito per sviluppare una sorta di meccanismo di difesa di quasi "identificazione con l'aggressore" (la macro sindrome nella quale rientra la Sindrome di Stoccolma) dove a loro volta erano pronti a "fare racket" per superare il "racket".

Corruzione, Riciclaggio, Evasione Fiscale, Racket, Usura appartengono a quella indesiderata branca chiamata economia della devianza. Dove deviare da un sistema di norme, usi e costumi pensati per il bene comune va a privilegiare l'interessi di pochi, genera bieca prevaricazione e distrugge. Distrugge tutto quel che trova sulla sua strada e le persone in *primis*, finanche la dignità di essere umani.

Ecco, quindi, che, in modo un po' provocatorio se vogliamo, ma di certo propositivo e costruttivo, desidererei apportare alcune riflessioni circa l'uso dei fondi elargiti alle vittime di usura ed estorsione. Al di là dei diversi meccanismi, l'idea di fondo è quella di uscire dal tunnel e tornare sani in un sistema economico produttivo sano, lontano da devianze, con le dovute tutele e la complementare e utile attività di vigilanza. Notevole l'intento. I dati, però, sono fatti per essere usati per prendere decisioni o per rivederle. Questi dati ci dicono che chi è vittima di queste piaghe difficilmente nel tempo, post-elargizioni o mutui, risorge. E questo può anche dispiacere, arrecare frustrazione o delusione ma è un dato pressoché ineluttabile: con riguardo ai mutui (Relazione annuale CONSAP 2025) ci sono 107,4 milioni di rate inevase e il rapporto rate inevase su rate scadute è all'84%. Le motivazioni specifiche possono essere molte. Ma c'è una conclusione, per quanto generale e generalista, su cui credo possiamo convergere: il sistema attuale, per chi ha coraggio di denunciare e mettere a nudo la sua enorme fragilità, permette di evitare il baratro (in tutto o in parte), ma non ricostruisce castelli, né aiuta/riesce a favorire la costruzione di quelli che fatti annosi avevano impedito di costruire. Le aziende, dalle ditte individuali alle società per azioni di grandi dimensioni, sono istituti economici atti a perdurare inseriti nel contesto e nel tessuto economico. Se l'azienda (e chi la gestisce) è danneggiata, se questo tessuto economico, sociale, relazionale – per usare una metafora – viene dato alle fiamme, una volta che le fiamme sono state fortunatamente domate resta tutto annerito, bruciato, incapace di rifiorire per un tempo variabile e di solito molto lungo. La protezione, la vigilanza, le attività di investigazione e l'elargizione di fondi sono certamente i benvenuti ma bisogna chiedersi per cosa nel medio lungo termine. E, soprattutto, bisogna chiedersi quanto è, cosa c'è, in quel pezzo non quantificabile di danno ricevuto (sia esso morale, fisico, patrimoniale, relazionale) che difficilmente permette di tornare in pista. Comprendere questo significa capire/ripensare se e quanto continuare a vincolare le somme erogate alla prosecuzione o rilancio di una attività economica; se e quanto ricalibrare questi fondi (nell'*an*, nel *quantum* e nel vincolo) se si capisce da subito che l'attività economica non può essere ripresa o rilanciata. Come notato dai più, la situazione

attuale mette a rischio l'esistenza stessa del fondo di rotazione che non viene ad essere fisiologicamente ricostituito per via dell'elevata morosità. In questo senso, la nuova figura, non ancora operativa, del tutor/esperto prevista dal Decreto Sicurezza (nuovo articolo 14 della Legge 108 del 1996 istituito col D.L. 11 Aprile 2025, numero 48, convertito in Legge 80 del 9 giugno 2025) rappresenta certamente un lodevole tentativo di miglioramento dello *status quo*. Il regolamento attuativo della nuova figura ancora non esiste, e il relativo schema è soggetto ad affinamenti richiesti per il necessario rispetto di talune normative (in tema di privacy ad esempio, come rilevato dal garante nel suo recente parere del 17 Aprile 2026). La vicinanza ad una vittima di una persona dedicata e qualificata che con risorse dedicate *ad hoc* lo guida, può certamente innalzare le percentuali di successo delle nuove intraprese. Tuttavia, va ricordato che anche il compenso dell'esperto graverà sul fondo. Quindi, da un punto di vista molto e solo materiale, la scommessa è quella di avere un maggiore ritorno (in termini di restituzione dei mutui) del costo legato all'assistenza. Infatti, nell'analisi di impatto sulla regolamentazione si prospetta la necessità di un periodo di applicazione a regime del nuovo istituto di tutoraggio di almeno cinque anni, affinché la norma maturi in maniera tale da poter dispiegare i suoi effetti in maniera misurabile. In questa fase, ancora di *setting*, è quindi importante disciplinare bene il nuovo istituto, in accordo con tutte le prescrizioni del nuovo art. 14. Il ruolo degli esperti può in effetti diventare cruciale, dentro e fuori le procedure. Non è un caso che anche il nuovo art. 15, tra le varie novelle e riordini della disciplina, preveda un ulteriore e rinnovato focus sull'educazione finanziaria.

E' quindi, cari tutti, che mi accingo ad alcune brevi osservazioni finali:

1. se vogliamo recuperare "economicamente" le vittime di usura (ma si può applicare anche a quelle di racket ed estorsione) si potrebbe osare nell'ampliare – mi chiedo se possibile a legislazione invariata – i poteri dell'esperto. A titolo di esempio, se la vittima non riesce a dare vita ad una nuova attività economica/produttiva l'esperto potrebbe in accordo con la vittima – e dietro autorizzazione del Prefetto - investire per suo nome e suo conto in attività reali o finanziarie a basso/medio rischio almeno parte delle somme ricevute che quindi genererebbero ritorni e permetterebbero di ripagare i mutui (o non disperdere le elargizioni nel tempo, anche se questo apre in *primis* all'estensione della figura dell'esperto anche alle vittime di estorsione). Chiaramente, questa cosa sarebbe implementabile anche per somme parziali rispetto al totale ricevuto tentando così la strada della ripresa di attività economica, da un lato, e di investimento più cautelato sempre guidato dall'esperto, dall'altro;

2. Mi domando il perché non sia atterrata (o almeno non ne ho trovato traccia) sul tavolo delle idee, quella di immaginare pro-tempore lo Stato come socio di minoranza, con una quota del tutto simbolica. Si tratterebbe di una etichetta formale dai risvolti, però, sostanziali. Anzitutto, se opportunamente pubblicizzata, la cosa, specie nei primi periodi di estrema fragilità, invia un messaggio chiaro: "se aggredisci me, ti metti contro anche lo Stato". In secondo luogo, il diritto ai frutti (distribuzione utili/dividendi, magari detassati) appannaggio dello Stato potrebbe essere utilizzato a diretta decurtazione delle rate di mutuo o riversato direttamente nella casse del fondo di rotazione o, ancora, utilizzato per il finanziamento di altre attività di contrasto dei fenomeni di usura ed estorsione. Si tratterebbe, certamente, di studiare approfonditamente la fattibilità – in *primis* normativa, specie con riferimento al Testo Unico in Materia di Società a Partecipazione Pubblica, D. Lgs. 175/2016 e ss.mm.ii. -, le modalità operative ed anche i soggetti da coinvolgere (penso a veicoli esistenti come CDP, Invitalia o loro controllate, oppure alla possibilità di costituire una società *ad hoc* interamente controllata da MEF). A riguardo, non sostengo il richiamo al chiaro e statuito principio per cui lo Stato non può costituire o mantenere partecipazioni in società che producono beni o servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, perché nel caso prospettato la finalità istituzionale esiste e come: *in primis* garantire la sicurezza sul suolo stesso dello Stato e dei suoi cittadini;

3. Le modalità di individuazione dell'esperto non sono un aspetto secondario. Ben vengano persone qualificate iscritte ad ordini professionali o meno o a docenti e ricercatori universitari negli ambiti del diritto, dell'economia o dell'Ingegneria gestionale. Ma si guardi, e se ritenuto utile si porti nel regolamento attuativo,

anche a uomini e donne di azienda. Persone con comprovata esperienza come CEO/CFO di aziende solide e in salute, ovviamente coi dovuti accorgimenti e ad opportune condizioni;

4. Ancora, sempre in termini di individuazione dell'esperto, che si guardi anche ai più giovani formati dalle nostre Università, con almeno 3-5 anni di esperienza. La finanziarizzazione dell'economia, il ritmo a cui progrediscono la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale ci restituiscono, in alcuni casi, giovani volenterosi e capaci che vedono opportunità che sfuggono a persone anche molto più esperte. A riguardo, sarebbe utile anche che nel comitato e nell'osservatorio venissero udite persone esperte di questi ambiti per la messa in campo di iniziative volte a rafforzare l'efficacia degli interventi.

Si tratta, insomma, di adottare un approccio volto *tout-court* al miglioramento. Quanto avvenuto sul piano normativo negli ultimi 2 anni fa ben sperare. Ma poi, fatte le norme, serve volontà, preparazione e ostinata passione per tradurle in azioni degne di produrre risultati apprezzabili.

Ringrazio vivamente per l'Invito al consesso e la Regione Lazio per ospitarci.