



**MINISTERO
DELL'INTERNO**

**COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL COORDINAMENTO DELLE INIZIATIVE
ANTIRACKET E ANTIUSURA
E PRESIDENTE DEL COMITATO DI SOLIDARIETÀ**

RELAZIONE ANNUALE

ATTIVITA' 2025



MINISTERO
DELL'INTERNO

**COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO
PER IL COORDINAMENTO DELLE INIZIATIVE
ANTIRACKET E ANTIUSURA
E PRESIDENTE DEL COMITATO DI SOLIDARIETÀ**

RELAZIONE ANNUALE

ATTIVITA' 2025

Relazione Annuale
Attività 2025
(art.2, comma 10, del d.P.R. 19 febbraio 2014, n.60)

Progetto grafico e testi
Ufficio del Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura

SOMMARIO

INTRODUZIONE	5
LE ATTIVITA' DEL COMITATO DI SOLIDARIETA'	8
IL CONTENZIOSO – ASPETTI E SNODI INTERPRETATIVI	15
QUESTIONI INTERPRETATIVE	
1. <i>La collaborazione con l'Autorità giudiziaria quale condizione essenziale per la concessione dell'elargizione. La verifica del requisito della territorialità con riferimento all'intera condotta delittuosa.....</i>	17
2. <i>Inammissibilità della richiesta di concessione di un ulteriore beneficio economico in caso di aggravamento delle lesioni personali.....</i>	20
3. <i>Sussistenza del credito derivante dal decreto commissariale di revoca non impugnato, anche in pendenza di giudizio volto all'accertamento dei presupposti per la concessione dell'elargizione.....</i>	23
L'ATTIVITA' DELL' 'OSSERVATORIO NAZIONALE'	
1. <i>IL RINNOVO DELL'ACCORDO QUADRO E I LAVORI DELL'“OSSERVATORIO NAZIONALE”.....</i>	25
2. <i>PROSPETTIVE DI INTERVENTO.....</i>	29
LE ATTIVITA' DI COORDINAMENTO SUL TERRITORIO.....	33
<i>IMPEGNI ISTITUZIONALI DAL 1° GENNAIO AL 31 DICEMBRE 2025.....</i>	36
CONCLUSIONI	39

ALLEGATI

RELAZIONE ANNUALE 2025 - CONSAP	43
REPORT ISTAT: LE RICHIESTE DI AIUTO ECONOMICO DEI CITTADINI ANNO 2023 .	53

INTRODUZIONE

L'usura e l'estorsione continuano a rappresentare una delle forme più insidiose di aggressione all'economia legale e alla libertà di autodeterminazione dei cittadini. Si tratta di condotte che operano in modo silenzioso e pervasivo, insinuandosi nelle fragilità economiche, relazionali e personali delle vittime, alterando i normali equilibri decisionali e compromettendo quel rapporto di fiducia che rappresenta un presupposto essenziale del legame tra Stato e cittadini. In tale prospettiva, il contrasto a questi reati non può essere ricondotto esclusivamente alla dimensione repressiva, ma deve essere inteso come una funzione pubblica di tutela complessiva dell'ordinamento economico e della coesione sociale.

In questo quadro, la denuncia conserva un ruolo centrale, non soltanto quale presupposto formale per l'accesso alle misure di tutela previste dalla legge, ma soprattutto come momento di emersione di una relazione patologica che incide in modo profondo sulla vita personale e professionale della vittima. Essa rappresenta, dunque, il punto di rottura con il sistema criminale e l'affidamento della vittima allo Stato, che deve sostenere e condividere una scelta spesso difficile e gravosa.

Nel corso dell'anno 2025, l'attività dell'Ufficio del Commissario si è sviluppata all'interno di un contesto caratterizzato da una crescente complessità dei bisogni espressi dalle vittime e da una continua evoluzione delle modalità attraverso cui i fenomeni usurari ed estorsivi si manifestano. Le dinamiche economiche e finanziarie, unitamente a situazioni di vulnerabilità non sempre riconducibili a condizioni di marginalità conclamata, hanno reso ancora più evidente la necessità di un sistema di intervento in grado di leggere i singoli casi nella loro specificità e di offrire risposte adeguate, proporzionate e tempestive.

L'esperienza maturata conferma come l'efficacia degli strumenti di sostegno non possa essere valutata esclusivamente in termini di erogazione

economica, ma debba essere misurata anche sulla capacità del sistema di accompagnare la vittima in un percorso di recupero dell'autonomia, di reinserimento nel circuito dell'economia legale e di ricostruzione di un rapporto di fiducia con le Istituzioni. In tale direzione, l'azione dell'Ufficio si è orientata verso un modello di intervento fondato sulla coerenza procedimentale, sulla chiarezza delle regole e sull'uniformità applicativa.

È in questa prospettiva che si colloca l'intervento normativo introdotto dal legislatore con l'articolo 14-*bis* della legge n. 108 del 1996, inserito dall'articolo 33 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (convertito nella legge 09 giugno 2025, n.80), volto a disciplinare la figura dell'esperto per il sostegno agli operatori economici vittime di usura. Tale disposizione risponde all'esigenza di rafforzare la qualità delle valutazioni tecniche e di assicurare un più elevato grado di affidabilità e coerenza nel supporto alle decisioni amministrative. La disposizione di rango primario avrà piena ed effettiva operatività non appena adottato il regolamento attuativo previsto dalla stessa disposizione legislativa, cui è demandato il compito di definire in modo puntuale e sistematico i profili applicativi della disciplina, con particolare riferimento ai requisiti di accesso, ai criteri e alle modalità di nomina, nonché alle funzioni e alle condizioni di esercizio dell'incarico.

Nella fase intercorrente tra l'entrata in vigore della norma primaria e il completamento del quadro regolamentare, è stata assicurata la continuità dell'azione amministrativa e la salvaguardia delle finalità istituzionali di tutela delle vittime. L'assetto organizzativo e operativo è stato orientato ad assicurare il regolare funzionamento del sistema, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, in attesa della definizione compiuta e stabile della disciplina.

Parallelamente, nel corso del 2025, è proseguito e si è ulteriormente consolidato il dialogo istituzionale con le Prefetture, le Forze di polizia, l'Autorità giudiziaria, nonché con le Associazioni e Fondazioni iscritte agli Albi prefettizi, riconosciute quali interlocutori qualificati nei processi di emersione

dei fenomeni e di sostegno alle vittime. Tale rete di relazioni rappresenta un elemento essenziale del sistema di tutela, in quanto consente di integrare competenze diverse e di offrire risposte più complete e aderenti alle esigenze dei territori.

La presente Relazione intende offrire una rappresentazione organica dell'attività svolta nel corso dell'anno 2025, dando conto non solo dei risultati conseguiti e delle criticità riscontrate, ma anche del percorso evolutivo del sistema di tutela. Essa si propone come occasione di riflessione sull'efficacia delle politiche pubbliche di contrasto ai reati di usura ed estorsione.

In un contesto nel quale la criminalità tende a sfruttare ogni forma di incertezza e di isolamento, il rafforzamento della fiducia nelle Istituzioni e nella capacità dello Stato di offrire risposte concrete e credibili rappresenta un obiettivo strategico. È in questa direzione che si colloca l'impegno dell'Ufficio del Commissario, orientato a rendere il sistema di tutela non soltanto uno strumento di intervento *ex post*, ma un presidio stabile di legalità, equità e responsabilità pubblica.

LE ATTIVITA' DEL COMITATO DI SOLIDARIETA'

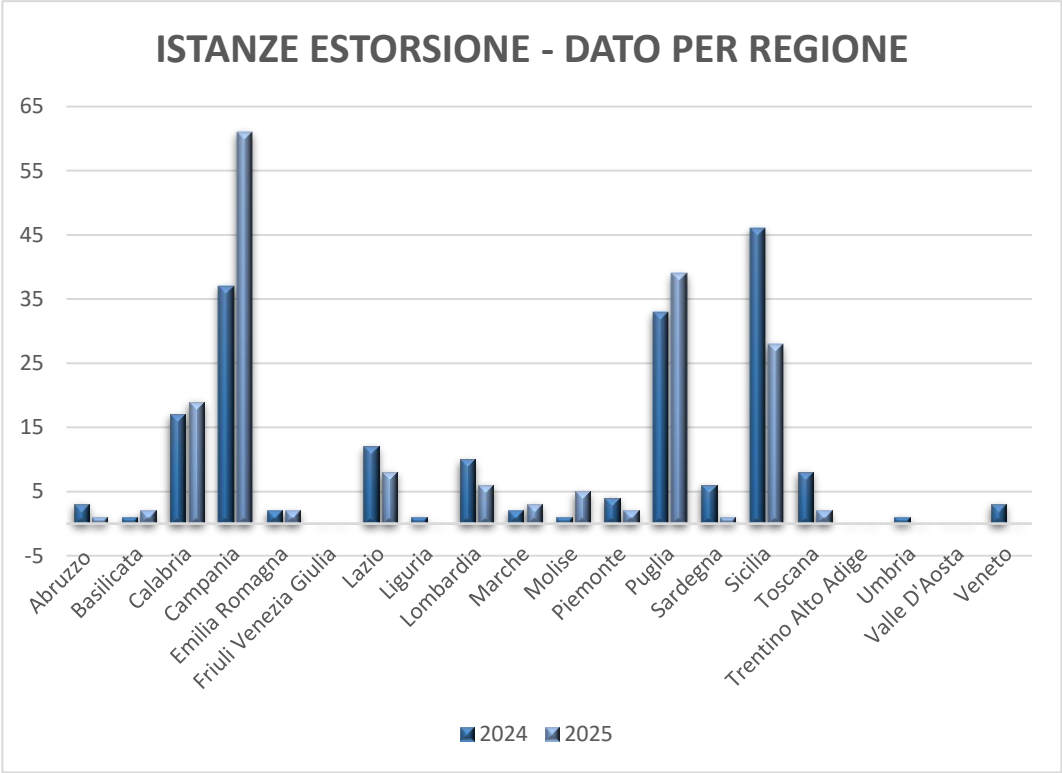
Nel periodo compreso tra il **1° gennaio e il 31 dicembre 2025** risultano inserite nella piattaforma digitale **STEP** complessivamente **n. 262 istanze**, di cui **n. 178** relative a richieste di accesso al Fondo di rotazione da parte di vittime di richieste estorsive al fine di ottenere **un'elargizione** sotto forma di indennizzo e **n. 84** presentate da vittime di reati usurari per la **concessione di un mutuo**.



Anche per l'anno 2025 si rileva una flessione del numero complessivo delle istanze presentate ai sensi della legge n. 108/1996, pari a circa il 23% rispetto all'anno precedente (84 istanze nel 2025 a fronte delle 109 del 2024). Risultano in diminuzione, seppure in misura più contenuta (- 4%), anche le istanze presentate ai sensi della legge n. 44/1999, che passano da n. 187 nel 2024 a n. 178 nel 2025.

Di seguito sono riportati i dati relativi alle istanze prodotte, sia per estorsione sia per usura, negli anni **2024 e 2025**, distinti per **regione**.

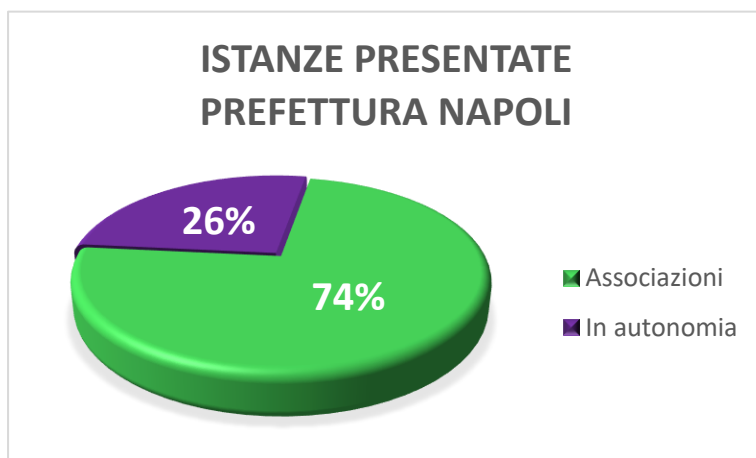
REGIONE	ESTORSIONE		USURA	
	2024	2025	2024	2025
Abruzzo	3	1	10	5
Basilicata	1	2	1	1
Calabria	17	19	7	2
Campania	37	61	17	11
Emilia-Romagna	2	2	1	2
Friuli-Venezia Giulia	0	0	0	1
Lazio	12	8	13	10
Liguria	1	0	2	1
Lombardia	10	6	9	9
Marche	2	3	2	2
Molise	1	5	1	0
Piemonte	4	2	5	1
Puglia	33	39	14	15
Sardegna	6	1	10	2
Sicilia	46	27	9	13
Toscana	8	2	4	6
Trentino-Alto Adige	0	0	0	1
Umbria	1	0	2	0
Valle D'Aosta	0	0	0	0
Veneto	3	0	2	2
TOTALE	187	178	109	84



Dalla lettura dei dati, si conferma che le **regioni con il maggior numero complessivo di istanze** presentate ai sensi delle leggi n. 44/1999 e n. 108/1996 sono, anche per l'anno 2025, prevalentemente quelle meridionali. In **Campania** e in **Puglia** sono state prodotte, rispettivamente, **n. 72** e **n. 54** istanze, in **Sicilia n. 40** e in **Calabria n. 21**.

A livello **provinciale**, per quel che riguarda le **istanze di accesso al Fondo di rotazione**, in controtendenza rispetto al quadro generale, nel corso del 2025 sono state presentate presso la **Prefettura di Napoli n. 61 istanze (n. 53 per estorsione e n. 8 per usura)**, con un **incremento di circa il 42%** rispetto al 2024. Particolarmente rilevante risulta al riguardo il dato riferito alle istanze di elargizione che evidenzia una **crescita pari a circa il 61%**.

È da rilevare che il 74% delle istanze della provincia di Napoli sono state presentate per il tramite di Associazioni o Fondazioni, a motivo dell'azione di **sensibilizzazione e accompagnamento assicurata da tali componenti Associazionistiche.**



Con specifico riferimento alle **istanze per usura**, si registra un lieve incremento esclusivamente in **Sicilia (n. 13 nel 2025 rispetto alle n. 9 del 2024)** e in **Puglia (n. 15 nel 2025 rispetto alle n. 14 del 2024)**, mentre nelle restanti regioni il dato risulta stabile o in diminuzione.

Nell'anno di riferimento, il **Comitato** si è riunito **n. 25 volte**, e ha deliberato **concessioni per un importo complessivo pari a € 15.128.229,57**, di cui **€ 13.080.291,71** a titolo di **elargizioni** ed **€ 2.047.937,86** a titolo di **concessione di mutui**.

Di seguito le somme deliberate nel corso del 2025, suddivise per regione.

REGIONE	2024			2025		
	ESTORSIONE	USURA	TOTALE 2024	ESTORSIONE	USURA	TOTALE 2025
Abruzzo	64.728,33 €	44.803,88 €	109.532,21 €	- €	- €	- €
Basilicata	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Calabria	1.313.113,54 €	47.500,00 €	1.360.613,54 €	2.029.372,11 €	22.596,13 €	2.051.968,24 €
Campania	2.910.079,88 €	800.550,95 €	3.710.630,83 €	4.323.606,28 €	1.129.515,19 €	5.453.121,47 €
Emilia Romagna	- €	45.000,00 €	45.000,00 €	- €	223.198,00 €	223.198,00 €
Friuli Venezia Giulia	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Lazio	408.041,00 €	109.684,80 €	517.725,80 €	76.145,10 €	140.600,68 €	216.745,78 €
Liguria	26.334,00 €	- €	26.334,00 €	- €	- €	- €
Lombardia	- €	49.309,94 €	49.309,94 €	49.370,70 €	303.184,00 €	352.554,70 €
Marche	- €	- €	- €	409.391,98 €	- €	409.391,98 €
Molise	- €	69.462,00 €	69.462,00 €	- €	- €	- €
Piemonte	- €	210.500,00 €	210.500,00 €	309.987,00 €	- €	309.987,00 €
Puglia	1.888.899,20 €	152.783,43 €	2.041.682,63 €	1.879.267,57 €	188.543,86 €	2.067.811,43 €
Sardegna	- €	85.918,91 €	85.918,91 €	- €	- €	- €
Sicilia	2.595.205,35 €	381.380,27 €	2.976.585,62 €	3.897.908,97 €	40.300,00 €	3.938.208,97 €
Toscana	171.750,00 €	1.980.746,67 €	2.152.496,67 €	105.242,00 €	- €	105.242,00 €
Trentino Alto Adige	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Umbria	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Valle D'Aosta	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Veneto	903.716,47 €	28.894,00 €	932.610,47 €	- €	- €	- €
Totale	10.281.867,77 €	4.006.534,85 €	14.288.402,62 €	13.080.291,71 €	2.047.937,86 €	15.128.229,57 €



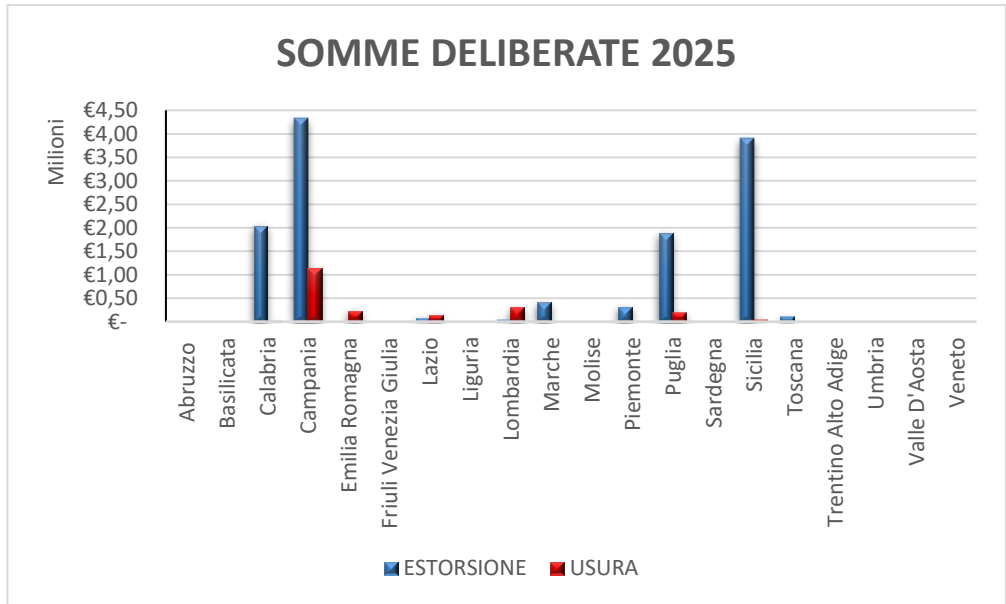
Nel medesimo periodo sono state **definite complessivamente n. 576 istanze**, così articolate:

- **n. 269** istanze di **mutuo**, di cui **n. 23** accolte e **n. 246** rigettate;
- **n. 307** istanze di **elargizione**, di cui **n. 140** accolte e **n. 167** rigettate.

Disaggregando i dati sotto il profilo territoriale, la **Campania**, con € **4.323.606,28**, risulta la regione nella quale sono stati deliberati i **maggiori importi di elargizione** in favore delle vittime di estorsione, seguita dalla **Sicilia** con € **3.897.908,97** e dalla **Calabria** con € **2.029.372,11**.

Per quanto concerne, invece, le **vittime di usura**, la regione che ha fatto registrare l'**importo più elevato** è nuovamente la **Campania** con € **1.129.515,19**, seguita dalla **Lombardia** con € **303.184,00**.





Infine, il **progressivo e crescente utilizzo delle funzionalità della piattaforma digitale STEP** ha consentito una **maggiore tempestività e fluidità delle interlocuzioni** tra le amministrazioni e i soggetti coinvolti nelle diverse fasi istruttorie del procedimento. Tale strumento ha, inoltre, favorito una **più rapida conoscenza degli atti endoprocedimentali** da parte degli Uffici competenti alla fase decisionale (Prefetture e Comitato), con effetti positivi in termini di **riduzione dei tempi complessivi** sia per l'esame delle istanze da parte del Comitato sia per l'adozione dei provvedimenti conseguenti alle deliberazioni assunte.

IL CONTENZIOSO – ASPETTI E SNODI INTERPRETATIVI

Nel corso dell'anno 2025 sono stati presentati, avverso i decreti commissariali di concessione o di diniego dei benefici previsti dall'art. 14 della legge n. 108/1996 e dalla legge n. 44/1999, n. 2 *ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali*; n. 9 *atti introduttivi del giudizio innanzi ai Tribunali Ordinari*; nonché n. 9 *atti introduttivi per la riassunzione del giudizio innanzi ai Tribunali Civili Ordinari*, di cui n. 7 a seguito di sentenza del TAR dichiarativa del difetto di giurisdizione e n. 2 a seguito di dichiarazione di incompetenza territoriale del Tribunale Civile Ordinario. Sono stati inoltre proposti n. 10 atti di opposizione all'esecuzione o ad atti esecutivi, di cui 2 alle Corti di Giustizia Tributaria.

Le doglianze sollevate hanno riguardato, prevalentemente, il “*quantum*” della somma erogata e dei relativi criteri di calcolo utilizzati in seno ai locali Nuclei tecnici di valutazione, nonché presunte violazioni della normativa antiusura e antiracket in materia di condizioni ostative all'accesso al Fondo di rotazione, nell'ipotesi di diniego o di revoca del beneficio.

Con riferimento ai numerosi procedimenti pendenti presso l'Ufficio e, dunque, anche con riguardo a giudizi intentati negli anni precedenti, sono pervenute n. 37 sentenze e, nel dettaglio, n. 21 di rigetto delle domande avverse e n. 8 di accoglimento; n. 2 dichiarative della cessazione della materia del contendere; n. 3 pronunce di TAR dichiarative del difetto di giurisdizione in favore del Giudice Ordinario; n. 1 pronuncia dichiarativa di incompetenza territoriale; n. 2 sentenze dichiarative dell'estinzione del giudizio.

Con riferimento ai gravami intentati dagli istanti, si sono registrate n. 4 impugnazioni avverso sentenze favorevoli per l'Amministrazione e sono stati proposti n. 3 appelli e n. 1 ricorso in Cassazione da parte dell'Ufficio avverso pronunce sfavorevoli.

I dati relativi ai ricorsi prodotti avverso i decreti commissariali, pressoché in linea con quelli dell'anno precedente, confermano un'importante riduzione del contenzioso in sede amministrativa rispetto agli anni passati.

Ciò in conseguenza del costante orientamento della Suprema Corte di Cassazione, la quale, come noto, a partire dalla sentenza delle Sezioni Unite del 31-07-2017, n. 18983 (ud. 04/04/2017), ha più volte ribadito come, in materia di benefici spettanti ai sensi della legislazione antiracket e antiusura, le vittime di estorsione e di usura siano titolari, in presenza delle condizioni di legge, di un vero e proprio diritto soggettivo alla loro erogazione. A questo consegue inevitabilmente che la giurisdizione sia rimessa al Giudice Ordinario.

Nello specifico, le SS.UU. hanno precisato che *“Nella specie, l'attività della Pubblica amministrazione non si estende alla valutazione di comparativi interessi pubblici e privati con la possibilità di valutare discrezionalmente se alla vittime di attività estorsiva spetta o meno il contributo, ma l'accertamento è limitato alla circostanza di fatto se il richiedente è stato o meno vittima di un delitto da attività estorsiva ed all'entità dei danni causalmente derivati da tale attività...Si osserva che all'accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalla legge segue necessariamente la concessione del beneficio, essendo stata già eseguita a monte dal legislatore la valutazione dell'interesse pubblico che giustifica la concessione del beneficio a tutti i soggetti colpiti da attività estorsiva”*.

Tenuto conto del richiamato orientamento giurisprudenziale, appare opportuno evidenziare che l'assenza di qualsivoglia margine di discrezionalità in capo all'Amministrazione nella verifica dei presupposti dell'istanza, tanto oggettivi quanto soggettivi – sia nella fase istruttoria che in quella deliberativa curata dal Comitato di solidarietà – comporta l'esigenza di una rimodulazione dell'approccio valutativo e dei criteri decisionali precedentemente adottati, circoscrivendoli al mero accertamento della sussistenza dei requisiti previsti dalla normativa vigente.

QUESTIONI INTERPRETATIVE

1. La collaborazione con l’Autorità giudiziaria quale condizione essenziale per la concessione dell’elargizione. La verifica del requisito della territorialità con riferimento all’intera condotta delittuosa

Dall’esame degli orientamenti giurisprudenziali emersi in sede amministrativa e ordinaria si rileva una sostanziale convergenza interpretativa in ordine alla rilevanza attribuita al comportamento di opposizione al crimine tenuto dai richiedenti l’accesso al Fondo nel corso delle vicende delittuose subite. Tale valutazione si colloca nel contesto delle situazioni di grave disagio e di intensa intimidazione che frequentemente connotano le condotte estorsive e che incidono in modo significativo sulla condizione di vulnerabilità delle vittime.

La ricognizione di alcuni profili applicativi della disciplina recata dalla legge n. 44 del 1999, svolta in occasione delle pronunce su ricorsi avverso provvedimenti commissariali di diniego dei benefici, consente di rilevare come l’attenzione interpretativa si sia progressivamente concentrata sulla necessità che dalla condotta concretamente tenuta dalle vittime emerga, in modo sufficientemente chiaro, un atteggiamento coerente e sostanziale di collaborazione con l’Autorità giudiziaria. In tale prospettiva, il loro contributo viene in rilievo quale presupposto funzionale non solo al riconoscimento del beneficio economico, ma anche al perseguimento delle finalità di prevenzione e contrasto del fenomeno estorsivo sottese alla normativa di favore.

Gli interventi di sostegno economico finalizzati al reinserimento delle vittime nel circuito dell’economia legale risultano, infatti, strettamente connessi all’incentivazione della denuncia, alla promozione della cultura della legalità e alla valorizzazione della responsabilità sociale delle vittime. In tale quadro si inserisce l’esame delle fattispecie oggetto di contenzioso, valutate

in modo puntuale ma costantemente ricondotte alla *ratio* complessiva della disciplina.

Sotto tale profilo, riveste particolare interesse la sentenza del Tribunale di Caltanissetta (RG n. 1694/2023, depositata il 23 giugno 2025), che ha respinto il ricorso proposto avverso un decreto commissariale di diniego dell’elargizione presentato da un soggetto vittima di sequestro di persona a scopo di estorsione, consumato all’estero ma pianificato nel territorio nazionale da esponenti della criminalità organizzata italiana.

Il giudice, pur non condividendo integralmente la motivazione formale del provvedimento impugnato, ha confermato la legittimità del diniego, rilevando come l’intera condotta delittuosa si fosse articolata tra territorio nazionale ed estero. La domanda di accesso al Fondo è stata, tuttavia, ritenuta infondata in ragione dell’assoluta mancanza di collaborazione con l’Autorità giudiziaria da parte degli istanti, i quali non avevano mai presentato denuncia dei fatti subiti.

Nella pronuncia viene, pertanto, ribadito come la collaborazione con l’Autorità giudiziaria si configuri quale condizione essenziale prescritta dalla legge per il riconoscimento del beneficio. Nel richiamare l’intento solidaristico della disciplina, il giudice ha posto l’accento sulle rigorose condizioni previste dagli articoli 4 e 5 della legge n. 44 del 1999, che postulano un atteggiamento fattivo di opposizione al crimine.

Con specifico riferimento all’articolo 5, relativo ai casi di acquiescenza alle richieste estorsive, la sentenza evidenzia come la normativa consenta, in via eccezionale, la concessione dell’elargizione anche a ristoro dei danni a beni mobili o immobili o alla persona, purché tali danni si siano verificati nei sei mesi antecedenti la denuncia, nella specie mai sporta dal ricorrente. Il legislatore ha, infatti, inteso riconoscere il beneficio a coloro che, pur avendo inizialmente aderito alle richieste estorsive, abbiano successivamente deciso di opporvi resistenza, denunciando i fatti e collaborando con la giustizia.

Nel caso esaminato, il ricorrente aveva corrisposto il prezzo richiesto per la liberazione senza procedere ad alcuna tempestiva denuncia; i pregiudizi patrimoniali e personali lamentati, estesi anche ai familiari, risultavano tutti causalmente riconducibili a un unico episodio criminoso mai portato all'attenzione delle autorità competenti. L'accertamento giudiziario dell'estorsione è stato possibile solo grazie alle dichiarazioni rese da alcuni correi, che hanno riferito anche della posizione del ricorrente, il quale è stato sentito come persona informata dei fatti solo a distanza di tempo, quando l'attività estorsiva era già cessata.

Tali circostanze sono state ritenute dirimenti alla luce della *ratio* della legge n. 44 del 1999, che estende il beneficio alle vittime che, dopo una fase iniziale di acquiescenza, abbiano denunciato il reato, contribuendo in modo concreto alla repressione del fenomeno estorsivo. In questo senso, la limitazione temporale dei sei mesi antecedenti la denuncia risponde all'esigenza di premiare reazioni tempestive e di escludere condotte collaborative tardive e prive di effettiva incidenza repressiva, secondo un orientamento già espresso dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Sicilia – Catania, n. 1029/2002).

Il giudice ha, quindi, ritenuto infondata la domanda di accesso al Fondo di rotazione, in quanto proposta in assenza di qualsiasi attività di fattiva e tempestiva collaborazione, rilevando che il reato sarebbe rimasto ignoto agli inquirenti ove non fosse emerso dalle dichiarazioni di terzi.

Quanto al profilo della territorialità, il provvedimento commissariale di diniego era stato adottato ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 44 del 1999, che subordina la concessione dell'elargizione al verificarsi degli eventi dannosi nel territorio dello Stato. Sul punto, il giudice ha richiamato l'articolo 6 del codice penale e la teoria dell'ubiquità, in base alla quale il reato si considera commesso nel territorio dello Stato quando l'azione o l'omissione che lo costituisce vi si sia verificata anche solo in parte.

Sulla base di tali criteri, è stata condivisa la ricostruzione secondo cui l'evento delittuoso, pur consumato all'estero, era stato organizzato e pianificato in Italia ed era stato accertato e punito dalle autorità giudiziarie italiane. Ciò a conferma dell'esigenza di un'interpretazione non meramente letterale del requisito della territorialità, soprattutto in presenza di fattispecie caratterizzate da profili di transnazionalità.

In conclusione, la sentenza rileva come una applicazione eccessivamente rigida del criterio territoriale rischierebbe di frustrare l'intento solidaristico e di tutela sotteso alla normativa, rendendo necessaria una valutazione complessiva e contestualizzata dell'intera condotta delittuosa.

2. Inammissibilità della richiesta di concessione di un ulteriore beneficio economico in caso di aggravamento delle lesioni personali

In sede di contenzioso è stata nuovamente posta la questione relativa alla possibilità di estendere anche alle vittime dei reati di usura e di estorsione il beneficio della riliquidazione dell'elargizione in conseguenza dell'aggravamento delle lesioni personali originariamente subite, beneficio espressamente previsto dall'articolo 6 della legge n. 206 del 2004 in favore delle sole vittime del terrorismo.

Sul punto risulta acquisito un orientamento interpretativo univoco, espresso dall'Avvocatura Generale dello Stato con nota del 9 novembre 2015, resa in conformità al parere n. 2881 del 23 ottobre 2015 del Consiglio di Stato, che si è pronunciato nel senso dell'inammissibilità della richiesta di concessione di un ulteriore beneficio economico a seguito dell'aggravamento delle lesioni personali. Tale parere è intervenuto all'esito di un quadro interpretativo precedentemente caratterizzato da orientamenti non uniformi, in presenza di una disciplina normativa complessa e articolata.

Nel richiamato parere, il Consiglio di Stato, pur dando atto dell'intento del legislatore di procedere a una progressiva estensione dei benefici in favore di ulteriori categorie di soggetti e pur riconoscendo la rilevanza etica di una

simile prospettiva, ha tuttavia affermato che all'interprete non è consentito sostituirsi al legislatore mediante l'applicazione analogica o estensiva di una disciplina più favorevole, prevista per una specifica categoria di vittime, a soggetti destinatari di trattamenti differenti, regolati da disposizioni di legge autonome e speciali.

In tale ottica, è stato sottolineato il carattere eccezionale della previsione di cui all'articolo 6 della legge n. 206 del 2004, in quanto subordinata a presupposti soggettivi e oggettivi puntualmente individuati dal legislatore. Ne consegue l'impossibilità di ricavare dalla disposizione un principio generale suscettibile di applicazione a categorie di soggetti ulteriori rispetto a quelle espressamente contemplate, anche in considerazione delle ricadute finanziarie che una simile estensione comporterebbe in assenza di una specifica copertura normativa.

Il Consiglio di Stato si è inoltre soffermato sulla natura dei benefici previsti dalle diverse discipline di settore, rilevando come, a differenza della normativa in materia di pensioni privilegiate ordinarie o di guerra che consente la rivalutazione del trattamento in caso di aggravamento dell'invalidità, le elargizioni previste in favore delle vittime di reati abbiano carattere indennitario e assistenziale e non contemplino, salvo espressa previsione legislativa, la possibilità di riliquidazione in caso di aggravamento delle condizioni di salute.

Alla luce di tali considerazioni, l'Avvocatura Generale dello Stato ha ritenuto che, in assenza di una disposizione normativa espressa, il diritto alla rivalutazione del danno in conseguenza dell'aggravamento delle lesioni personali, riconosciuto dall'articolo 6 della legge n. 206 del 2004 alle vittime del terrorismo, non possa essere esteso alle vittime dei reati di estorsione e di usura. Restano ferme, sul piano dell'equità sostanziale, le perplessità che una simile impostazione può suscitare, che il Consiglio di Stato ha ritenuto eventualmente valutabili *de iure condendo*.

Di tali indicazioni interpretative ha preso atto il Comitato, confermando che il sistema delle elargizioni previsto dalla legge n. 44 del 1999 non contempla la possibilità di ristorare l'aggravamento *medio tempore* del danno, non essendovi spazio, in ragione del carattere speciale della disciplina, per un'interpretazione analogica della norma.

Il medesimo orientamento è stato ribadito dalla Corte di Appello di Salerno (Seconda Sezione Civile) con la sentenza RG n. 300/2023, depositata il 22 gennaio 2025, che ha respinto l'appello avverso la sentenza del Tribunale di Salerno n. 502 del 2023, dichiarando inammissibile la domanda di concessione di un ulteriore beneficio economico a seguito dell'aggravamento delle lesioni personali subite da una vittima di estorsione, già accertate dalla competente Commissione Medica Ospedaliera e ristrate con precedente decreto commissariale.

Nel motivare la decisione, il Tribunale di Salerno aveva richiamato la *ratio* della legge n. 44 del 1999, volta ad accordare alle vittime di attività estorsive un contributo di natura solidaristica, e non già un integrale risarcimento di tutti i danni subiti. In tale prospettiva, la valutazione dell'autorità competente circa la riconducibilità delle lesioni personali a un'unica complessa fattispecie lesiva è stata ritenuta espressione di un apprezzamento tecnico immune da vizi di travisamento, illogicità o erroneità nei presupposti.

È stato, inoltre, evidenziato come la disciplina in esame intenda offrire agli imprenditori vittime di estorsione un indennizzo avente carattere assistenziale, commisurato, in caso di lesioni personali, esclusivamente alla riduzione della capacità lavorativa, secondo criteri differenti rispetto a quelli previsti da altre normative di settore, quali, ad esempio, il regolamento recante i criteri medico-legali per l'accertamento dell'invalidità e del danno biologico e morale delle vittime del terrorismo (d.P.R. n. 181 del 2009), cui non è consentito fare riferimento in via analogica in ragione del carattere eccezionale della relativa disciplina.

Richiamando precedenti della giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sentenza n. 7980 del 2006), il giudice di primo grado ha ribadito che, ai sensi degli articoli 1, 3 e 10 della legge n. 44 del 1999, l'elargizione prevista in caso di morte, lesioni personali o intimidazione anche ambientale si configura come contributo volto a ristorare il danno patrimoniale, liquidato sulla base del mancato guadagno inerente all'attività esercitata dalla vittima. Oggetto del ristoro è, pertanto, esclusivamente il danno incidente sulla capacità lavorativa, e non ogni ulteriore pregiudizio di natura personale.

La Corte di Appello ha confermato tale impostazione, rilevando come l'appellante, pur insistendo per il riconoscimento dell'aggravamento delle proprie condizioni di salute, non abbia specificamente contestato le argomentazioni poste a fondamento della decisione di primo grado, fondate anche su principi già espressi dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza n. 945 del 2019). È stato, infine, ribadito che la legge n. 44 del 1999, a differenza della normativa in materia di pensioni privilegiate e di guerra, non prevede alcun meccanismo di rivalutazione dell'elargizione in caso di aggravamento delle condizioni di salute del beneficiario.

3. Sussistenza del credito derivante dal decreto commissariale di revoca non impugnato, anche in pendenza di giudizio volto all'accertamento dei presupposti per la concessione dell'elargizione

Con sentenza della Terza Sezione Civile del Tribunale di Monza (R.G. n. 3440/2024), depositata il 13 luglio 2025, è stata respinta l'opposizione proposta avverso l'intimazione di pagamento e la cartella esattoriale emessa in esecuzione di un decreto commissariale di revoca dell'elargizione, fondata sull'asserita inesistenza del credito restitutorio posto a base della pretesa.

Il Tribunale ha condannato il ricorrente al pagamento delle spese di lite, liquidate in considerazione della non particolare complessità della controversia.

Nella motivazione, il giudice ha esaminato lo specifico motivo di opposizione, qualificato come opposizione all'esecuzione ai sensi dell'articolo 615 del codice di procedura civile, rilevando come l'opponente avesse dedotto l'inesistenza del credito oggetto della cartella senza, tuttavia, articolare in modo puntuale le ragioni a sostegno di tale assunto.

In particolare, il Tribunale ha osservato che l'opponente non aveva indicato in giudizio i motivi per i quali riteneva insussistenti i presupposti della restituzione dell'elargizione già erogata, limitandosi a rappresentare di aver introdotto dinanzi al Tribunale di Roma un distinto giudizio volto all'accertamento della sussistenza dei presupposti per l'ottenimento del beneficio e a chiedere, conseguentemente, la sospensione del presente giudizio ai sensi dell'articolo 295 c.p.c..

Sul punto, il giudice ha chiarito che la mera pendenza di un giudizio diretto all'accertamento dei presupposti per la concessione dell'elargizione non è di per sé idonea a fondare un'opposizione all'esecuzione ex articolo 615 c.p.c., in quanto tale circostanza non determina automaticamente l'insussistenza del titolo esecutivo né comporta la sospensione della sua efficacia.

È stata, altresì, esclusa la sussistenza di un rapporto di pregiudizialità in senso tecnico tra i due giudizi tale da giustificare la sospensione del procedimento ai sensi dell'articolo 295 c.p.c.. Il Tribunale ha rilevato, infatti, che le eventuali ragioni poste a fondamento della pretesa insussistenza del credito restitutorio avrebbero potuto essere dedotte e valutate nell'ambito del giudizio di opposizione, al fine di accertare la legittimità dell'azione esecutiva intrapresa dalle parti opposte.

Infine, il giudice ha escluso che la sospensione fosse giustificata dal rischio di formazione di giudicati contrastanti, evidenziando la diversità dell'oggetto dei due procedimenti: il giudizio instaurato dinanzi al Tribunale di Monza era finalizzato all'accertamento della sussistenza del diritto di procedere in via esecutiva nei confronti dell'opponente, mentre il giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Roma era volto all'accertamento dei presupposti sostanziali per l'erogazione del beneficio.

L'ATTIVITÀ DELL'“OSSERVATORIO NAZIONALE”

1. IL RINNOVO DELL'ACCORDO QUADRO E I LAVORI DELL'“OSSERVATORIO NAZIONALE”

Il contrasto ai fenomeni dell'usura e dell'estorsione, per la loro natura pervasiva e per i profondi effetti distorsivi che producono sul tessuto economico e sociale, ha reso necessario il rafforzamento di un approccio strutturato, integrato e multilivello, fondato sulla cooperazione stabile tra Istituzioni pubbliche, sistema bancario, Associazionismo e società civile.

In tale prospettiva, l'“*Accordo Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura*”, sottoscritto nel 2007 e rinnovato il 16 novembre 2021 dal Ministro dell'interno e dall'Associazione Bancaria Italiana (ABI), ha rappresentato un passaggio di particolare rilievo, ponendo le basi per un più incisivo coordinamento interistituzionale e per l'individuazione di strumenti condivisi di prevenzione, di sostegno concreto alle vittime e di promozione dell'accesso al credito legale.

La scadenza dell'Accordo, intervenuta a tre anni dalla sottoscrizione, non ha determinato un'interruzione del percorso intrapreso. Al contrario, la perdurante attualità e la gravità del fenomeno usurario hanno reso evidente l'esigenza di assicurare continuità e ulteriore impulso alle attività avviate.

In tale ottica, l'ulteriore rinnovo dell'Accordo Quadro, formalizzato il 5 novembre 2025, assume un valore strategico, consolidando gli impegni già assunti e confermando la volontà delle Parti di proseguire e potenziare le linee di intervento delineate, garantendo la prosecuzione dei tavoli di confronto, delle iniziative di sensibilizzazione e delle azioni operative sul territorio.

Il nuovo Atto pattizio promuove il rafforzamento dei percorsi volti a facilitare l'accesso al credito legale e delle attività di prevenzione, incentrate sull'educazione a un uso responsabile del denaro, sul contrasto alla pubblicità

ingannevole e sulla promozione di attività informative in favore delle vittime del racket e dell'usura. Tali azioni sono orientate ad incentivare la denuncia e ad agevolare l'accesso ai benefici previsti dal *"Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici"* (d.P.R. n. 60/2014), nonché dal *"Fondo per la prevenzione del fenomeno dell'usura"* di cui all'art. 15 della legge n. 108/1996.

L'impegno assunto con l'Accordo ha trovato concreta attuazione nella costituzione dell'*"Osservatorio Nazionale"*, istituito con decreto del Ministro dell'interno del 25 febbraio 2022 e insediatosi nel luglio 2022, la cui composizione è stata rinnovata per il periodo 2025-2028 con decreto del Ministro dell'interno del 24 aprile 2025.

Il Consesso, quale sede permanente di analisi, confronto e proposta, è chiamato a monitorare l'evoluzione dei fenomeni estorsivi e usurari, a consolidare il patrimonio informativo disponibile e a contribuire all'elaborazione di politiche pubbliche sempre più mirate ed efficaci.

Nel corso del 2025, l'attività dell'Osservatorio ha significativamente arricchito il confronto tra le componenti istituzionali e associative e ha ampliato il patrimonio documentale e informativo a disposizione.

Particolare impulso è stato assicurato alla dimensione conoscitiva e analitica del fenomeno usurario, anche attraverso l'attività del *"Gruppo statistico"*, costituito in seno all'Osservatorio. Con il qualificato e costante contributo dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), è stato avviato un percorso di studio innovativo volto a delineare una ricognizione della reale entità del fenomeno sul territorio nazionale.

Nel corso delle sedute e, in particolare, nel 2025, il citato Gruppo di lavoro tematico ha esaminato i risultati del primo report ISTAT sull'usura - relativo a un'indagine condotta tra maggio e luglio 2023 su un campione di cittadini di età compresa tra i 18 e i 74 anni, inserita nel questionario sugli *"Stereotipi, sui*

ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza nella popolazione adulta" - pubblicato il 15 gennaio 2025. Nell'ambito della rilevazione, anche recependo i contributi dei componenti del Gruppo, l'ISTAT ha predisposto un modulo sperimentale di quesiti dedicato alle richieste di aiuto economico dei cittadini italiani, finalizzato a individuare il potenziale bacino di persone con problemi di liquidità, le difficoltà di accesso al credito, il bisogno di prestito e la tipologia di soggetti cui ci si è rivolti.

I contenuti dell'indagine sono dettagliati nel report allegato alla presente Relazione.

Si tratta di un primo e significativo contributo statistico in materia di usura, attualmente riferito al periodo 2010-2019, che, pur non consentendo di misurare direttamente il numero delle vittime o l'ammontare delle risorse coinvolte, offre una stima del bacino di cittadini potenzialmente esposti al fenomeno, evidenziando come difficoltà di liquidità, limitato accesso al credito legale e insufficiente alfabetizzazione finanziaria costituiscano fattori strutturali di vulnerabilità.

Accanto alla dimensione analitica, i lavori dell'Osservatorio hanno assunto un rilevante profilo propositivo sul piano normativo.

In particolare, il *"Gruppo normativo"*, istituito in seno al Consesso, ha promosso un approfondito confronto volto a individuare possibili interventi di integrazione e aggiornamento della normativa vigente in materia di usura ed estorsione, con l'obiettivo di superare criticità applicative e rafforzare l'efficacia del sistema di prevenzione e di solidarietà previsto dal legislatore.

Nel corso del 2025, anche grazie al confronto e all'attività propositiva sviluppati in seno all'Osservatorio Nazionale, sono stati conseguiti due rilevanti risultati.

Il primo concerne l'introduzione dell'art. 14-*bis* nella legge n. 108/1996, in attuazione dell'art. 33 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48 (convertito nella legge 9 giugno 2025, n. 80), che prevede, per la vittima di usura beneficiaria

di mutuo, la possibilità di avvalersi di un esperto iscritto in un apposito Albo istituito presso l'Ufficio del Commissario, con funzioni di consulenza e assistenza nella predisposizione e nell'attuazione del piano di investimento. Tale meccanismo di tutoraggio, condiviso in sede di Osservatorio, rappresenta uno strumento concreto di accompagnamento nel percorso di reinserimento nell'economia legale e mira a ridurre le criticità riscontrate in termini di capacità di rimborso e di morosità.

Il secondo risultato attiene alle modifiche introdotte dall'art. 1, commi 864-866 della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (legge di bilancio 2025), al Fondo per la prevenzione dell'usura di cui all'art. 15 della legge n. 108/1996. L'aggiornamento dell'impianto normativo, ispirato al modello del Fondo di garanzia per le PMI, prevede una garanzia a prima richiesta con controgaranzia dello Stato di ultima istanza e il beneficio della *"ponderazione zero"* per banche e intermediari finanziari, con l'obiettivo di incentivarne l'utilizzo.

Infine, in attuazione dell'art. 1 dell'Accordo Quadro, l'Ufficio del Commissario ha invitato le Prefetture a promuovere la sottoscrizione di Protocolli di intesa e la costituzione di *"Osservatori provinciali"*, al fine di rafforzare il monitoraggio e il contrasto dei fenomeni estorsivi e usurari a livello territoriale.

Le Prefetture sono state altresì invitate a trasmettere report periodici sulle attività svolte, così da consentire all'Osservatorio Nazionale una valutazione sistematica dei risultati conseguiti. I riscontri finora pervenuti evidenziano un'ampia partecipazione e una crescente attenzione al monitoraggio e alla prevenzione dei fenomeni in ambito locale.

Parallelamente, l'Ufficio del Commissario ha intensificato le iniziative di sensibilizzazione e promozione della cultura della legalità, anche attraverso incontri sul territorio e la diffusione della pubblicazione di una versione aggiornata del *"Vademecum Procedura di accesso ai benefici di legge per le*

vittime dell'estorsione e dell'usura", adeguata alle recenti modifiche normative e agli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi in materia.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 9, del d.P.R. n. 60/2014, la Struttura commissariale ha inoltre curato, nell'ambito di una ampia campagna di comunicazione finalizzata alla prevenzione dell'usura e al contrasto dell'estorsione, la realizzazione di uno *spot* dal titolo *"Chi denuncia sceglie di vivere"*.

Lo *spot* è stato trasmesso sulle reti nazionali con l'obiettivo di promuovere la conoscenza delle iniziative di solidarietà attivate dall'Ufficio del Commissario in favore delle vittime di richieste usuarie ed estorsive che esercitano un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o economica, ovvero una libera arte o professione.

La campagna ha altresì inteso diffondere la conoscenza degli strumenti economici di tutela concretamente messi a disposizione dall'ordinamento in favore dei predetti soggetti, ai sensi delle leggi n. 108/1996 e n. 44/1999.

Alla luce del rinnovo dell'Accordo Quadro, le attività dell'Osservatorio sono destinate ad essere ulteriormente rafforzate, nella prospettiva di garantire continuità, efficacia e sempre maggiore incisività all'azione di prevenzione e sostegno.

2. PROSPETTIVE DI INTERVENTO

Con la seduta di insediamento del 21 maggio 2025, l'Osservatorio Nazionale - rinnovato con decreto ministeriale del 24 aprile 2025 e operativo per il triennio successivo - ha formalmente avviato i lavori nella nuova composizione, delineando un programma di attività volto a rafforzare ulteriormente il ruolo dell'Organismo quale sede qualificata di analisi, indirizzo e proposta.

In tale ambito, sono state delineate le linee programmatiche e le nuove strategie di intervento orientate ad approfondire in modo sistematico le

dinamiche sottese al fenomeno usurario. Particolare attenzione sarà riservata alle cause strutturali dell'elevata morosità nella restituzione dei mutui concessi, nonché alle principali destinazioni delle risorse erogate dall'Ufficio del Commissario, al fine di individuare eventuali criticità dell'attuale assetto normativo e orientare in maniera più consapevole ed efficace l'attività del Comitato di solidarietà.

In questa prospettiva, considerata la rilevanza dei risultati emersi dalla recente ricerca ISTAT e tenuto conto delle attribuzioni conferite all'Osservatorio dall'articolo 3 dell'Accordo Quadro - che prevede l'elaborazione, in collaborazione con il medesimo Istituto, di modelli matematico-statistici di rilevazione del fenomeno - è stata evidenziata la necessità di proseguire e potenziare il percorso di ricerca già avviato, riattivando i lavori del *"Gruppo statistico"* per la formulazione di nuove proposte di indagine e di moduli di questionario da integrare nel prossimo censimento.

È stata, inoltre, valutata l'opportunità di promuovere una nuova indagine specificamente dedicata al fenomeno dell'usura, avvalendosi del contributo scientifico dei docenti universitari componenti dell'Osservatorio e dei rispettivi Atenei. Tale iniziativa consentirebbe di accrescere il patrimonio conoscitivo su un fenomeno che permane in larga parte sommerso, anche in ragione della limitata propensione delle vittime alla denuncia, rafforzando così gli strumenti informativi e operativi a supporto delle politiche pubbliche di prevenzione e contrasto.

Parallelamente, il nuovo Osservatorio ha confermato il ruolo centrale del *"Gruppo normativo"* quale sede di elaborazione e valutazione di eventuali proposte di integrazione normativa, al fine di consolidare ulteriormente l'impianto solidaristico della vigente disciplina.

In un quadro più ampio, l'Osservatorio, con il supporto tecnico dell'Ufficio del Commissario e in raccordo con le Forze di polizia e l'Autorità giudiziaria,

ha individuato quale obiettivo prioritario il rafforzamento del monitoraggio della fenomenologia estorsiva e usuraria, con particolare riferimento alla distribuzione territoriale e alle categorie socio-economiche maggiormente esposte.

È stata, altresì, prevista la valutazione dell'impatto delle innovazioni introdotte, con specifico riguardo all'efficacia delle misure di accompagnamento nel percorso di reinserimento delle vittime di cui all'art. 14-*bis* della legge n. 108/1996.

In attuazione delle previsioni del recente Accordo, l'Osservatorio si è inoltre posto l'obiettivo di potenziare le azioni di sensibilizzazione rivolte ai cittadini e agli operatori economici, promuovendo incontri e iniziative informative sull'utilizzo dei Fondi di rotazione e di prevenzione per il sostegno alle vittime dell'usura e dell'estorsione, previsti dalle leggi n. 44/1999 e n. 108/1996.

In tale contesto assume rilievo imprescindibile il contributo delle Associazioni e delle Fondazioni antiracket e antiusura, il cui impegno quotidiano rappresenta un presidio fondamentale per la diffusione della cultura della legalità e un sostegno insostituibile per le vittime, accompagnate sin dalle prime fasi della denuncia nel complesso percorso di recupero sociale ed economico.

Il monitoraggio sistematico del fenomeno, le proposte di aggiornamento del quadro normativo elaborate in seno all'Osservatorio Nazionale e il costante confronto con il territorio costituiscono i pilastri di un'azione organica di sostegno alle vittime e di contrasto alla criminalità economica, promossa e coordinata dall'Ufficio del Commissario. Tale percorso trae forza dal contributo qualificato delle Istituzioni e delle realtà associative coinvolte, nonché dall'azione strategica delle Prefetture, quali presidi fondamentali di legalità e prossimità amministrativa ed è orientato a sviluppare, in una

prospettiva evolutiva, interventi sempre più mirati ed efficaci, consolidando progressivamente il sistema di tutela esistente.

Attraverso la piena attuazione del programma dell'Osservatorio, il consolidamento della collaborazione interistituzionale e il rafforzamento dei flussi informativi tra Amministrazioni centrali e Prefetture, si intende assicurare una più efficace realizzazione del sistema solidaristico introdotto dalle leggi n. 108/1996 e n. 44/1999, contrastando la ritrosia delle vittime alla denuncia e rafforzando il rapporto di fiducia tra cittadino e Stato.

LE ATTIVITA' DI COORDINAMENTO SUL TERRITORIO

Nel corso del 2025 l'azione di coordinamento territoriale dell'Ufficio del Commissario si è ulteriormente intensificata attraverso una presenza diffusa su tutto il territorio nazionale, con l'obiettivo di rafforzare la rete istituzionale e associativa di supporto alle vittime di estorsione e usura, nonché di promuovere la cultura della denuncia e della legalità economica.

Particolare rilievo hanno assunto le *"passeggiate antiracket"* promosse dalla Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura italiane (FAI), alle quali l'Ufficio ha assicurato una partecipazione attiva in diversi contesti territoriali (tra cui Napoli-Ponticelli, Andria, Reggio Calabria). Tali iniziative si sono affermate come strumenti di prossimità particolarmente efficaci, idonei a rafforzare il rapporto di fiducia tra Istituzioni, Associazioni e operatori economici, favorendo l'emersione delle situazioni di rischio e diffondendo una maggiore consapevolezza sulle opportunità di tutela offerte dall'ordinamento. La dimensione *"di strada"* di questi momenti ha consentito un contatto diretto con il tessuto commerciale, contribuendo a contrastare condizioni di isolamento e timore che spesso ostacolano la denuncia.

Sul versante della prevenzione finanziaria, significativa è stata la partecipazione ai momenti di confronto con il sistema bancario e creditizio. In particolare, il convegno promosso dalla Banca d'Italia sulle iniziative di educazione e inclusione finanziaria, svoltosi a Roma il 16 aprile 2025, ha rappresentato un'importante occasione di approfondimento sui temi del sovraindebitamento e dell'accesso responsabile al credito.

In tale prospettiva, di primaria importanza è stato il rinnovo, nel novembre 2025, dell'*"Accordo Quadro per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell'usura"* con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI), che ha consolidato il modello di collaborazione strutturata tra Istituzioni e sistema bancario per la prevenzione dell'usura e dell'estorsione. L'aggiornamento dell'intesa ha consentito di adeguare gli strumenti operativi, migliorare i canali di

interlocuzione con gli intermediari finanziari e rafforzare le misure di sostegno a favore di famiglie e imprese in condizioni di vulnerabilità economica.

In attuazione dell'Accordo, nel corso dell'anno è proseguita l'attività di sottoscrizione dei protocolli territoriali d'intesa presso diverse Prefetture (tra cui Lecce, Padova e Catanzaro). Tali strumenti rivestono un ruolo strategico in quanto traducono a livello locale le linee di intervento nazionali, rafforzano i presidi di prevenzione, migliorano il dialogo con gli istituti di credito e favoriscono interventi tempestivi a supporto di famiglie e imprese in condizione di difficoltà economica.

Particolare rilievo ha rivestito, inoltre, la lezione tenuta presso l'Istituto Superiore di Tecniche Investigative dell'Arma dei Carabinieri (Velletri, 10 ottobre 2025), momento di alto profilo rivolto a ufficiali e operatori impegnati nelle attività di contrasto. L'intervento ha approfondito i più recenti strumenti normativi e operativi in materia di prevenzione dell'usura e dell'estorsione, favorendo un proficuo scambio di esperienze tra livello istituzionale e apparato investigativo. L'iniziativa ha contribuito al rafforzamento delle competenze specialistiche, alla diffusione di modelli di intervento integrato e al consolidamento delle sinergie interistituzionali, in un'ottica di prevenzione sempre più tempestiva ed efficace.

L'Ufficio ha inoltre valorizzato la dimensione formativa attraverso la partecipazione a momenti di aggiornamento specialistico. In particolare, il Commissario ha partecipato alla Giornata di studio sull'usura e il racket (Campobasso, 3 dicembre 2025), occasione di confronto qualificato con operatori del settore, magistratura e mondo associativo sui più recenti profili evolutivi dei fenomeni estorsivi e usurari. Analoga rilevanza ha assunto l'incontro in videoconferenza con l'Università della Tuscia (Viterbo, 10 dicembre 2025), che ha consentito di rafforzare il dialogo con il mondo accademico nonché di promuovere una più ampia diffusione degli strumenti di tutela.

Di particolare valore simbolico e culturale è stata, inoltre, la partecipazione al Premio Nazionale “*Lea Garofalo*”, svoltosi a Cremona il 25 novembre 2025, nell’ambito della Giornata internazionale contro la violenza sulle donne. L’iniziativa ha offerto un’importante occasione di riflessione sul nesso tra criminalità organizzata, violenza di genere e dinamiche di sopraffazione economica, ponendo al centro la testimonianza e la capacità di reazione delle donne imprenditrici vittime di pressioni.

In particolare, è stata valorizzata la figura della donna imprenditrice che sceglie di denunciare, evidenziandone il ruolo non solo quale vittima da tutelare, ma quale soggetto attivo di cambiamento e presidio di legalità nel tessuto economico. La sua esperienza rappresenta un modello positivo di resilienza civile ed economica, idoneo a incoraggiare l’emersione di ulteriori situazioni di illegalità sommersa. Attraverso la partecipazione a tale evento si è voluto rafforzare il messaggio istituzionale di concreta vicinanza alle donne che intraprendono percorsi di denuncia, nonché promuovere una lettura integrata dei fenomeni di violenza economica, usura ed estorsione, con particolare attenzione ai profili di vulnerabilità imprenditoriale femminile.

Nel complesso, le attività svolte nel 2025 evidenziano un ulteriore consolidamento del modello di intervento basato sulla prossimità territoriale, sulla collaborazione interistituzionale, sul coinvolgimento attivo del mondo associativo e sul rafforzamento della *partnership* con il sistema bancario, elementi ritenuti essenziali per rendere più efficace l’azione di prevenzione e contrasto dei fenomeni estorsivi e usurari.

IMPEGNI ISTITUZIONALI DAL 1° GENNAIO AL 31 DICEMBRE 2025

1	Comitato ADDIOPIZZO Giornata Nazionale Antiracket Presentazione dell'APP del consumo critico antiracket "Pago chi non paga"	Palermo 10 gennaio
2	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) <i>"Inaugurazione della sede dell'Associazione FAI di Niscemi (CL)"</i>	Niscemi 5 febbraio
3	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) Passeggiata antiracket <i>"La Fai incontra i commercianti del quartiere"</i>	Napoli (Ponticelli) 18 febbraio
4	Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie Audizione <i>"Infiltrazione e condizionamento mafioso negli appalti e nei contratti pubblici"</i>	Roma 26 febbraio
5	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) Passeggiata antiracket <i>"La Fai incontra i commercianti del quartiere"</i> <i>"Inaugurazione della sede dell'Associazione FAI di Andria"</i>	Andria 28 febbraio
6	Associazione Libera II° Edizione <i>"Winter School Antimafia"</i>	Roma 1° marzo
7	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) Convegno <i>"Una storia di 35 anni. Il movimento antiracket in Italia 1990-2025"</i>	Messina (Capo d'Orlando) 7 marzo
8	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) Inaugurazione della sede dell'Associazione F.A.I. – Secondigliano dedicata a <i>"Nicola Barbato"</i>	Napoli (Secondigliano) 10 marzo
9	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) Passeggiata antiracket <i>"La Fai incontra i commercianti del quartiere"</i>	Reggio Calabria 24 marzo
10	Banca d'Italia Convegno <i>"iniziative di educazione e inclusione finanziaria nella Regione Lazio"</i>	Roma 16 aprile
11	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) Presentazione dell'Associazione F.A.I. Antiracket <i>"Caltanissetta"</i>	Caltanissetta 9 maggio
12	Prefettura di Lecce Sottoscrizione del protocollo d'intesa tra la Prefettura e l'Associazione Bancaria Italiana	Lecce 15 maggio
13	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) <i>"A diciassette anni dall'omicidio di Domenico Noviello - la F.A.I. incontra gli studenti a Castel Volturno"</i>	Castel Volturno 16 maggio
14	Prefettura di Cagliari Consegno <i>"Il fenomeno dell'usura: attività di prevenzione e contrasto"</i>	Cagliari 29 maggio
15	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) Convegno nazionale <i>"La legislazione antiracket e antiusura: criticità e punti di forza"</i>	Reggio Calabria 6 giugno
16	Associazione CO.DI.CI. Convegno <i>"Come liberarsi dai debiti"</i> Strumenti pubblici e privati per aiutare famiglie e piccole imprese	Civitavecchia (RM) 11 giugno

17	Fondazione antiusura “Interesse uomo” e Associazione “San Benedetto Abate” Convegno <i>“Rinascita e resistenza. Storie di coraggio contro la ‘ndrangheta”</i>	Cetraro (CS) 19 giugno
18	SOS Impresa Rete per la Legalità Convegno Nazionale	Napoli 20 giugno
19	Associazione antiracket “Comitato Addiopizzo” Giornata di commemorazione del XXXIV Anniversario dell’omicidio dell’imprenditore Libero Grassi	Palermo 29 agosto
20	SOS Impresa Rete per la Legalità della Campania Aps Presentazione della pubblicazione realizzata nell’ambito del progetto <i>“Tutoraggio e adozione sociale antiracket e antiusura”</i> , dal titolo: <i>“La storia di Massimo e dei suoi operai contro il racket”</i>	Napoli 29 settembre
21	Istituto Superiore di Tecniche Investigative Arma dei Carabinieri Approfondimento tematiche riguardanti il racket e l’usura	Velletri (RM) 10 ottobre
22	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) Inaugurazione sede FAI antiracket	Pomigliano (NA) 15 ottobre
23	Prefettura di Padova Sottoscrizione protocollo d’intesa per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell’usura e dell’estorsione	Padova 6 novembre
24	Fondazione Buon Samaritano 30° anniversario della sua attività di solidarietà e contrasto all’usura nella provincia di Foggia	Foggia 11 novembre
25	Premio Nazionale “Lea Garofalo” Giornata Internazionale contro la violenza sulle donne dal Titolo: “DONNA, VIOLENZA e MAFIA”	Cremona 25 novembre
26	Associazione antiracket e antiusura FINETICA Ets 8ª edizione del mese nazionale dell’educazione finanziaria Presentazione del progetto di <i>“adozione sociale vittime usura e soggetti a rischio usura”</i>	Salerno 27 novembre
27	Prefettura di Catanzaro Sottoscrizione protocollo d’intesa per la prevenzione e il contrasto del fenomeno dell’usura e dell’estorsione	Catanzaro 28 novembre
28	Federazione delle Associazioni antiracket e antiusura Italiane (FAI) Passeggiata antiracket “La Fai, le Istituzioni e le Forze dell’Ordine incontrano i commercianti del quartiere”	Napoli (Porta Capuano) 3 dicembre
29	SOS Impresa Rete per la Legalità di Campobasso e Isernia “Giornata di studio sull’usura e il racket”	Campobasso 3 dicembre
30	Università della Tuscia Approfondimento tematiche riguardanti il racket e l’usura	Viterbo 10 dicembre

CONCLUSIONI

L'attività dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, anche nel corso del 2025, si è svolta in un contesto caratterizzato da una significativa e costante presenza dei fenomeni estorsivi e usurari, che continuano a rappresentare una minaccia grave e diffusa per la libertà di iniziativa economica, per la legalità democratica e per la coesione sociale del Paese.

La capacità delle organizzazioni malavitose di modificare le strategie in relazione ai mutati contesti sociali e economici e alla efficace capacità di intervento dello Stato evidenzia come la pressione criminale assuma condotte sempre più raffinate e meno evidenti: soggetti che un tempo si manifestavano con evidenza assumono oggi il profilo di interlocutori apparentemente affidabili - fornitori, consulenti, prestatori di servizi o, talvolta, conoscenti - che si propongono con interventi a sostegno dell'impresa e risolutivi di difficoltà economiche contingenti.

A conferma di quanto precede, si rileva, per quel riguarda la corresponsione degli indennizzi di competenza di quest'Ufficio, la riduzione dei reati spia (incendi, bombe etc.) che potevano ragionevolmente condurre ad evidenti ipotesi estorsive ed usuarie.

Le nuove forme di pressione si traducono ancora si in richieste esplicite ma tendono prevalentemente a radicarsi in contesti ambientali e relazionali, producendo isolamento, perdita di clientela, indebolimento progressivo dell'impresa e un crescente stato di soggezione. In tale quadro, il confine tra vittima e criminalità può divenire sfumato, favorendo un circuito di silenzio che consolida il radicamento criminale.

A fronte di fenomeni così radicati sul territorio, si è registrato anche nel 2025 - in continuità con la tendenza degli ultimi anni - una flessione delle istanze complessivamente presentate a livello nazionale: nel 2025 le

domande provenienti da vittime di usura sono state n. 83 (-24% rispetto alle 109 del 2024), mentre quelle relative a reati estorsivi n. 178 (-4 % rispetto alle 187 dell'anno precedente).

Tali dati non possono essere interpretati come un'attenuazione della pressione criminale. Al contrario, essi confermano la persistente difficoltà di emersione delle condotte estorsive e usuarie, che per loro natura presentano un basso tasso di denuncia e non consentono di stimare con precisione l'effettiva dimensione dei fenomeni.

La paura di ritorsioni, il senso di vergogna, la limitata conoscenza degli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento e, in alcuni casi, la progressiva normalizzazione di pratiche illecite percepite come strumenti di sopravvivenza economica hanno continuato a frenare il ricorso allo Stato e favorito una diffusione silente e capillare del racket e dell'usura sull'intero territorio nazionale.

In questo contesto, l'azione dell'Ufficio del Commissario è stata improntata, anche nel 2025, al rafforzamento della prevenzione e della prossimità istituzionale, nella consapevolezza che il contrasto ai fenomeni estorsivi e usurari non possa esaurirsi nell'intervento successivo alla denuncia, ma debba fondarsi su una costante attività di informazione, accompagnamento e promozione della fiducia nello Stato.

Particolare rilievo è stato attribuito alle campagne di sensibilizzazione e comunicazione istituzionale, finalizzate a diffondere una più ampia conoscenza degli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento e delle misure di sostegno economico attivabili in favore delle vittime. Tali iniziative hanno mirato a intercettare non soltanto gli operatori economici già inseriti in circuiti associativi, ma anche le realtà imprenditoriali più esposte al rischio di isolamento, promuovendo una cultura della denuncia quale scelta di responsabilità civile e di tutela della libertà d'impresa.

L'Ufficio ha inoltre intensificato la partecipazione a incontri pubblici, tavoli territoriali e momenti di confronto con Associazioni di categoria, ordini professionali, enti locali e Fondazioni antiracket e antiusura, valorizzando il ruolo delle reti territoriali quali presidi fondamentali di ascolto e di accompagnamento. In tale ambito, è stata rafforzata la collaborazione con le Prefetture e con gli altri attori istituzionali coinvolti nei percorsi di protezione e sostegno, al fine di assicurare un approccio coordinato e tempestivo.

Attraverso tali azioni, l'Ufficio ha inteso non solo sostenere chi ha già intrapreso il percorso della denuncia, ma anche creare le condizioni per favorire una più ampia emersione dei fenomeni, contrastando l'isolamento delle vittime e riaffermando in modo visibile la presenza dello Stato accanto agli operatori economici. L'efficacia di questo approccio integrato, fondato sulla prevenzione, sull'informazione e sul rafforzamento delle reti territoriali, emerge chiaramente dai dati locali: in controtendenza rispetto al dato nazionale, la significativa crescita delle istanze nella Provincia di Napoli conferma l'impatto positivo della sinergia tra Ufficio del Commissario, Associazioni e Fondazioni antiracket e antiusura, nonché l'importanza di mantenere un presidio costante di vicinanza e supporto agli operatori economici.

Nel prossimo futuro, si rende necessario consolidare e ampliare il percorso intrapreso, rafforzando ulteriormente gli strumenti di prevenzione, tutela e accompagnamento delle vittime. In tale ottica, l'azione dell'Ufficio del Commissario continuerà a orientarsi verso una presenza sempre più diffusa sul territorio, un dialogo strutturato con il sistema produttivo e una diffusione ancora più capillare delle informazioni relative alle misure di sostegno previste. Solo attraverso un'alleanza stabile tra Stato, sistema produttivo e società civile sarà possibile incidere in modo strutturale su fenomeni che minacciano la libertà d'impresa e la coesione sociale, riaffermando con determinazione la presenza concreta dello Stato a tutela delle vittime e dell'economia legale.

Desidero infine esprimere un sentito ringraziamento al personale dell'Ufficio del Commissario per la professionalità e l'impegno costantemente dimostrati, ai Componenti del Comitato di Solidarietà per il prezioso contributo di competenza, all'Avvocatura dello Stato e alla Concessionaria Consap per il supporto tecnico-operativo, nonché ai Componenti dell'Osservatorio Nazionale per l'apporto qualificato di analisi e proposta. Un riconoscimento particolare va anche alle Prefetture, alla Magistratura, alle Forze di Polizia e a tutte le realtà della società civile - Associazioni, Fondazioni e Confidi – che quotidianamente operano con dedizione nel contrasto ai fenomeni estorsivi e usurari e nel sostegno concreto alle vittime.

RELAZIONE ANNUALE 2025 - CONSAP

CONSAP S.p.A.
Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici
– Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell’usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici –

RELAZIONE ANNUALE SULLE ATTIVITA’ “ANTIRACKET ED ANTIUSURA”

ANNO 2025

Per il periodo di riferimento, si riportano i dati concernenti le attività “antiracket ed antiusura” svolte dalla Concessionaria integrati dai riepiloghi relativi all’operatività **dall’inizio del rapporto concessorio al 31.12.2025.**

USURA

1 CONTRATTI DI MUTUO E DISPOSIZIONI DI PAGAMENTO

Nel periodo di riferimento, Consap ha provveduto:

- in esecuzione di altrettanti decreti emessi dal Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, a stipulare **n.22** contratti di mutuo per complessivi € **4.176.953,69** con vittime del reato di usura;
- in esecuzione dei suddetti contratti, a disporre delegazioni di pagamento per complessivi € **1.545.917,81**;

Nel medesimo periodo di riferimento, Consap ha altresì provveduto – in esecuzione di contratti di mutuo stipulati precedentemente all’anno 2025 – a disporre ulteriori delegazioni di pagamento per complessivi € **1.211.329,49**.

Pertanto, nel corso del 2025, sono stati disposti **n.479** mandati di pagamento per complessivi € **2.757.247,30**.

Dall’inizio del rapporto concessorio Consap ha provveduto a:

- stipulare **n. 1706 contratti di mutuo** per complessivi € **150.947.521,26**;
- disporre delegazioni di pagamento per un importo complessivo di € **148.681.171,66** relative anche a contratti stipulati antecedentemente alla sottoscrizione del rapporto concessorio.

Si riporta di seguito uno schema riepilogativo dei dati relativi all'attività svolta da Consap dall'inizio del rapporto concessorio.

PERIODO DI RIFERIMENTO	NUMERO DEI CONTRATTI STIPULATI	SOMME CONCESSE A TITOLO DI MUTUO
Totale anno 2000	28	€ 1.551.335,92
Totale anno 2001	47	€ 3.262.057,47
Totale anno 2002	81	€ 6.225.399,52
Totale anno 2003	84	€ 5.368.482,69
Totale anno 2004	57	€ 3.871.222,16
Totale anno 2005	64	€ 6.292.355,35
Totale anno 2006	37	€ 3.813.645,81
Totale anno 2007	103	€ 8.590.791,38
Totale anno 2008	102	€ 8.329.819,76
Totale anno 2009	111	€ 9.107.728,41
Totale anno 2010	124	€ 11.936.447,44
Totale anno 2011	110	€ 8.258.877,67
Totale anno 2012	100	€ 5.957.870,13
Totale anno 2013	118	€ 16.707.275,51
Totale anno 2014	100	€ 11.671.366,31
Totale anno 2015	88	€ 7.766.511,14
Totale anno 2016	65	€ 5.307.282,68
Totale anno 2017	49	€ 5.488.989,52
Totale anno 2018	45	€ 4.002.238,77
Totale anno 2019	44	€ 3.794.401,25
Totale anno 2020	32	€ 2.316.195,80
Totale anno 2021	30	€ 2.089.400,60
Totale anno 2022	19	€ 1.549.888,32
Totale anno 2023	22	€ 1.661.241,69
Totale anno 2024	24	€ 1.849.742,27
Totale anno 2025	22	€ 4.176.953,69
TOTALE GENERALE	1706	€ 150.947.521,26

2 ATTI AGGIUNTIVI

In relazione alle modifiche degli originari piani di ammortamento e/o di investimento richieste dai mutuatari e debitamente approvate dal competente Comitato, Consap – sempre **nel corso del 2025** – ha provveduto a stipulare **n.7** atti aggiuntivi ad altrettanti originari contratti di mutuo.

Dall’inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto a stipulare **n. 822** atti aggiuntivi.

3 ATTIVITÀ DI RECUPERO

Il **rapporto tra l’importo delle rate in vase e le rate scadute** si assesta su circa l’**84%**. L’importo delle rate in vase si attesta a circa **€ 107,4 milioni**. La circostanza, oltre a comportare decremento alle disponibilità del Fondo, è indice del mancato “reinserimento nell’economia legale” delle vittime di usura, che rappresenta lo scopo primario della legge 108/96.

Come di consueto - prima di attivare le azioni di riscossione coattiva tramite l’Agenzia delle Entrate – Riscossione per il recupero delle rate insolute - Consap provvede, in via amministrativa, a sollecitare i mutuatari al relativo pagamento. A seguito di diffide bonarie, nel periodo di riferimento sono stati registrati incassi per il complessivo importo di **€ 35.075,97**.

Ulteriori **€ 112.640,60** sono stati recuperati, detraendo il relativo importo in via di compensazione, dal pagamento di n.3 elargizioni a vittime di estorsione.

Dall’inizio del rapporto concessorio risultano risolti, ai sensi dell’art.3 punto 3.c.11 dell’atto Concessorio, **n.622** contratti per il raggiungimento di una morosità nel rimborso delle rate pari alla metà dell’importo mutuato. Per questi Consap procede all’iscrizione a ruolo laddove la preventiva diffida a dimostrare l’avvenuto pagamento sia rimasta infruttuosa.

A tutt'oggi Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione al ruolo per **n.1309** posizioni, di cui **n. 84** in relazione a decreti di revoca **n.13** per recupero spese legali e **n.1212** per il recupero della morosità maturata nel pagamento delle rate di ammortamento.

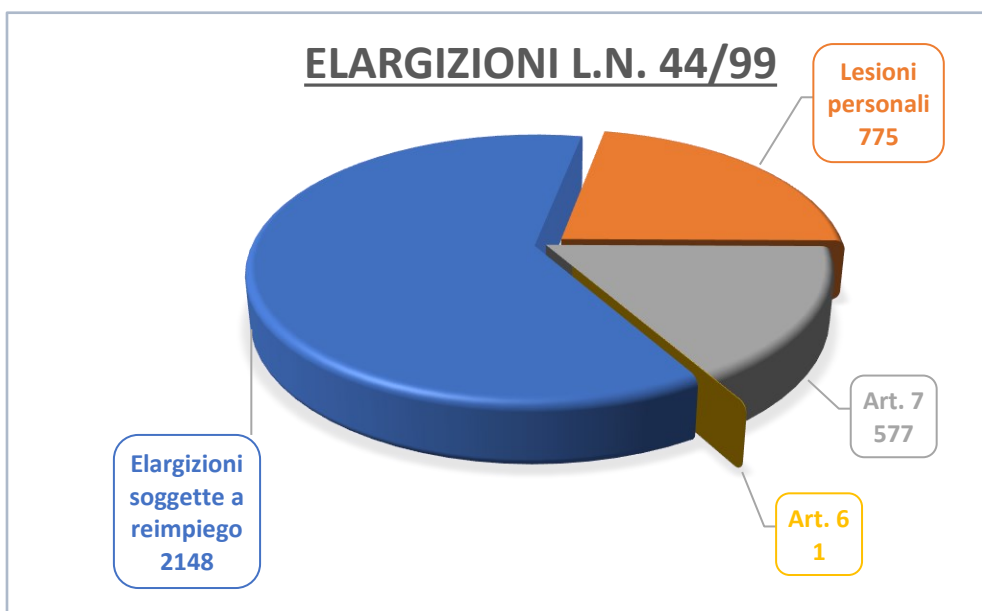
ESTORSIONE

1 EROGAZIONE DELLE ELARGIZIONI

Nel periodo di riferimento, Consap ha provveduto, in esecuzione di **137 decreti** del Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, ad erogare complessivi € **12.573.081,46** a titolo di elargizione in favore delle vittime dei reati estorsivi.

Dall’inizio del rapporto concessorio, Consap ha provveduto ad erogare **n.3501** elargizioni per complessivi € **303.256.748,93**.

A tutto il 31 dicembre 2025 le elargizioni sono ripartite secondo il grafico di seguito riportato:



Si riporta di seguito uno schema riepilogativo dei dati relativi all'attività svolta da Consap dall'inizio del rapporto concessorio.

PERIODO DI RIFERIMENTO	NUMERO ELARGIZIONI	SOMME EROGATE
Totale anno 2000	97	€ 8.783.958,14
Totale anno 2001	109	€ 6.046.786,18
Totale anno 2002	95	€ 10.322.381,39
Totale anno 2003	91	€ 9.674.675,41
Totale anno 2004	62	€ 4.482.865,66
Totale anno 2005	91	€ 9.936.589,81
Totale anno 2006	116	€ 10.304.017,22
Totale anno 2007	180	€ 15.593.303,11
Totale anno 2008	132	€ 15.675.605,65
Totale anno 2009	145	€ 16.590.963,89
Totale anno 2010	187	€ 12.960.608,21
Totale anno 2011	167	€ 13.394.524,94
Totale anno 2012	124	€ 8.250.290,24
Totale anno 2013	127	€ 11.134.973,30
Totale anno 2014	85	€ 9.362.534,15
Totale anno 2015	183	€ 18.565.439,44
Totale anno 2016	87	€ 6.496.302,90
Totale anno 2017	146	€ 10.326.446,62
Totale anno 2018	143	€ 8.671.662,04
Totale anno 2019	135	€ 11.125.708,61
Totale anno 2020	222	€ 20.038.326,39
Totale anno 2021	182	€ 15.683.687,56
Totale anno 2022	164	€ 15.416.932,04
Totale anno 2023	110	€ 9.221.414,42
Totale anno 2024	184	€ 12.623.670,15
Totale anno 2025	137	€ 12.573.081,46
TOTALE GENERALE	3501	€ 303.256.748,93

2 VERIFICA DELLA DOCUMENTAZIONE EX ART.15, 2° E 3° CO., LEGGE 44/99

Nel periodo di riferimento, Consap ha verificato l'avvenuto reimpiego in attività economiche di tipo imprenditoriale per **n. 54** posizioni e, per **n. 25** beneficiari che non hanno presentato in tutto o in parte la prescritta documentazione, ha avanzato la proposta di adozione del provvedimento di **revoca dell'elargizione** di cui all'art. 16 della Legge n. 44/99.

Al riguardo si rileva che, alla messa in mora da parte del Ministero - a seguito della proposta di revoca avanzata da Consap - consegue, per buona parte dei casi, la dimostrazione del corretto reimpiego da parte dei beneficiari. In tali casi il Comitato - nel consueto spirito di solidarietà - si è sempre orientato nel considerare idonea la dimostrazione del corretto reimpiego dell'elargizione, ancorché tardiva, interrompendo il procedimento di revoca.

3 RECUPERI IN FORZA DI REVOCHE

Nello stesso periodo sono pervenuti **n. 20** decreti di revoca dell'elargizione.

Dall'inizio del rapporto concessorio sono stati emessi **n. 308** decreti di revoca per mancato reimpiego dell'elargizione - di cui **n.50** successivamente annullati per reimpiego tardivo.

Analogamente ai casi di revoca dei decreti di concessione di mutuo alle vittime di usura anche per il recupero delle somme oggetto dei decreti di revoca di elargizione Consap ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo (per **n.212** posizioni).

ESERCIZIO DEL DIRITTO DI SURROGA

Le iniziative nei confronti degli autori di reati sia di estorsione che di usura vengono attivate non appena Consap riceve dai competenti Uffici Ministeriali o dalle Prefetture le relative sentenze definitive di condanna.

Nel periodo di riferimento si è provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per n.3 posizioni relative all'usura.

Al 30.9.2025 Consap - a seguito di iscrizione a ruolo - ha recuperato l'importo di € **10.814,77**.

Dall'inizio dell'attività ha provveduto ad attivare la procedura di iscrizione a ruolo per **n. 103** posizioni (**n. 76** relative all'usura e **n. 27** all'estorsione).

RIVERSAMENTI ALLE TESORERIE PROVINCIALI DELLO STATO

Nel 2025 risultano versamenti delle rate di mutuo effettuati dai mutuatari per complessivi € **103.230,04** Tale dato, peraltro, non può tener conto dei versamenti effettuati ma non comunicati alla Consap.

Per quanto concerne, altresì, i versamenti effettuati direttamente da Consap alle Tesorerie Provinciali dello Stato gli stessi ammontano allo stato a complessivi € **869.425,80**.

I riversamenti effettuati direttamente da Agenzia delle Entrate - Riscossione a seguito di recuperi nei confronti di vittime/rei riferiti ad estorsione ed usura ammontano a € **751.949,87** (dato al 30.9.25).

IL RESPONSABILE DELLA DIREZIONE
(Pierfrancesco Severini)

**REPORT ISTAT: LE RICHIESTE DI AIUTO ECONOMICO
DEI CITTADINI | ANNO 2023**

15 GENNAIO 2025



LE RICHIESTE DI AIUTO ECONOMICO DEI CITTADINI | ANNO 2023

Famiglie e banche i destinatari principali delle richieste di aiuto economico



Nel 2023 meno di un quarto (23,1%) dei cittadini residenti di 18-74 anni ha chiesto un prestito o un aiuto economico in un momento di difficoltà.

Tra questi, il 54,7% si è rivolto ai familiari, il 31,4% alle banche, il 22,7% alle società finanziarie, il 7,4% agli amici o ai vicini di casa, il 2,4% ad altre persone.

La quota di chi richiede un prestito/aiuto tra i disoccupati arriva al 34%.

I familiari concedono il prestito/aiuto nel 97% dei casi, chiedendo in cambio un interesse soltanto al 7,5% dei richiedenti. Il 27,7% di chi ha ricevuto il prestito non sa valutare se l'interesse pagato è più alto o meno rispetto a quanto avrebbe richiesto la propria banca.

All'8,5% dei cittadini è capitato di ricevere proposte di aiuto economico, a prescindere dal fatto che abbiano o meno chiesto un prestito o un aiuto economico.

9,761 mln

Numero di cittadini che hanno chiesto un prestito o un aiuto economico

L'84,1% di essi si è rivolto ad un unico soggetto, il 15,9% almeno a due o più.

9,418mln

I cittadini che hanno ricevuto un prestito/aiuto, il 96,5% di coloro che lo hanno chiesto.

35,2%

La quota di cittadini che ha dovuto pagare gli interessi (escluse le banche)

Il 25,3% ritiene che gli interessi siano più elevati o molto più elevati rispetto al tasso applicato dalla propria banca.

www.istat.it

UFFICIO STAMPA
tel. +39 06 4673.2243/44
ufficiostampa@istat.it

CONTACT CENTRE
contact.istat.it



Fragilità sociale all'origine delle richieste di aiuto economico

La richiesta di un prestito o di un aiuto economico da parte dei cittadini per far fronte a momenti di particolare difficoltà economica o alla mancanza di liquidità è un fenomeno di sicuro interesse; si tratta, infatti, dell'espressione di una situazione socio-economica che pone i cittadini in una condizione di fragilità, talora di natura momentanea, legandosi per esempio a un evento critico isolato, oppure di natura permanente, associandosi a scarse entrate reddituali o all'utilizzo delle proprie risorse secondo una modalità non in linea con le reali possibilità economiche.

Di fatto, anche una bassa cultura economico-finanziaria può tradursi nell'incapacità di pianificare il budget personale o familiare e, dunque, costituire il substrato socio-economico che porta le persone a dover chiedere aiuto. Rivolgersi ad altri per avere sostegno economico tende a porre i soggetti interessati in uno stato di subalternità e dipendenza che, a seconda delle circostanze, può anche essere foriero di sentimenti di vergogna e fallimento; inoltre, i cittadini in questa condizione possono trovarsi ad avere relazioni con soggetti/operatori afferenti a un'area grigia, incluso il mercato illegale del credito e l'usura. L'impatto che il fenomeno ha sulla vita dei cittadini e sul tessuto socio-economico nel suo complesso è rilevante e impone la disponibilità di una solida base informativa statistica al fine di monitorarne l'andamento.

Nell'ambito delle attività e delle priorità dell'Osservatorio Nazionale contro l'usura e del relativo Gruppo Statistico costituito presso l'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura (Accordo Quadro del 16 novembre 2021 tra Ministero dell'Interno e ABI), l'Istat ha contribuito alla realizzazione di una prima indagine statistica campionaria sul fenomeno delle richieste di aiuto economico da parte dei cittadini al fine di rafforzare gli strumenti metodologici e informativi per lo studio del fenomeno dell'usura.

I dati raccolti, e qui di seguito diffusi, forniscono una prima base informativa utile per la stima del bacino di cittadini che si sono trovati in difficoltà, che hanno chiesto un prestito o un aiuto economico e che risultano potenzialmente esposti anche al fenomeno dell'usura. Insieme alle altre fonti disponibili di natura amministrativa o giudiziaria, i risultati contribuiscono a misurare e definire la struttura delle richieste di aiuto, del bisogno soddisfatto a fronte di un prestito o aiuto ottenuto e del relativo costo in termini di interessi pagati, nonché alcune caratteristiche dei cittadini coinvolti.

Quasi 10 milioni i cittadini che hanno richiesto un prestito

Nel 2023, quasi 10 milioni di cittadini (circa 9 milioni 762mila, pari al 23,1% dei cittadini con età compresa tra i 18 e 74 anni) per far fronte a momenti di particolare difficoltà o mancanza di liquidità hanno chiesto negli ultimi 12 mesi precedenti l'intervista un prestito o un aiuto economico a familiari, amici, vicini di casa, società finanziarie, banche (inclusi i servizi bancari della posta) o ad altre persone, senza differenze significative tra maschi e femmine, ma con un'incidenza più elevata tra i cittadini stranieri (39,8%) rispetto agli italiani (22,4%).



I NUMERI CHIAVE. PERSONE DI ETÀ 18-74 ANNI CHE NEI 12 MESI PRECEDENTI L'INTERVISTA HANNO CHIESTO ALMENO UN PRESTITO O UN AIUTO ECONOMICO, LO HANNO RICEVUTO E HANNO PAGATO INTERESSI PER ALMENO UN PRESTITO/AIUTO ECONOMICO OTTENUTO. Anno 2023, valori assoluti

	Persone che hanno chiesto almeno un prestito (a)	Persone che hanno ricevuto almeno un prestito (incluso quelli ottenuti dalle banche)	Persone che hanno ricevuto almeno un prestito (escludendo chi li ha ricevuti dalle sole banche)	Persone che hanno pagato interessi per almeno uno dei prestiti richiesti (escludendo chi li ha ricevuti dalle sole banche)
Nord Ovest	2.285.264	2.234.039	1.820.194	522.803
Nord Est	1.718.129	1.683.317	1.268.944	436.346
Centro	2.023.156	1.969.062	1.533.945	499.738
Sud	2.517.786	2.354.127	1.831.246	815.239
Isole	1.217.596	1.177.479	1.018.542	357.134
Italia	9.761.931	9.418.024	7.472.871	2.631.261

(a) Sono considerati i cittadini che hanno chiesto prestiti o aiuti economici a familiari, amici, vicini di casa, società finanziarie, banche o ad altre persone
Fonte: Istat, Modulo sul disagio economico - Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza

LE RICHIESTE DI AIUTO ECONOMICO DEI CITTADINI



Circa la metà dei cittadini quando ha bisogno di aiuto si rivolge alla famiglia

È la famiglia il destinatario principale delle richieste di aiuto economico: ad essa si sono rivolti infatti circa 5 milioni 344mila di cittadini. A seguire, oltre 3 milioni (circa 3 milioni 69mila) si sono rivolti alle banche, circa 2milioni 213mila alle società finanziarie, oltre 700mila (circa 722mila) agli amici o ai vicini di casa e circa 235mila ad altre persone.

I valori più alti di coloro che richiedono un prestito o un aiuto economico si registrano nelle classi di età comprese tra i 18 e i 44 anni (28,5%), senza differenze significative per classe di età (27,1% tra 18 e 24 anni, 28,6% tra 25 e 34 anni, 29,1% tra 35 e 44 anni). Al crescere dell'età diminuiscono i cittadini che chiedono un aiuto economico: poco più di un quarto (22,9%) dei 45-64enni e il 14,5% dei 65-74enni.

Alla famiglia si rivolgono soprattutto i cittadini in età compresa tra i 18 e i 44 anni (19,5%) rispetto ai 45-64enni (9,3%) e ai 65-74enni (4,1%). Alle società finanziarie si rivolgono, invece, più spesso i cittadini nella fascia centrale di età, tra i 45 e i 64 anni (6,7%) rispetto ai cittadini fino ai 45 anni (4%) e a quelli dai 65 ai 74 anni (4,3%). Il ricorso alle banche è più elevato nelle classi di età centrali: riguarda, infatti, solo il 2,3% dei 18-24enni e il 7,3% dei 25-34enni, contro il 9,3% dei 35-44enni e l'8,4% dei 45-64enni, per poi ridursi a 5,1% tra i 65-74enni.

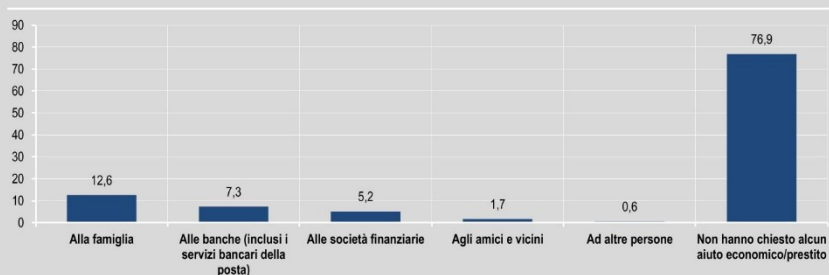
Le richieste di aiuto sono più diffuse nelle Isole (26,3%) e nel Sud (25,7%), segue il Centro (24,2%), mentre si collocano sotto la media il Nord-est (20,9%) e il Nord-ovest (20,3%).

Tra le regioni spiccano la Puglia (28,4%), il Lazio (27,6%) e la Sicilia (27,3%); sopra la media anche la Calabria, la Campania, l'Umbria e l'Emilia Romagna.

Alla famiglia si sono rivolti in prevalenza gli abitanti dell'Umbria, della Puglia e della Sicilia.



FIGURA 1. PERSONE DI 18-74 ANNI CHE NEI 12 MESI PRECEDENTI L'INTERVISTA HANNO RICHIESTO UN PRESTITO O UN AIUTO ECONOMICO PER SOGGETTO/SERVIZIO A CUI SI SONO RIVOLTI. Anno 2023, per 100 persone (a)



a) La somma dei valori percentuali è superiore a 100 considerando che una persona può aver chiesto un prestito/un aiuto economico a più soggetti.
Fonte: Istat, Modulo sul disagio economico - Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza

Maggiori richieste di prestito tra chi non lavora o ha contratti a tempo determinato

Sono le persone in cerca di occupazione, più degli occupati e degli inattivi, a chiedere una qualche forma di aiuto economico: si tratta del 34% dei primi, rispetto al 24% e al 20,6% dei secondi.

Non si rilevano differenze significative tra gli occupati dipendenti e gli autonomi. Rilevante risulta essere invece la tipologia di contratto dei lavoratori dipendenti: mentre ha chiesto un aiuto economico il 31,2% dei lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato, la percentuale scende al 22,8% tra quelli con contratto a tempo indeterminato.

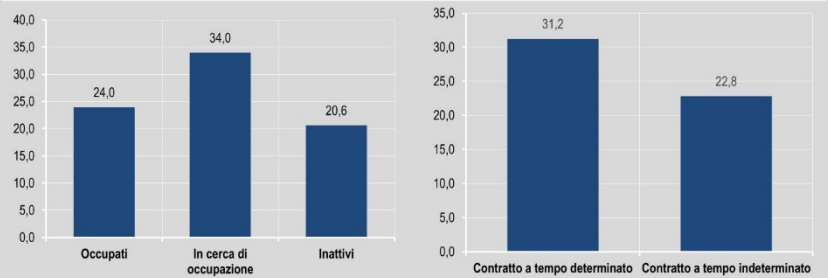
Alla famiglia ha chiesto aiuto una quota decisamente superiore di persone in cerca di occupazione (24,4%) rispetto agli occupati e agli inattivi (12,1%); chiedono più spesso aiuto alle società finanziarie sia gli occupati (6%) sia i cittadini in cerca di occupazione (6,4%) rispetto agli inattivi (4%), mentre si rivolgono alle banche con maggior frequenza gli occupati (9,1%) rispetto ai cittadini in cerca di occupazione (4,8%) e agli inattivi (5%).

La richiesta di un prestito o di un aiuto economico è più diffusa tra chi ha un titolo di studio di scuola secondaria: sono il 24,7% dei diplomati, a seguire i cittadini con titolo fino alla licenza media (23,1%), e in misura inferiore i laureati o in possesso di un titolo ancora superiore (19,7%).

Le persone che si dichiarano insoddisfatte della propria condizione economica hanno chiesto più delle altre un aiuto economico o un prestito, 47,6%, contro il 26,1% di quelle mediamente soddisfatte e il 13,8% di quelle molto soddisfatte.



FIGURA 2. PERSONE DI 18-74 ANNI CHE NEI 12 MESI PRECEDENTI L'INTERVISTA HANNO RICHiesto UN PRESTITO O UN AIUTO ECONOMICO PER CONDIZIONE OCCUPAZIONALE E PER TIPOLOGIA CONTRATTUALE. Anno 2023, valori percentuali



Fonte: Istat, Modulo sul disagio economico - Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza

LE RICHIESTE DI AIUTO ECONOMICO DEI CITTADINI


Il 15,9% dei cittadini ha chiesto un prestito o un aiuto economico a più soggetti

Circa 8 milioni 206mila cittadini, l'84,1% di quanti hanno chiesto almeno un prestito/aiuto, si sono rivolti ad un unico soggetto, mentre si sono rivolti a più di un soggetto, operando una richiesta di aiuto combinata, circa 1 milione 557mila cittadini (il 15,9% di quanti hanno chiesto almeno un prestito/aiuto).

Il 42,9% dei cittadini che hanno chiesto un prestito/aiuto economico si è rivolto esclusivamente alla famiglia. Un quinto (20,7%) dei cittadini ha considerato le banche come canale unico e il 14,9% le società finanziarie. È meno frequente rivolgersi agli amici/vicini così come ad "altre persone" in maniera esclusiva.

Chi è insoddisfatto della propria situazione economica chiede più di frequente aiuto esclusivamente agli amici/vicini di casa (23,7%) e alla famiglia (20,7%), mentre chi ha un livello alto di soddisfazione economica si rivolge in misura maggiore alle società finanziarie (35,1%) e alle banche (34,3%). Ci si rivolge ad "altre persone" sia in caso di livelli di soddisfazione elevata (29,6%), sia in caso di insoddisfazione in generale (23,4%).

Chi si rivolge alla famiglia lo fa più di frequente in maniera esclusiva (78,4%) così come accade per chi si rivolge alle banche (inclusi i servizi bancari della posta) e alle società finanziarie (rispettivamente il 65,9% e il 65,8% di richieste esclusive). Quando ci si rivolge ad altre persone o agli amici/vicini di casa, invece, più spesso la richiesta viene rivolta in maniera combinata anche ad altri soggetti/servizi.

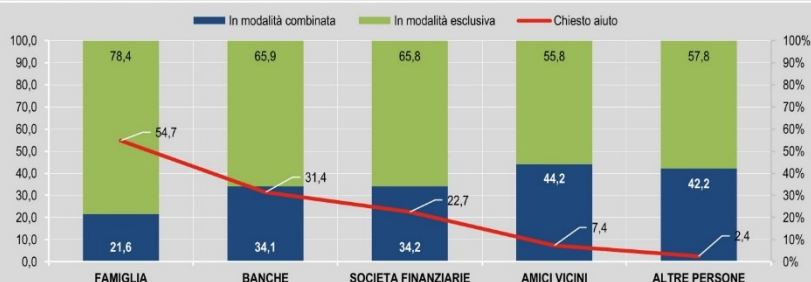
Tra i cittadini che hanno chiesto aiuto a più di un soggetto/servizio, un numero considerevole, circa 1 milione 304mila (l'83,8%) si è rivolto a due soggetti/servizi, il 14,7% a tre soggetti e l'1,5% fino ad un massimo di quattro soggetti.

Quasi tutti i cittadini delle Isole (98,2%) si fermano a chiedere l'aiuto economico al massimo a due soggetti, mentre è tra i cittadini del Nord-ovest che è maggiore il peso di quelli che si rivolgono a tre soggetti (25,8%). Considerando le combinazioni più frequenti, tra chi ha chiesto aiuto a due soggetti/servizi, il 38,4% dei cittadini lo ha fatto chiedendo alla famiglia e alle banche, il 23,5% rivolgendosi sia alle banche sia alle società finanziarie e il 18,3% alla famiglia e alle società finanziarie. Il ricorso alla famiglia, tra chi ha chiesto a due soggetti/servizi, è prevalente (69,7%) e coinvolge circa 905mila cittadini.



FIGURA 3. PERSONE DI 18-74 ANNI CHE NEI 12 MESI PRECEDENTI L'INTERVISTA HANNO RICHIESTO UN PRESTITO O UN AIUTO ECONOMICO PER MODALITÀ DI RICHIESTA E SOGGETTO /SERVIZIO A CUI SI SONO RIVOLTI.

Anno 2023, per 100 persone che hanno chiesto almeno un prestito o un aiuto economico.



Fonte: Istat, Modulo sul disagio economico - Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza

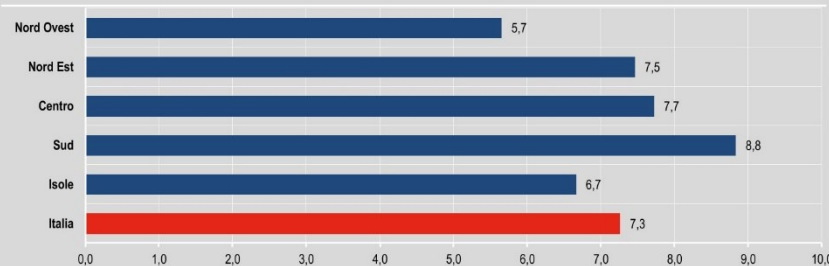
Al secondo posto le richieste di aiuto alle banche

Le banche, dopo la famiglia, rappresentano il servizio a cui i cittadini si rivolgono di più per chiedere un prestito; ad esse si sono rivolti oltre 3 milioni di cittadini, nel 65,9% dei casi in maniera esclusiva, mentre nel 34,1% dei casi chiedendo aiuto anche ad altri soggetti. Tra chi ha chiesto aiuto sia alle banche sia ad altri, il 67,3% si è rivolto anche ai familiari, il 7,4% agli amici/vicini di casa e il 42,6% alle società finanziarie. Il 3% ha chiesto aiuto anche ad "altre persone".

Quando le banche non concedono il prestito, il ricorso agli altri soggetti aumenta. Ricorrono ai familiari, infatti, il 76% dei cittadini, alle società finanziarie il 72,8%, agli amici/vicini di casa il 16,2% e ad "altre persone" il 5,7%. La differenza più marcata tra chi ha ottenuto il prestito dalle banche e tra chi non l'ha ottenuto in relazione al ricorso ad altri soggetti, è registrata in relazione al ricorso alle società finanziarie, nell'ordine di 30 punti percentuali, e a seguire rispetto al ricorso ai familiari e amici/vicini di casa, nell'ordine di 10 punti percentuali. Ad "altre persone" invece ci si rivolge sostanzialmente in maniera uguale, indipendentemente dal fatto che la banca abbia concesso o meno il prestito richiesto.



FIGURA 4. PERSONE DI 18-74 ANNI CHE NEI 12 MESI PRECEDENTI L'INTERVISTA HANNO RICHIESTO UN PRESTITO ALLE BANCHE PER RIPARTIZIONE. Anno 2023, per 100 abitanti della stessa zona



Fonte: Istat, Modulo sul disagio economico - Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza

LE RICHIESTE DI AIUTO ECONOMICO DEI CITTADINI



Sono i familiari a venire in aiuto in caso di bisogno e di rado fanno pagare gli interessi

Nella maggior parte dei casi l'aiuto richiesto è stato anche ottenuto. I familiari sono coloro che, più di tutti (nel 97,3% dei casi) - e indipendentemente dal fatto che siano gli unici a cui ci si rivolge - concedono il prestito/aiuto, seguono a poca distanza le banche (93,7%), le società finanziarie (92,8%), gli amici/ vicini di casa (89,7%) e le "altre persone" (83,1%). Quando però lo si richiede solo a queste ultime la percentuale di concessione aumenta al 96,3%.

Non tutte le persone che hanno richiesto un prestito/aiuto e a cui è stato concesso hanno dovuto pagare o stanno pagando interessi per i prestiti/aiuti che hanno ottenuto. Sono circa 2 milioni 631mila i cittadini che devono pagare interessi per il prestito/aiuto ottenuto¹, pari al 35,2%, ma questo dato è molto diverso a seconda del soggetto a cui si richiede. Da questo numero sono escluse le persone (1 milione 945mila) che hanno chiesto e ottenuto il prestito solo dalle banche.

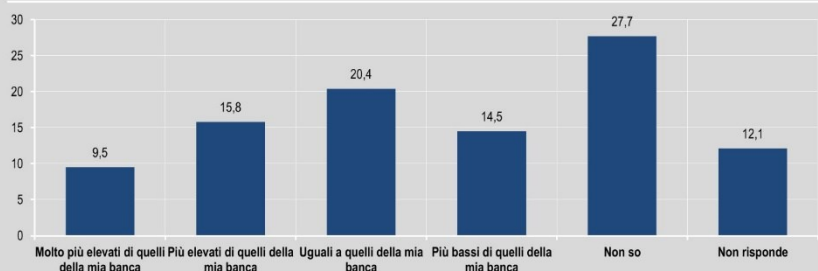
Pagano gli interessi l'83,4% di coloro che hanno chiesto, in maniera esclusiva, e ottenuto un prestito/aiuto dalle società finanziarie, il 20,3% di chi lo ha ottenuto da altre persone, il 7,5% di chi lo ha ottenuto dalla famiglia e il 2,8% di chi lo ha ottenuto da amici e vicini.

In relazione ai prestiti ricevuti dalle società finanziarie e al relativo pagamento di interessi va sottolineato come le istituzioni finanziarie diverse dalle banche operino con una variegata linea di prodotti che spaziano dai prestiti personali ai piccoli prestiti, dall'emissione di carte di credito fino al prestito finalizzato all'acquisto di un bene o di un servizio predefinito. In quest'ultimo caso si tratta di forme di finanziamento erogate sulla base di una convenzione/accordo tra la finanziaria e l'esercizio commerciale che permette ai clienti l'acquisto rateale dei beni, spesso senza costi aggiuntivi per lo stesso cliente. In questo senso potrebbe essere dunque letto il fatto che il 16,6% dei cittadini ha dichiarato di non aver dovuto pagare interessi alle finanziarie.

Tra chi ha dovuto pagare interessi per il prestito/aiuto ricevuto, il 25,3% ritiene che quanto dovuto sia più elevato o molto più elevato rispetto al tasso applicato dalla propria banca.



FIGURA 5. PERSONE PER OPINIONE SUI TASSI DI INTERESSI PAGATI. Anno 2023, per 100 persone che hanno pagato interessi per il prestito/aiuto ottenuto.



Fonte: Istat, Modulo sul disagio economico - Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza

Scarsa consapevolezza sull'entità degli interessi pagati

Il 27,7% delle persone che stanno pagando interessi a soggetti diversi dalle banche (circa 730mila cittadini) dichiara di non saperne valutare l'entità rispetto a quelli applicati dalla propria banca. Questo valore sale al 53% tra chi ha pagato o sta pagando interessi ai familiari, il 12,1% non risponde alla domanda.

Rispetto all'opinione sul tasso di interesse pagato si è cercato di esplorare il livello di consapevolezza degli intervistati in materia, attraverso l'analisi delle seguenti variabili: 1) l'aver chiesto aiuto anche alle banche, ipotizzando che con esse si sia discusso anche del tasso di interesse; 2) il livello di istruzione, quale variabile proxy della "formazione finanziaria".

Tra le persone (circa 2 milioni 631mila) che stanno pagando interessi a soggetti diversi dalle banche, circa 856mila avevano chiesto un prestito anche a una banca. L'analisi rispetto alla valutazione se il tasso di interesse pagato ad altri soggetti fosse più o meno elevato rispetto a quello della propria banca dimostra che tra chi si era confrontato con una banca è inferiore la quota di chi non sa rispondere (19,7%), contro il 31,7% tra chi non aveva chiesto aiuto alle banche. Chi ha chiesto aiuto anche alle banche ritiene che il tasso pagato per prestiti ricevuti da soggetti diversi dalle banche sia molto più elevato (15,1%) o più elevato (19,2%). Solo il 6,8% di chi non ha chiesto prestiti alle banche lo considera molto più elevato e il 14,1% più elevato.

Tra chi non ha contattato le banche, infine, è più alta (17,6%) la percentuale di chi considera più bassi i tassi pagati rispetto a quelli della banca, in confronto a chi ha avuto esperienze con le banche (8,3%).

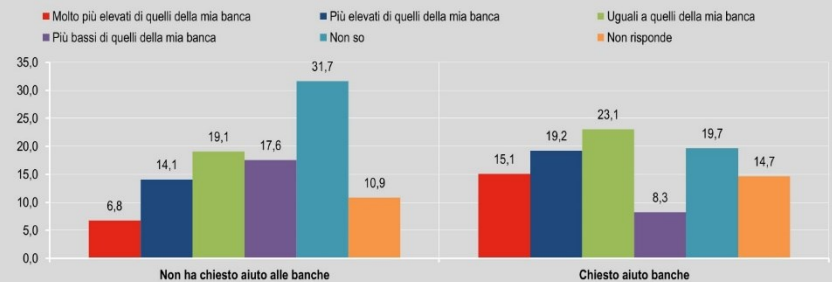
Tra le persone con titolo di studio medio-basso è invece più alta la percentuale di coloro che non rispondono alla domanda: il 17,6% di coloro che hanno titolo di studio di secondo grado o di qualifica professionale e l'11,1% di coloro che hanno conseguito la laurea o il diploma universitario.

La percentuale di quanti dichiarano di non sapere se i tassi pagati fossero più o meno elevati rispetto a quelli applicati dalla propria banca è abbastanza uniforme tra i diversi titoli di studio, con il valore minimo (24,5%) registrato tra i soggetti con licenza elementare o nessun titolo. Gli stessi sono coloro che in misura maggioritaria (56,6%) e con un valore di gran lunga superiore al valore medio (14,5%), ritengono che i tassi pagati fossero più bassi di quelli della propria banca.

Tra i soggetti con titoli medio-alto, e in particolare tra chi ha conseguito la laurea o il dottorato, è più alta rispetto al valore medio la percentuale di coloro che considerano i tassi pagati uguali a quelli della propria banca. I soggetti con la licenza media più di tutti ritengono che i tassi pagati siano più elevati (24,7%) o molto più elevati (15,4%) rispetto a quelli della propria banca.



FIGURA 6. PERSONE CHE PAGANO INTERESSI PER OPINIONE SUI TASSI DI INTERESSI PAGATI. Anno 2023, per 100 persone che non hanno chiesto aiuto alle banche, per 100 persone che hanno chiesto aiuto anche alle banche.



Fonte: Istat, Modulo sul disagio economico - Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza

LE RICHIESTE DI AIUTO ECONOMICO DEI CITTADINI



Poco meno del 10% dei cittadini ha avuto proposte di aiuto economico

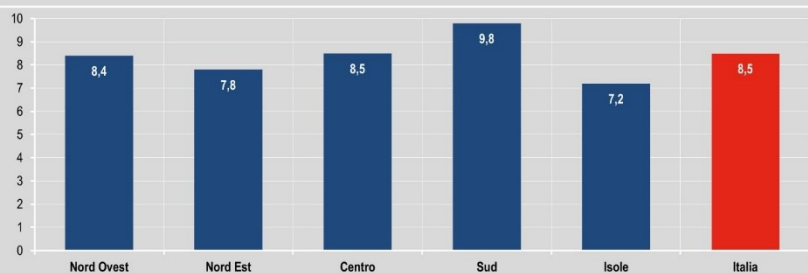
A oltre 3,5 milioni di cittadini di 18-74 anni (l'8,5% del totale) è capitato di ricevere proposte di aiuto economico da parte di persone che non conoscevano, a prescindere dal fatto che abbiano o meno chiesto un aiuto economico o un prestito.

L'essere oggetto di proposte di aiuto economico varia molto rispetto al soggetto/servizio a cui i cittadini hanno chiesto aiuto: il 25,6% di quanti si sono rivolti ad "altre persone" è stato approcciato da sconosciuti per offerte economiche, il 12,4% di chi si è rivolto ad amici/vicini di casa, il 7,6% tra chi si è rivolto alle banche e il 9,4% tra chi ha chiesto aiuto ai familiari. I cittadini del Sud (9,8%) sono quelli che hanno ricevuto più proposte di aiuto economico da parte di sconosciuti, valore che sale al 13,8% tra i cittadini della Campania.

Va sottolineato come i dati attualmente disponibili non permettano di esplorare ulteriormente in che termini vi sia corrispondenza tra le persone sconosciute che hanno proposto un aiuto economico e le "altre persone" a cui i cittadini si sono rivolti. Ugualmente non è possibile stabilire la successione temporale tra le richieste di aiuto operate dai cittadini e le proposte ricevute.



FIGURA 7. PERSONE CHE HANNO RICEVUTO PROPOSTE DI AIUTO ECONOMICO DA PARTE DI QUALCUNO CHE NON CONOSCEVANO PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Anno 2023, per 100 persone



Fonte: Istat, Modulo sul disagio economico - Indagine sugli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza

Glossario

Modalità di richiesta combinata: si riferisce alle richieste indirizzate ad uno o più dei soggetti rilevati nel questionario.

Modalità di richiesta esclusiva: si riferisce alle richieste indirizzate esclusivamente ad uno dei soggetti rilevati nel questionario.

Prestito/aiuto economico: nel contesto della rilevazione si fa riferimento alla richiesta di almeno un prestito o un aiuto economico (a persone di famiglia, amici, vicini, società finanziarie, banche, inclusi i servizi finanziari della posta, altre persone) per far fronte a momenti di particolare difficoltà economica e/o alla mancanza di liquidità. Sono incluse sia richieste una-tantum, saltuarie e verosimilmente di modica entità sia prestiti/aiuti più cospicui. Nella presente edizione della rilevazione non è stato misurato né l'ammontare della richiesta né la sua finalità specifica.

Proposte di aiuto economico: includono quelle provenienti da parte di uno sconosciuto.

Nota metodologica

Le caratteristiche dell'indagine

La rilevazione in cui sono inseriti i quesiti attinenti il disagio economico è una indagine campionaria condotta mediante interviste agli individui in età 18-74 anni. L'indagine sugli stereotipi di genere e l'immagine sociale della violenza, IST – 02820, è prevista dal Programma statistico nazionale 2022–2024 (<https://www.sistan.it/index.php?id=52>). Si tratta di una indagine periodica che rileva le opinioni inerenti agli stereotipi di genere e sulla violenza sessuale, l'accettabilità della violenza che avviene nella coppia, altre opinioni sulle qualità che si ritiene importanti riscontrate in un uomo o in una donna.

In questa rilevazione sono inserite anche alcune domande che rilevano il benessere economico e la necessità avuta di richiedere prestiti di denaro o aiuti economici; vengono approfonditi i soggetti o i servizi a cui ci si è rivolti, se è stato ottenuto il prestito, se sono stati pagati interessi e quanto si ritiene elevato l'interesse stesso.

Cadenza e periodo di rilevazione

La rilevazione è stata effettuata tra aprile e luglio 2023. Si tratta di una rilevazione periodica che verrà ripetuta nel 2026.

Popolazione di riferimento

La popolazione di interesse è costituita dagli individui residenti in Italia (sono escluse le persone che risiedono in istituti di convivenza).

Strumenti di rilevazione

La raccolta dati si è svolta con tecnica mista Cati (*Computer Assisted Telephone Interview*) e Cawi. (*Computer Assisted Web Interview*).

La strategia di campionamento e il livello di precisione dei risultati

1. Disegno di campionamento

Il campione dell'indagine sugli stereotipi 2023 è definito come sotto-campione del campione di rispondenti all'indagine sulle Forze di Lavoro (FOL) nel periodo da ottobre 2020 a dicembre 2021.

L'indagine FOL è un'indagine continua⁸, rappresenta la principale fonte sul mercato del lavoro ed è attualmente l'indagine campionaria ISTAT con il campione più esteso (circa 150mila individui selezionati a trimestre, corrispondenti a circa 65mila famiglie).

LE RICHIESTE DI AIUTO ECONOMICO DEI CITTADINI



L'indagine FOL è a base trimestrale. Il campione di ogni trimestre è composto da gruppi di famiglie che si trovano in diverse occasioni di indagine (*wave*). Le famiglie campione vengono intervistate in quattro occasioni ed entrano nel campione trimestrale seguendo lo schema di rotazione 2T-2T-2T: effettuano la rilevazione in due trimestri consecutivi, i due trimestri successivi non vengono intervistate e infine rientrano nel campione nei due trimestri successivi per poi uscirne definitivamente.

Il campione di ciascuna *wave* è estratto attraverso un disegno a due stadi (comuni e famiglie) con stratificazione delle unità di primo stadio in base alla dimensione demografica. Il dominio minimo pianificato per le stime FOL è la provincia e all'interno di ogni provincia i comuni sono stratificati sulla base della popolazione residente: i comuni di maggiore dimensione sono definiti auto-rappresentativi (AR), gli altri non auto-rappresentativi (NAR). Tale suddivisione viene fatta in base ad una soglia che tiene conto della frazione di campionamento provinciale, del numero minimo di interviste da svolgere nei comuni e dell'ampiezza media familiare. I comuni AR sono quelli che hanno ampiezza demografica maggiore della soglia, fanno ciascuno strato a sé e vengono pertanto inclusi con certezza nel campione. Negli strati AR, dunque, vi è un solo stadio di selezione: quello relativo alla famiglie che vengono selezionate con probabilità uguali. Gli strati NAR, invece, sono composti da più comuni e tra questi viene selezionato un comune con probabilità proporzionale all'ampiezza demografica. Negli strati NAR quindi gli stadi di selezione sono due: quello relativo al comune e quello relativo alle famiglie che, anche in questo caso, vengono selezionate con probabilità uguali. Per ciascuna famiglia sono inclusi nel campione tutti gli individui ad essa appartenenti.

Per una maggiore tempestività dell'informazione l'Istat dal 2009 produce anche delle stime mensili. Il campione mensile FOL, è ovviamente ridotto (circa un terzo del campione trimestrale), ma per garantire la rappresentatività territoriale del campione, almeno a livello nazionale, è stato previsto uno schema di rotazione del campione anche tra i mesi di ciascun trimestre.

In generale, la prima intervista viene svolta con tecnica CAPI e le restanti tre in tecnica CATI.

Il campione dell'indagine stereotipi (2023) è stato definito selezionando un individuo, di età compresa tra 18 e 74 anni, per ciascuna famiglia intervistata nell'indagine FOL in quarta *wave*, considerando solamente le famiglie intervistate con tecnica CATI.

Il totale dei rispondenti al modulo sugli stereotipi è stato 9.851, così distribuiti a livello ripartizionale:

Prospetto 1. Distribuzione dei rispondenti al modulo sugli stereotipi per ripartizione.

Ripartizione	Campione effettivo
Nord-Ovest	3.267
Nord-Est	2.460
Centro	2.025
Sud	1.423
Isole	676
Totale	9.851

2. Il calcolo dei coefficienti di riporto all'universo

Il peso campionario da assegnare ai rispondenti per ottenere le stime riferite alla popolazione di riferimento è stato determinato in tre passi. Nel primo passo sono stati calcolati i pesi diretti dell'indagine stereotipi a partire dai pesi base dell'indagine FOL corretti per mancata risposta totale per tipologia familiare ($d_{k,FOL}^*$), tenendo conto del processo di selezione di un individuo per famiglia:

$$d_k = d_{k,FOL}^* \cdot ncomp_{eleg},$$

dove $ncomp_{eleg}$ è il numero di componenti di età compresa tra i 18 e i 74 anni nella famiglia.

Nel secondo passo, i pesi d_k sono stati moltiplicati per un fattore correttivo della mancata risposta totale all'indagine Stereotipi per fare in modo che i rispondenti all'indagine rappresentino anche le unità statistiche che non hanno risposto; tale fattore correttivo è stato ottenuto sulla base di un modello logistico basato sulle variabili strutturali osservate all'indagine FOL:

- cittadinanza (3 modalità: italiano, straniero Ue, straniero non Ue);
- condizione occupazionale percepita (3 modalità: occupato, in cerca, inattivo);
- titolo di studio (3 modalità: fino alla licenza media, diploma, universitario e oltre);
- sesso (2 modalità: Maschio, Femmina) per classe d'età (5 modalità: 18-34, 35-44, 45-54, 55-64, 65-74).

Il fattore correttivo di mancata risposta è stato definito come l'inverso del tasso di risposta all'interno dei quartili della distribuzione dei valori delle probabilità di risposta predetti dal modello.

Nel terzo passo, i pesi ottenuti dal passo precedente sono stati corretti per far sì che i pesi finali rispettino dei totali stimati dall'indagine Forze di Lavoro relativi alla popolazione italiana media nel periodo della rilevazione, anno 2023. Tale correzione è stata ottenuta mediante una calibrazione che ha tenuto conto dei seguenti vincoli:

- a livello di ripartizione (5 modalità):
- condizione occupazionale percepita;
- titolo di studio;
- sesso;
- regioni (20 modalità).

La funzione di distanza utilizzata per la calibrazione è la lineare.

Nella fase della calibrazione è stato anche introdotto un ulteriore aggiustamento dei pesi finali per garantire una proporzione di interviste telefoniche in linea con la quota di interviste dell'edizione precedente dell'indagine sugli stereotipi e delle altre indagini telefoniche Istat.

Per la calibrazione, la stima ed il calcolo della varianza campionaria delle stime è stato utilizzato il software implementato in Istat, ReGenesees^{III}.

3. Gli errori campionari per la valutazione della precisione delle stime

Per permettere una valutazione della precisione delle stime prodotte dall'indagine è stato calcolato l'errore campionario assoluto e relativo per ciascuna di esse.

Indicando con $\widehat{\text{Var}}(\hat{Y}_d)$ la stima della varianza della generica stima del totale di una variabile y riferita a un generico dominio d , $\hat{Y}_d$, la stima dell'errore di campionamento assoluto di $\hat{Y}_d$ si può ottenere mediante la seguente espressione:

$$\hat{\sigma}(\hat{Y}_d) = \sqrt{\widehat{\text{Var}}(\hat{Y}_d)}.$$

La stima dell'errore di campionamento relativo di $\hat{Y}_d$ è invece definita dall'espressione.

$$\hat{\varepsilon}(\hat{Y}_d) = \frac{\hat{\sigma}(\hat{Y}_d)}{\hat{Y}_d}.$$

Poiché non è possibile pubblicare gli errori di campionamento di tutte le stime pubblicate, a titolo esemplificativo nella seguente tabella 3 sono presentati gli errori campionari con gli intervalli di confidenza per le principali stime presenti nel Report.

LE RICHIESTE DI AIUTO ECONOMICO DEI CITTADINI



Prospetto 2. Stime puntuali, limite inferiore e superiore della stima intervallare dei principali indicatori.

	Stima puntuale	Limite inferiore dell'intervallo di confidenza (95%)	Limite superiore dell'intervallo di confidenza (95%)
Persone che hanno chiesto almeno un aiuto – ITALIA	9.761.931	9.184.061	10.339.801
RIPARTIZIONE			
Nord-Ovest	2.285.264	2.007.926	2.562.601
Nord-Est	1.718.129	1.478.152	1.958.105
Centro	2.023.156	1.801.010	2.245.303
Sud	2.517.786	2.188.653	2.846.919
Isole	1.217.596	1.013.265	1.421.927
Persone che hanno chiesto un prestito/aiuto alla famiglia	5.344.107	4.877.833	5.810.381
Persone che hanno ricevuto il prestito/l'aiuto dalla famiglia	5.197.760	4.737.808	5.657.713
Persone che hanno chiesto un prestito/aiuto agli amici/vicini	721.974	523.343	920.606
Persone che hanno ricevuto il prestito/l'aiuto da amici/vicini	647.652	458.528	836.776
Persone che hanno chiesto un prestito alle società finanziarie	2.212.774	1.898.506	2.527.043
Persone che hanno ricevuto il prestito dalle società finanziarie	2.054.025	1.758.331	2.349.720
Persone che hanno chiesto un prestito alle banche	3.069.408	2.715.988	3.422.828
Persone che hanno ricevuto il prestito dalle banche	2.875.812	2.546.154	3.205.469
Persone che hanno chiesto un prestito/aiuto ad altre persone	235.014	139.071	330.957
Persone che hanno ricevuto il prestito/l'aiuto ad altre persone	195.239	110.199	280.278
Persone che hanno ricevute proposte di aiuto economico da parte di sconosciuti – ITALIA	3.590.188	3.208.940	3.971.436
RIPARTIZIONE			
Nord-Ovest	950.690	766.175	1.135.204
Nord-Est	638.434	486.570	790.298
Centro	711.693	553.073	870.313
Sud	956.761	731.785	1.181.738
Isole	332.610	220.953	444.267

Note

i Il quesito relativo al pagamento degli interessi per il prestito ricevuto è stato posto a tutti i cittadini che hanno chiesto un aiuto economico e lo hanno ricevuto, escludendo i cittadini che hanno chiesto aiuto esclusivamente alle banche e quelli che, pur avendo chiesto aiuto in modalità combinata sia ad altri soggetti sia alle banche, lo hanno ricevuto esclusivamente dalle banche.

ii Per ulteriori approfondimenti si veda la nota metodologica della Rilevazione sulle Forze di Lavoro
<https://www.istat.it/microdata/download.php?id=import/fs/pub/wwwamida/2/2018/4/Nota.pdf>

iii Zardetto D. 2015. ReGenessee: an Advanced R System for Calibration, Estimation and Sampling Error Assessment in Complex Sample Surveys, (extended version). Journal of Official Statistics, 31(2):177-203.

Per chiarimenti tecnici e metodologici

Francesco Gosetti
 tel +39.06 4673.7464
francesco.gosetti@istat.it

Maria Giuseppina Muratore
 tel +39.06 4673.7453
muratore@istat.it

**Ufficio del Commissario straordinario del Governo
per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura**

(protocolloantiracketusura@pec.interno.it)
(segreteria.antiracketusura@pec.interno.it)

<https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-lamministrazione-generale-politiche-personale-dellamministrazione-civile-e-risorse-strumentali-e-finanziarie/commissario-straordinario-governo-coordinamento-iniziativa-antiracket-ed-antiusura>