

# COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA

**SUL FENOMENO DELLA MAFIA  
E DELLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

---

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

DELLA

**SEDUTA DI MARTEDÌ 20 MAGGIO 1997**

---

**Presidenza del Presidente Ottaviano DEL TURCO  
e del Vice Presidente Nicola VENDOLA**

---

## INDICE

## Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE:

- DEL TURCO (*Misto*), *senatore* . . . . . Pag. 3, 4**Audizione del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prefetto Luigi Rossi**

PRESIDENTE:

- DEL TURCO (*Misto*), *senatore* . . . . . Pag. 4, 11,  
12 e *passim*BATTAFARANO (*Sin. Dem.-L'Ulivo*), *senatore* . . . . . 27CARRARA (*Misto*), *deputato* . . . . . 29, 30CENTARO (*Forza Italia*), *senatore* . . . 26, 27, 33CURTO (*Alleanza nazionale*), *senatore* 15, 16, 17DE ZULUETA (*Sin. Dem.-L'Ulivo*), *senatore* . . 29DIANA (*Sin. Dem.-L'Ulivo*), *senatore* . 18, 19, 20FIGURELLI (*Sin. Dem.-L'Ulivo*), *senatore* 30, 31, 32LUMIA (*Sin. Dem.-L'Ulivo*), *deputato* . . . . . 17, 18MANCUSO (*Forza Italia*), *deputato* . . . . . 27, 28NAPOLI (*Alleanza nazionale*), *deputato* . . 28, 29VENDOLA (*Rif. com.-Progressisti*), *deputato* . 14, 15ROSSI . . . . . Pag. 4, 5, 6 e *passim***Sulla partecipazione ai sopralluoghi della Commissione**

PRESIDENTE:

- DEL TURCO (*Misto*), *senatore* . . . . . Pag. 36LUMIA (*Sin. Dem.-L'Ulivo*), *deputato* . . . . . 35, 36**Audizione del Presidente del Comitato del fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni, avvocato Lorenzo Pallesi**

PRESIDENTE:

- DEL TURCO (*Misto*), *senatore* . . . Pag. 36, 49PALLESI . . . . . Pag. 36, 37, 38 e *passim*

*I lavori hanno inizio alle ore 9,45.*

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

## **Presidenza del Presidente DEL TURCO**

### **Comunicazioni del Presidente**

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, comunico che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, nella giornata del 15 maggio ha approvato il programma del sopralluogo a Caserta che è a disposizione di tutti i commissari. Ha altresì approvato il seguente elenco dei partecipanti al sopralluogo: oltre a chi vi parla, il vice presidente Vendola, i senatori Centaro, Curto, Diana, De Santis, Novi e Veraldi e i deputati Lumia e Borghezio.

Il medesimo Ufficio di Presidenza ha anche stabilito che la Commissione si avvarrà delle seguenti collaborazioni a tempo pieno: il dottor Vincenzo Ciconte, la dottoressa Assunta Cardone, il dottor Gaetano Grasso, l'agente Roberto Rossi, il dottor Gaetano Sergi, il professor Angelo Salucci, la signora Maria Antonietta Federici ed il dottor Pier Paolo Romani. Oltre a queste collaborazioni vi sono quelle che avevamo già definito, per le quali abbiamo deciso il tipo di collaborazione. Sono collaboratori a tempo parziale il dottor Roberto Alfonso, il dottor Cosimo Bottazzi, il dottor Tommaso Cottone, il dottor Gianfranco Donadio, il professor Maurizio Fiasco, il dottor Pietro Grasso, il dottor Antonio Laudati, il dottor Cataldo Motta, il dottor Italo Ormanni, il generale Giuseppe Tavormina, il dottor Giovanni Ilarda, il dottor Francesco Genovese, il dottor Domenico Santacroce, il dottor Luigi De Ficchy. Non trovate in questo elenco, anche se faceva parte delle decisioni assunte dall'Ufficio di Presidenza, la definizione del rapporto con il dottor Salvatore Cantaro, per il quale il Presidente chiede di poter svolgere un ulteriore approfondimento circa la sua disponibilità a lavorare con la Commissione. Lo farò nel corso di questa settimana e nella prossima circostanza discuteremo anche di questa possibile collaborazione.

Il programma per la missione a Caserta è definito nei particolari, salvo una serie di incertezze che riguardano alcune audizioni che, come sempre capita in questi casi, saremo chiamati ad amministrare sul posto.

Poichè non si fanno osservazioni, il programma resta così definito.

Riguardo all'incontro che l'Ufficio di Presidenza aveva tempestivamente chiesto al presidente Violante ed al presidente Mancino per discutere le iniziative parlamentari volte a dare conseguenza al nostro documento sulla funzionalità degli uffici giudiziari, informo che tale richiesta ha avuto un seguito immediato: il 27 maggio, alle ore 17, l'Ufficio di Presidenza si incontrerà con il presidente della Camera Violante. Ho bisogno di sapere chi parteciperà a questo incontro; do per scontata la partecipazione del *plenum* dell'Ufficio di Presidenza, ma se ci sono dei membri che intendono rinunciare e farsi sostituire è bene che lo facciano sapere entro la fine della mattinata onde comunicare tempestivamente alla Camera quali saranno gli ospiti di tale incontro.

**Audizione del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prefetto Luigi Rossi**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative anti-racket e antiusura, prefetto Luigi Rossi.

Informo la Commissione che oltre agli usuali collaboratori è ammesso ad assistere all'audizione il Presidente del Comitato del fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni, avvocato Pallesi. Saremmo lieti che si considerasse almeno per un attimo collaboratore della Commissione a tutti gli effetti!

Avverto che, da questo momento, è attivato il circuito audiovisivo interno. Lei, prefetto, è stato già ospite della Commissione e quindi ne conosce le regole: ogni volta che lei riterrà di sollevare una questione che richiede un po' di riservatezza, provvederò a interrompere il circuito audiovisivo interno.

Do quindi la parola al prefetto Rossi.

*ROSSI, commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.* Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, nell'audizione odierna sulle problematiche connesse ai fenomeni dell'estorsione e dell'usura desidero fornire alcune indicazioni. Innanzi tutto faccio riferimento al Rapporto su usura e racket già trasmesso all'onorevole Presidente della Camera, che ne ha disposto la diffusione in ambito parlamentare, e che comunque deposito anche qui agli atti della Commissione. Fornirò altresì aggiornamenti per quanto riguarda i primi mesi di quest'anno.

Estorsione ed usura sono forme di violenza, di prevaricazione, di sottomissione, di disprezzo dell'uomo, della sua libertà di scelta e di decisione. Non si può accettare questa forma di schiavitù, che umilia e mortifica fino ad arrivare all'annientamento con i casi eclatanti che la cronaca purtroppo sempre più ci sottopone.

Nell'ambito di questi due fenomeni operano essenzialmente norme specifiche sull'usura, sul sistema creditizio, sulla lotta alla criminalità organizzata. La stessa nomina di un Commissario straordinario testimonia la ferma volontà dello Stato di contrastare anche con iniziative di prevenzione le predette patologie criminose.

Il fenomeno racket estorsivo costituisce al pari dell'usura espressione soprattutto della criminalità organizzata e va inquadrato quindi in una strategia interconnessa di prevenzione e di repressione, che faccia capo alle iniziative ed alle misure che si sono intese adottare in sede legislativa ed operativa per contrastare il crimine mafioso. Ciò non esclude che per l'usura, come per l'estorsione, specie nelle regioni non a rischio, si abbiano situazioni meno articolate di malavita, ma che sono certamente espressione di aggregazione delinquenziale che mira ad inserirsi nel tessuto sociale ed economico, profittando di stati di disagio dovuti a concomitanti vari fattori recessivi e di malessere sociale nelle sue varie articolazioni per trasformare l'economia illegale (riciclaggio, tangenti ed altro) in economia legale.

L'estorsione, nel quadro generale della criminalità organizzata, era già emersa come strumento di pressione della malavita mafiosa e come mezzo per riscuotere il pizzo, necessario alle organizzazioni criminose per finanziare le proprie attività illecite e per imporre il controllo del territorio. Il legislatore del 1991, di fronte al moltiplicarsi di episodi criminali intimidatori e dannosi, aveva adottato una normativa che, superando la difficoltà di una assicurazione obbligatoria degli esposti al rischio del rifiuto di accettare il pagamento del pizzo, aveva disegnato un sistema di ristoro dei danni materiali subiti per tale diniego. Il disegno prevedeva la costituzione di un fondo, amministrato dall'INA (ora CONSAP), già esperta in tema di risarcimento delle vittime di incidenti stradali attribuiti a pirati della strada, fondo affidato per le proposte di ristoro ad un articolato comitato di funzionari di vari Ministeri e di rappresentanti delle categorie imprenditoriali designati dal CNEL.

Dal decreto-legge del 1991 si è passati alla legge del 1992 ed alle modifiche del 1993, senza con ciò raggiungere quel vero obiettivo che il legislatore si proponeva, ossia di ristorare in tempi ragionevoli ed in modo concreto le vittime degli esattori del pizzo che esercitassero attività di impresa. La complessità dei procedimenti e la difficile interpretazione delle norme hanno sempre più rallentato l'*iter* istruttorio delle richieste, che si sono rivelate nella massima parte inaccettabili.

Sono rimaste escluse situazioni davvero tristi e dolorose, il che mortifica lo scopo della legge e rende impotenti le iniziative anche umanitarie di istituzioni ed associazioni che vorrebbero venire incontro alle vittime dell'estorsione. Certamente risultava del tutto insufficiente ristorare il solo danno materiale, dal momento che il maggiore nocumento all'attività imprenditoriale spesso è rappresentato dal lucro cessante; a ciò si è posto rimedio poi con la legge n. 108 del 1996 sull'usura di cui meglio dirò appresso. Ma le difficoltà di applicare questa normativa rimangono evidenti e diffuse, tanto che l'attuale presidente della CONSAP, e quindi del Comitato che sarà ascoltato tra poco da questa Commissione su mia richiesta, ha elaborato una relazione, che lascerò agli atti della Commissione, dalla quale si ricavano in dettaglio i principali gravi inconvenienti del non adeguato funzionamento del fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione. Ho ritenuto quindi di esporre tale situazione al signor Presidente del Consiglio ed ai signori Ministri più direttamente interessati - interno, grazia e giustizia, tesoro e industria - al

fine di attivare i rispettivi uffici legislativi per l'esame di norme nuove, primarie e regolamentari, intese a superare gli sbarramenti e le difficoltà, non solo delle procedure.

Sensibile a tale riferimento, la Presidenza del Consiglio ha subito avviato un tavolo di incontro nell'ambito del quale si sono svolte varie riunioni per redigere due bozze di proposte di modifiche normative. Infatti, in data 16 del corrente mese il Governo ha varato un disegno di legge di modifica della normativa del fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione, di cui si sintetizzano qui di seguito gli aspetti salienti.

Innanzitutto, risarcibilità del danno anche nell'ipotesi di aggressione del racket contro la persona che vi si oppone provocandone il ferimento o la morte, sempre che la vittima abbia preventivamente presentato la domanda per la concessione degli emolumenti di cui alla legge n. 302 del 1990 a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

In secondo luogo, risarcibilità del danno determinato per effetto della situazione di intimidazione o di condizionamento ambientale che comporti un progressivo allontanamento della clientela e il conseguente crollo della capacità reddituale.

In terzo luogo, risarcibilità dei danni subiti dai terzi a beni di loro proprietà, in conseguenza di fatti delittuosi rivolti contro le vittime delle richieste estorsive.

In quarto luogo, risarcibilità del danno anche nel caso in cui la mancata adesione alle richieste estorsive non sia originaria ma faccia seguito ad una precedente acquiescenza.

Infine, risarcibilità del danno anche nell'ipotesi in cui, seppure la denuncia non sia stata immediata e completa, la vittima abbia comunque fornito all'autorità giudiziaria un contributo di particolare rilievo ai fini della ricostruzione dei fatti e dell'individuazione o della cattura dei loro autori.

L'altro provvedimento attiene invece alla normazione secondaria: si tratta di modiche volte a rendere più celere l'*iter* istruttorio delle pratiche.

Gli aggiornamenti legislativi e regolamentari offriranno nel loro insieme un concreto segnale di solidarietà e di sostegno a chi affronta la vendetta della malavita con il rifiuto di aderire all'estorsione, specie nelle zone di rischio dove l'omertà è diffusa e radicata ed il coraggio di reagire va comunque premiato, almeno con il ristoro dei danni subiti.

È solo il caso di ricordare come il fondo di solidarietà di 150 miliardi, incrementato da contributi ricavati dalla percentuale dell'1 per mille sulle assicurazioni auto, come prevede la legge, abbia raggiunto la cifra di 165 miliardi; meno di 7 sono i miliardi finora utilizzati, ivi compresi le spese di gestione del fondo e i compensi previsti per i componenti del Comitato.

Per quanto riguarda l'usura, come è stato autorevolmente affermato dall'attuale Presidente della Camera, «si è assistito negli ultimi anni ad uno scollamento tra i bisogni di credito maturati nella società e l'offerta espressa dal sistema creditizio legale». Ciò in quanto la carenza di garanzie a sostegno delle sempre più frequenti richieste di finanziamenti

ha determinato il mancato accoglimento delle stesse da parte degli istituti bancari. Tale situazione non poteva non costituire terreno più che fertile per l'attecchimento del mercato clandestino del denaro, di cui si è prontamente impadronita la criminalità organizzata, come evidenziato dalla recente recrudescenza dell'estorsione e dell'usura, con riflessi negativi su vari settori economici nell'ambito nazionale.

In siffatto contesto i due fenomeni criminosi appaiono spesso strettamente correlati tra loro ed anzi costituiscono a ben vedere due manifestazioni speculari della medesima realtà in quanto rappresentano lo strumento attraverso cui le organizzazioni delinquenziali conseguono l'obiettivo del riciclaggio del denaro sporco e concorrono al controllo del territorio nelle regioni a rischio. Si tratta di un sistema tristemente sperimentato e sofferto da molti imprenditori ed operatori economici. A quanti di essi si trovano in crisi di liquidità viene garantita un'apertura di credito, non sempre subito a tasso di interesse insostenibile, e quindi usurario, che tuttavia i predetti sono costretti ad accettare per l'impellente necessità di disporre di denaro liquido. Non sono appunto mancati casi di offerta di credito a tassi inizialmente non usurari, proprio per investire denaro sporco e per agganciare operatori economici ai circuiti del credito illegale. Allorquando poi gli operatori economici non sono più in grado di onorare i debiti vengono allora costretti con violenza o minacce a cedere le proprie attività commerciali. Da qui la constatazione di come il fenomeno sia divenuto nelle sue complesse articolazioni un vero e proprio strumento di controllo economico-sociale del territorio da parte delle organizzazioni criminose e costituisca quindi una minaccia grave per il corretto sviluppo del mercato.

Per quanto riguarda gli interventi legislativi, alla preoccupante situazione sopra descritta il legislatore ha fornito tutta una serie di risposte, ad iniziare dalla legge n. 197 del 1991, meglio nota come legge antiriciclaggio, con la quale si è cercato di fronteggiare il fenomeno del sistema finanziario sommerso eliminando dal mercato quei soggetti privi dei requisiti di professionalità ed onorabilità.

Con il decreto legislativo n. 385 del 1993 (legge bancaria) è stata prescritta invece l'iscrizione in appositi elenchi, presso l'Ufficio italiano dei cambi, delle società che esercitano in via esclusiva verso il pubblico attività di assunzione di partecipazioni, di concessione di finanziamenti, di gestione di servizi o di pagamenti e di intermediazioni in cambi e si è sanzionato penalmente l'esercizio di attività finanziaria abusiva.

Con la legge n. 172 del 1992 si è istituito un apposito fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione - ne abbiamo già parlato prima - allo scopo di fornire un concreto aiuto, consistente in un'elargizione a quanti, operatori economici, fossero rimasti vittime del suddetto fenomeno criminoso.

La legge 7 marzo 1996, n. 108, ha infine ridisegnato il reato di usura; ha istituito il fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e quello di prevenzione del fenomeno dell'usura; ha disciplinato l'esercizio dell'attività di mediazione creditizia; ha previsto infine per il debitore protestato la possibilità di ottenere la riabilitazione,

nonchè la sospensione o la cancellazione del protesto elevato nel caso in cui lo stesso sia parte offesa del delitto di usura.

Per alcune altre considerazioni relative agli aspetti penali e procedurali dell'usura, rimando alla relazione scritta. Vengo quindi agli aspetti civilistici; oltre alle rilevanti innovazioni introdotte sotto il profilo penale, di cui si è detto, la citata legge n. 108 ha apportato altresì significative modifiche di carattere civilistico. Si colloca in tale ottica il disposto dell'articolo 1815 del codice civile concernente la possibilità per la vittima di opporre il diniego al pagamento di qualsiasi tipo di interesse.

Si ritiene, inoltre, di ricordare che le disposizioni del codice di rito civile attinenti alle procedure fallimentari e a quelle esecutive in genere risultano purtroppo applicabili anche alle vittime dell'usura, con conseguenti gravi ripercussioni sul piano personale nonchè sull'attività lavorativa delle stesse. A tale proposito, è stata ripetutamente invocata, da parte delle vittime dell'usura, l'estensione del beneficio della sospensione dei termini, già previsto per l'estorsione dalla legge 18 novembre 1993, n. 468, delle procedure esecutive a favore di tutti coloro che risultino parti lese in processi penali per usura.

Mi soffermerò ora brevemente sulla funzione del Commissario straordinario. Gli aspetti normativi dianzi esposti hanno indubbiamente rafforzato l'impianto generale antiracket e antiusura, ma l'Esecutivo, nell'autunno del 1994, ha ritenuto di fare ricorso, ai sensi dell'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ad un Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket, incarico ricoperto dal sottoscritto dal maggio dello scorso anno.

Con tale iniziativa, il legislatore si è proposto di conseguire determinati obiettivi, che possono essere così sintetizzati: promuovere e coordinare su tutto il territorio nazionale le iniziative e ogni altra attività svolta in materia di estorsione e di usura dalle amministrazioni dello Stato e dagli enti, compreso il fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni, nonchè dalle associazioni interessate. Con provvedimento 31 ottobre 1996 della Presidenza del Consiglio dei ministri è stata attribuita al Commissario straordinario la competenza a predisporre i provvedimenti di accoglimento e di reiezione delle istanze presentate dalle vittime di richiesta estorsiva, ai sensi della legge n. 172 del 1992. La volontà politica ha inteso affermare il principio che determinati obiettivi di preminente interesse per la collettività possono essere efficacemente conseguiti solo attraverso un'azione sinergica dei vari organi interessati opportunamente raccordati, nel superamento di quella logica degli eventuali individualismi di settore o dell'esasperata concezione delle proprie competenze che - come l'esperienza insegna - appare alla fine più di ostacolo che di utile collaborazione.

La legge n. 108 del 1996, attribuendo la gestione del fondo di solidarietà per le vittime dell'usura all'ufficio del Commissario straordinario ha, di fatto, istituzionalizzato tale figura, il che potrebbe non apparire perfettamente in sintonia con il carattere di temporaneità delle funzioni attribuitegli dall'articolo 11 della legge n. 400 del 1988. L'istituzione di tale organo risulta coeva alla presentazione del disegno di legge da parte



del Ministro di grazia e giustizia dell'epoca, quello sull'usura, poi approvato come legge n. 108 del 1996.

Al fine dell'espletamento dei compiti attribuiti dal decreto istitutivo del 2 novembre 1994, sono state assunte dal sottoscritto, al cui ufficio sono assegnate dieci unità, di cui tre funzionari, valide ed approfondite intese con alcune Direzioni generali del Ministero dell'interno. A tale proposito, è stata curata un'opera di raccordo, con rapporti sempre più intensificati, con il Dipartimento di pubblica sicurezza per la conoscenza dei dati relativi all'andamento dell'estorsione e dell'usura, sia sotto l'aspetto della quantificazione dei fenomeni che sotto quello dell'incidenza dell'azione operativa delle forze di polizia; con la Direzione centrale per la documentazione per la lettura integrata delle risultanze relative agli indicatori prescelti per il monitoraggio; con la Direzione generale dei servizi civili al fine dell'espletamento delle procedure afferenti la parte contabile per la concessione del mutuo senza interessi a favore delle vittime dell'usura. Sempre nella medesima ottica, va inquadrato il proficuo rapporto di collaborazione instaurato con l'ABI, la Banca d'Italia, l'Ufficio italiano dei cambi che hanno sempre assicurato risposte qualificate e puntuali alle richieste di volta in volta avanzate dall'ufficio cui sono preposto.

Allo stato attuale, il Commissario straordinario, stante le competenze che gli sono state attribuite dal decreto di nomina, dalla legge n. 108 e dall'atto di delega dell'ottobre 1996 del Presidente del Consiglio dei ministri, tratta gli aspetti e le problematiche dell'usura e del racket che verranno di seguito esposte.

Mi soffermo sul monitoraggio dei fenomeni. La difficoltà di osservazione esplicita dei fenomeni dell'estorsione e dell'usura impone l'acquisizione di informazioni mediante fonti indirette, focalizzando l'attenzione su aspetti e variabili aventi un nesso, anche soltanto presunto, con le manifestazioni dei fenomeni stessi, in modo da individuare segnali e utili indicatori per valutare i loro andamenti evolutivi.

Si sta pertanto procedendo alla raccolta dei dati relativi ai protesti, ai fallimenti, alle sofferenze bancarie, alla disoccupazione, al reddito *pro capite* che verranno elaborati dal Ministero dell'interno, Direzione centrale per la documentazione, ai fini di un monitoraggio secondo un progetto da tempo predisposto e già avviato dai commissari straordinari precedenti che vede impegnato, con piena collaborazione, un apposito gruppo di lavoro che si avvale dell'esperienza di qualificati rappresentanti dei Ministeri dell'interno, di grazia e giustizia, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, della Banca d'Italia, dell'ISTAT, dell'Ufficio italiano dei cambi e delle forze dell'ordine. I relativi risultati verranno esaminati e verificati in sede provinciale, nell'ambito dei comitati tenuti presso le prefetture. Verranno richiesti inoltre pareri alle amministrazioni ed agli enti locali per le opportune valutazioni, volte alla conoscenza dei fenomeni e all'adozione di proposte comportanti anche quelle modifiche legislative che si rendessero necessarie per adeguare la normativa primaria e secondaria o per assumere altre iniziative, anche non contemplate nel decreto istitutivo del Commissario straordinario.

A causa della non adeguata conoscenza dei fenomeni, è stata avvertita la necessità di istituire un osservatorio permanente; pertanto, l'analisi in ordine alla conoscenza e alla consistenza dei fenomeni va orientata verso quei dati che indirettamente facciano comprendere il livello effettivo di diffusione e di sviluppo degli stessi.

Occorre peraltro precisare che allo stato non è disponibile un generalizzato monitoraggio sul rifiuto del credito, atteso che gli istituti bancari non hanno l'obbligo di riferire all'organo di controllo della Banca d'Italia sui rigetti formalizzati nè tanto meno su quelli opposti nel corso di colloqui. Tutto ciò vale anche per le finanziarie. Vero è che varie iniziative di monitoraggio sono state avviate e realizzate anche da parte di altri enti (regioni, comuni, università, associazioni eccetera) sulla base di ipotesi scientifiche o parascientifiche che traggono avvio da una pluralità di valutazioni a conferma delle difficoltà della ricerca.

Certamente sarebbe auspicabile che, in parallelo al monitoraggio nazionale, ogni regione, attraverso il competente assessorato, promuovesse una ricerca in maniera diretta ovvero tramite organismi, possibilmente universitari, specializzati sia sul fenomeno dell'usura che su quello dell'estorsione nell'ambito della propria provincia e della propria regione. Il predetto monitoraggio, oltre ad integrare quello nazionale, consentirebbe alle regioni di conoscere l'andamento dei fenomeni e di intraprendere iniziative specifiche in tema di prevenzione degli stessi; iniziative peraltro in varie sedi già attivate.

Di scarso rilievo si sono rivelate le iniziative dei numeri verdi per segnalare, sia pure anonimamente, estorsori ed usurai. Altrettanto dicasi per la distribuzione di apposite schede anonime sull'adesione al pizzo ed il ricorso al prestito illegale ed usurario. Indubbiamente la mancata accettazione di tale iniziativa è determinata dal timore delle vittime di poter essere individuate oltre che dalla paura di rimanere esposti al pericolo di ritorsione.

Passo ora al problema dell'attuale conoscenza dei fenomeni. In attesa della compiuta realizzazione del monitoraggio di cui si è detto innanzi, ai fini dell'espletamento di quei compiti di coordinamento e promozione attribuiti al Commissario straordinario di cui si è riferito prima - con la precisazione che risulta esclusa ogni competenza delle autorità di pubblica sicurezza - l'ufficio cui sono preposto ha ritenuto di fondamentale importanza vedere il fenomeno soltanto nell'aspetto preventivo generale o di repressione generale. A tal fine ci si è avvalsi del supporto di studi e di ricerche offerto dalle relazioni svolte durante i convegni, le giornate di studio e i seminari cui si è intervenuti in varie e qualificate sedi.

In riferimento al fenomeno dell'usura, il patrimonio conoscitivo dell'ufficio ha trovato un valido supporto nei positivi contributi derivanti dall'attività di studio e di ricerca di qualificate facoltà universitarie. In tale ottica si colloca anche l'invio di copie di tesi svolte sull'argomento e per la cui elaborazione l'ufficio ha fornito materiale di studio.

Se l'attività di ricerca si è dimostrata pienamente appagante in relazione all'individuazione delle cause dei fenomeni, all'enucleazione dei soggetti più esposti al rischio dell'usura e alla loro classificazione, non

ha fornito però riscontri concordi ed univoci per quanto concerne la dimensione degli stessi. In vero, a fronte di dati certi ed incontrovertibili sull'estorsione e sui soggetti denunciati per usura che ci vengono dalla Direzione centrale della polizia criminale, ma che forniscono una quantificazione parziale e non esaustiva della realtà dei fenomeni, i risultati ottenuti dall'attività di ricerca sono quanto mai discordanti.

Infatti, rispetto alla stima del giro d'affari dell'usura operata dal sociologo professor Fiasco, che lo quantifica in circa 103.000 miliardi annui, con riferimento a 40.700 usurai, l'economista professor Guiso ha fissato il fatturato dell'usura in circa 4.000 miliardi, mentre il professor Rey lo ha determinato in oltre 26.000 miliardi, il CENSIS in 20.000 miliardi, la FIPE in 109.000 miliardi, il professor Centorrino in 200.000 miliardi. L'economista professor Donato Masciandaro, sulla scorta di vari indicatori, ha individuato le regioni più esposte al rischio di usura: Campania, Sicilia, Molise e Calabria. Uno studio condotto dal colonnello Angelo Cardile, della Guardia di finanza, riferendosi ai segmenti del modello usurario individuati dal professor Fiasco, ha quantificato in circa 5.000 le persone che in Italia parassitariamente ricavano un reddito dall'usura di vicinato, in 6.600 unità gli usurari di quartiere, in 9.000 le persone che praticano l'usura tra colleghi, in 15.000 i soggetti che praticano l'usura tra commercianti, in 1.200 gli addetti al prestito che fanno parte della criminalità organizzata locale, in oltre 20.000 gli usurai che praticano lo strozzinaggio su immigrati e prostitute.

La quantificazione delle vittime dell'usura, secondo recenti analisi, risulta pari a 878.000 unità (presidente del comitato antiriciclaggio, dottor Costantino Lauria), a 500.000 unità, di cui 120.000 imprenditori e circa 340.000 famiglie e singoli (CONFESERCENTI), mentre il 40 per cento delle vittime (circa 15.000 persone) vivrebbe a Roma (procura di Roma e Guardia di finanza). Secondo il rapporto 1997 dell'EURISPES, istituto specializzato in indagini statistiche, il giro dell'usura dei commercianti è stimato in 1.080 miliardi, mentre oltre 100.000 famiglie ricorrerebbero al prestito usurario a brevissima scadenza.

Dall'«Attività anno 1996» del Ministero dell'interno si evince che «contro la pratica delle estorsioni, alla quale hanno dimostrato rinnovato interesse elementi del crimine organizzato, sono risultati incrementati i positivi riscontri delle indagini che hanno portato ad oltre 3.600 arresti e denunce in tutta Italia».

In relazione all'odierna audizione ho ritenuto di chiedere ai prefetti un giudizio di sintesi sull'andamento dei fenomeni dell'estorsione e dell'usura nelle province di competenza per l'anno 1996 per il primo trimestre del 1997. Al riguardo fornisco il relativo prospetto e le rappresentazioni grafiche realizzate, su richiesta, dal Ministero dell'interno Direzione centrale per la documentazione.

PRESIDENTE. Interrompo brevemente il circuito audiovisivo interno.

*I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 10,26 alle ore 10,27.*

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori in seduta pubblica.

ROSSI. È stata inoltre avviata con i procuratori generali una ricerca volta a valutare la consistenza del fenomeno dell'usura sotto l'aspetto processuale, per conoscere il numero dei procedimenti penali pendenti sia in pretura che in tribunale e di quelli definiti negli ultimi tre anni.

Analoga iniziativa è stata intrapresa con il procuratore nazionale antimafia allo scopo di conoscere quanti dei procedimenti relativi a fatti di estorsione ed usura risultino riconducibili ad organizzazioni criminose. Nella relazione scritta si riferiscono i dati forniti dalla Direzione centrale della polizia criminale relativi alle estorsioni consumate nel 1996 e a quelle registrate nell'anno 1995.

Per quanto attiene, invece, all'usura, i dati raccolti sono poco probanti del fenomeno - come è stato già detto - e peraltro in diminuzione. Infatti si è passati dagli oltre 3.000 soggetti denunciati per usura nel 1995 alle 2.364 persone denunciate nel 1996.

A fronte di dati quantitativamente in diminuzione per l'usura si deve registrare un rilevante numero di operazioni di polizia qualitativamente ad altissimo livello sotto l'aspetto operativo, riferendosi per lo più a programmi delittuosi realizzati dalla criminalità organizzata; sintomatiche, in proposito, le recenti operazioni a Catania, Sorrento, Cuneo, Taranto, Campobasso, Frosinone, Brescia, Barletta, Crotone e Napoli.

Passando a trattare del fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, che è quello gestito dal Commissario straordinario, esso è istituito dall'articolo 14 della legge n. 108 presso l'ufficio del Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. Il decreto-legge n. 67 del 25 marzo 1997, con l'articolo 7, lettera g), in materia di occupazione, tuttora in attesa di essere convertito, ha ampliato la sfera dei possibili beneficiari del mutuo senza interesse, ricomprendendo anche i casi in cui le vittime risultino parti lese in procedimenti penali in primo grado in corso successivamente all'entrata in vigore della legge n. 108, ancorchè riferiti a fatti verificatisi anteriormente al 1° gennaio 1996. Il regolamento di attuazione previsto dal comma 13 del citato articolo 14 è stato realizzato in tempi non brevissimi in quanto ha richiesto una serie di valutazioni da parte degli uffici legislativi dei vari Ministeri interessati e il prescritto parere del Consiglio di Stato nonché la registrazione alla Corte dei conti. È stato comunque approvato il regolamento e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 58 dell'11 marzo scorso. Esso contiene le norme che regolano le modalità di richiesta del mutuo senza interesse, la documentazione, la presentazione dell'istanza al Comitato presso la CONSAP e tutti gli adempimenti successivi che riguardano il deposito della somma da dare in prestito presso le dieci banche che attualmente hanno firmato, presso l'ABI, la convenzione per corrispondere a tutti i creditori dell'usurato quello che è previsto nel contratto che viene poi stipulato con l'usurato stesso e con l'amministrazione. Rinvio comunque questo argomento al testo della relazione scritta.

Per quanto riguarda il fondo di prevenzione dell'usura, previsto dall'articolo 15 della più volte citata legge n. 108, va detto che il relativo regolamento ha conosciuto rallentamenti non solo nella predisposizione ma anche nella possibilità di essere poi applicato. Per ultimo la Corte dei conti ha mosso delle osservazioni all'atto della registrazione, tradottesi in modifiche apportate dal Ministero del tesoro che ha predisposto il testo che ora, a giorni, dovrebbe essere recepito e quindi pubblicato. Questo fondo di prevenzione è molto interessante perchè prevede la possibilità di erogare i 300 miliardi che erano stati stanziati in tre anni (1996, 1997 e 1998) al 70 per cento a favore dei confidi e al 30 per cento a favore delle associazioni e fondazioni. Per quanto riguarda gli interventi contro l'usura occorre dire che il fondo di solidarietà, quello gestito dal Commissario straordinario, si riferisce solo a operatori economici e il fondo di prevenzione dà queste somme ai confidi e alle associazioni e fondazioni; mentre i primi interventi riguardano settori di carattere economico e strutturale, i secondi sono gli unici che consentono un'azione a favore delle famiglie e dei singoli al di fuori del mondo economico. Quindi la possibilità di avere questo finanziamento per le associazioni e fondazioni è essenziale per poter intervenire.

La situazione delle associazioni e fondazioni va indubbiamente stimolata perchè è ancora carente: sono ancora poche, non c'è ancora disponibilità per quanto riguarda l'usura mentre c'è una disponibilità e positivi risultati per quanto riguarda il racket. Si tratta di un mondo che va rivisto e indubbiamente incoraggiato, anche con le modifiche introdotte con il disegno di legge cui ho accennato.

L'attività di mediazione creditizia (articolo 16 della legge n. 108) ha un suo regolamento che sta per essere varato a breve. Ho poi già accennato alla predisposizione della redazione dei provvedimenti antiracket sulla base della proposta del Comitato e quindi per delega del Presidente. Per quanto riguarda l'attività del Comitato ne parlerà dettagliatamente l'avvocato Pallesi. Per le problematiche che attengono al funzionamento del Comitato stesso e della Segreteria tecnica, così come è attualmente composta, rinvio alla relazione scritta. Lo stesso vale per i problemi per i quali è previsto, prima ancora dell'approvazione del disegno di legge, un nuovo regolamento che il Ministero dell'industria, con una serie di modifiche, ha già predisposto. È un testo che potrebbe fra breve essere licenziato e che consentirebbe di migliorare e di velocizzare l'attività sia del Comitato che della Segreteria tecnica.

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, onorevoli deputati, a conclusione dell'odierna audizione ritengo di dover sinteticamente individuare le possibili strategie per il contrasto dell'estorsione e dell'usura, fatte salve le auspicabili modifiche della normativa primaria e secondaria in materia di estorsione il cui *iter*, come si è riferito, è in fase di avanzata realizzazione.

Sul piano repressivo mi sia permesso, sia pure in assenza di attribuzioni specifiche di competenza della pubblica sicurezza, di sottolineare come le possibilità di conseguire positivi risultati saranno maggiori ove all'attività di indagine vengano preposti appositi pool di magistrati e squadre di polizia giudiziaria organizzati secondo

criteri di professionalità e di specifica competenza, considerata la peculiarità della materia.

Per quanto attiene alla prevenzione sarà necessario intanto realizzare un adeguato monitoraggio dei fenomeni su scala nazionale che consenta l'individuazione delle aree di maggiore esposizione al rischio, senza tralasciare il raccordo con analoghe iniziative assunte in ambito locale.

È quanto mai auspicabile che vengano incrementate le iniziative per costituire nuove associazioni e fondazioni e confidi specie nelle zone del territorio nazionale che ne risultano sguarnite. Tutti possono assicurare, in quell'ottica solidaristica che la nuova normativa determina, un prezioso contributo di consulenza, di assistenza e, più in generale, di sostegno morale oltre che economico ai soggetti maggiormente a rischio.

Sarebbe opportuno che le associazioni di categoria tentassero, avvalendosi della posizione di osservatori privilegiati nei confronti dei propri associati, di percepire quelle eventuali situazioni di disagio e malessere che spesso vengono taciute per comprensibili ragioni di naturale riservatezza e vergogna ma che possono costituire l'antecedente logico di scelte sconsiderate.

È altresì evidente che molto è lecito attendersi non solo dall'opera dei summenzionati organismi ma anche dagli autorevoli interventi che potranno essere svolti in materia dalle regioni e dalle province e soprattutto dai sindaci, non potendosi negare l'indiscutibile valenza dei suddetti enti territoriali che costituiscono un prezioso punto di riferimento per tutte le componenti sociali ed economiche delle collettività rispettivamente rappresentate.

Un valido supporto potrà inoltre essere fornito dal mondo della scuola, atteso l'innegabile contributo che lo stesso può garantire sul piano educativo e della formazione delle coscienze in un'azione sinergica quale è quella della famiglia. Tutto ciò senza dimenticare comunque che si potrà uscire dalla situazione di emergenza venutasi a creare solo nel concorso di determinate condizioni quali l'affermazione della legalità, di una nuova cultura del credito alla stregua dei più avanzati modelli europei, la riscoperta di determinati valori e principi, non ultimo quello di solidarietà solennemente affermato dalla Carta costituzionale.

Sono grato a questa Commissione per avermi offerto l'opportunità di riferire sull'attività svolta dal Commissario straordinario nell'opera di contrasto ai fenomeni dell'estorsione e dell'usura in riferimento alla quale assicuro costante e massimo impegno.

PRESIDENTE. Siamo noi, signor prefetto, che la ringraziamo per il suo contributo.

Do ora la parola ai commissari che si sono iscritti a parlare per rivolgerle il primo gruppo di domande.

VENDOLA. Signor Presidente, ci troviamo dinanzi ad un fenomeno difficilmente connotabile dal punto di vista culturale. Intendo dire che uno degli elementi che ha causato il ritardo del legislatore è esattamente il ritardo culturale nel considerare l'usura non più alla stregua di

un'esagerata attività di prestito improprio ma uno degli anelli di congiunzione privilegiati tra economia legale ed illegale.

Vorrei chiedere al signor prefetto se possiamo considerare oggi quello dell'usura un fenomeno unitario. Poichè nella relazione della Guardia di finanza si indica un'incredibile varietà fenomenologica di usure di tanti tipi, dall'usura di vicolo all'usura di Ministero (sono alcune decine di tipologie), vorrei sapere se invece, a dispetto di questa varietà e articolazione, possiamo invece considerare l'usura nel suo complesso un fenomeno unitario di compenetrazione di settori dell'economia legale.

A Catania, poi, qualunque imprenditore che denunci il proprio estorsore come primo atto concreto riceve il taglio drastico di tutte le linee di credito da parte di qualsiasi banca. Questo è un fenomeno diffuso nel Mezzogiorno d'Italia ed a Catania in particolare abbiamo raccolto una denuncia molto forte al riguardo. Le domando allora cosa si può fare per contrastare questa incredibile insensibilità da parte del mondo del credito.

Lei sa, signor prefetto, che a fronte di ogni drammatica vicenda di usura c'è dietro sempre come problema l'indicazione di una banca, di un istituto di credito. Lei conosce, per esempio - so che la conosce - una delle vicende che oggi è all'attenzione dell'opinione pubblica, quella dei coniugi Bisconti; sa che l'incredibile solitudine in cui si trovano operatori economici, che per far fronte ai propri doveri vengono precipitati in un vortice indescrivibile, e l'insensibilità complessiva anche delle istituzioni nei confronti di chi prova a spezzare questa spirale sono elementi che producono disperazione. Come possiamo rispondere, ad esempio, ai coniugi Bisconti e a tantissimi altri che versano in questa situazione dinanzi alle «spallucce» che tutte le autorità fanno loro? Siamo dinanzi ad un messaggio non di incoraggiamento nei confronti di chi intende denunciare.

Insomma, siamo dinanzi ad una grande zona grigia, che è quella in cui si determinano questi reati e si sviluppa la vicenda delle vittime. A fronte di questa zona grigia c'è invece una norma un po' granitica, un po' rigida e soprattutto una difficoltà di interpretazione della norma stessa. Il Commissario antiracket può concedere mutui mentre è il Presidente del Consiglio che decide sulla concessione dell'elargizione; dovremmo avere invece una figura unica che con più elasticità e con grande rapidità possa intervenire laddove c'è una situazione di sofferenza e soprattutto laddove da questa sofferenza scaturisce una denuncia. Abbiamo invece una legge che - come ci è stato anche detto questa mattina - evoca, puramente evoca una via di soluzione ma consegna alla solitudine dei tempi burocratici - che a volte sono tempi biblici - l'impossibilità di essere immediatamente ristorati rispetto ai danni subiti. Questo ha un effetto deterrente rispetto a tutti coloro che vorrebbero uscire dalla zona grigia e passare dalla parte della legalità.

CURTO. Signor prefetto, devo dire che non ero intenzionato ad inserire una domanda sui coniugi Bisconti tra quelle che avevo messo in calendario, però, essendo stato tra quelli che hanno cercato di sollecitare

le istituzioni su un fatto altamente drammatico (ricordo che di fronte alla minaccia di suicidio dei coniugi Bisconti inviai un telex al vescovo di Lecce, al signor prefetto di Lecce, al signor questore, cioè a tutti quei rappresentanti delle istituzioni che potevano intervenire), debbo ora dire che in quella circostanza potetti solamente osservare un totale silenzio. Credo non sia questo un fatto positivo e pertanto, nell'ambito delle funzioni che la legge le attribuisce, credo sia opportuno che lei faccia partire un grande momento di sensibilizzazione riguardo ad un fenomeno che altrimenti può assumere scenari devastanti.

Entro nel merito delle domande. A meno che non sia dovuto ad una mia distrazione, ho ascoltato cifre relative solo al giro d'affari dell'usura ma non del racket. È importante, a mio avviso, conoscere tali cifre perchè c'è una scuola di pensiero, ormai sostanzialmente condivisa da tutti, che afferma che il racket è la forma primordiale di accumulazione di capitali da parte della criminalità organizzata. Pertanto, se vogliamo evitare che questa criminalità si organizzi e diventi qualche cosa di più che una criminalità allo stadio primordiale, è evidente che è in questa fase che dobbiamo andare a colpire. Domando allora quali sono le iniziative che eventualmente sono state chieste per stroncare questa prima fase nell'ambito del controllo del territorio, che assume un ruolo relevantissimo nella lotta e nell'azione di contrasto.

Leggo poi nella sua relazione: «... anche attraverso l'incisiva azione di mediazione offerta dall'ABI». Debbo chiederle allora qual è il ruolo che l'ABI e le banche vogliono effettivamente ricoprire per stroncare il fenomeno dell'usura. Non ripeterò quello che da ogni parte politica, debbo dire, si dice già da tempo, che cioè una delle cause o almeno delle concause che spingono all'usura risiede nella politica creditizia attuata dalle banche. L'ABI continua ancora a sostenere che è necessario creare una differenziazione di tassi debitori tra Nord e Sud, creando le condizioni per attribuire al Nord una maggiore solvibilità ed al Sud una solvibilità inferiore, quando a parere di molti non è l'area territoriale che può garantire la solvibilità o meno del richiedente il credito, ma è la garanzia che può fornire il singolo richiedente in base alla propria situazione patrimoniale e finanziaria, in base al proprio merito creditizio che molte volte viene messo in secondo piano rispetto invece ad una collocazione e identificazione territoriale che non ha assolutamente senso. Ciò anche perchè già è inconcepibile che ci siano differenze di tassi d'interesse fra Nord e Sud quando si parla di tassi debitori, ma quando si arriva a grandi differenze fra i tassi creditori dove non c'è assolutamente rischio, è palese lo scopo di far partire in ritardo il Sud rispetto al Nord. Le chiedo quindi, nell'esercizio della sua funzione, di poter esprimere anche all'ABI - e quindi di concerto con gli istituti bancari - la necessità che sul problema dei tassi, ma non solo, anche su quello che nella sua relazione lei ha definito «il rifiuto del credito», ci sia un momento di grande riflessione.

Debbo denunciare in questa sede che molto spesso nelle banche si rifiuta il credito a soggetti imprenditoriali o a famiglie, non perchè manchi il merito creditizio, ma solamente perchè c'è una sostanziale soggettività ed autonomia decisionale da parte dei dirigenti preposti agli spor-



telli bancari, la quale viene evidenziata anche dalla sua relazione. Pertanto anche su questo credo che la incisività della sua azione, signor prefetto, possa avere un ruolo estremamente importante.

Ultime due domande. Quando parliamo di collaboratori di giustizia, soprattutto in riferimento al periodo iniziale di collaborazione, normalmente, almeno sulla stampa – noi non possediamo notizie molto più analitiche – emergono soprattutto le informazioni che questi collaboratori danno rispetto alla mappa della cosiddetta criminalità nominativa, cioè chi sono i soggetti criminali che svolgono queste attività criminose; mai, ed entro nel dato concreto, che dai collaboratori di giustizia sia uscita fuori una mappa per racket.

Prima di proseguire, signor Presidente, ritengo opportuno chiederle di disattivare il circuito audiovisivo interno.

PRESIDENTE. D'accordo.

*I lavori proseguono in seduta segreta dalle ore 10,50 alle ore 10,51.*

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori in seduta pubblica.

LUMIA. Signor Presidente, penso che dobbiamo dare molta importanza all'incontro di questa mattina perchè tocca un punto qualificante del lavoro di questa Commissione, un punto che penso sia anche molto controverso. Traggo dalle parole del prefetto una constatazione; dobbiamo dirci forse, con molta onestà e franchezza, che sull'attività antiracket e antiusura occorre ammettere una ragione di fallimento. Le leggi sono arrivate in ritardo nel passato e i regolamenti altrettanto; spesso queste normative si sono dimostrate del tutto inefficaci. Mi pare che il signor prefetto abbia illustrato questa situazione anche di alcuni esempi molto espliciti e concreti; su tutto spicca il non utilizzo del fondo nazionale di solidarietà. Mi sembra che lei facesse riferimento a oltre 160 miliardi stanziati rispetto a 7 miliardi utilizzati. È un esempio clamoroso, immediato, di fallimento. Dobbiamo allora partire da qui e dirci con estrema franchezza e onestà che lo studio del fenomeno è importante, ma forse è già conosciuto; oggi è tempo di strumenti immediati, veloci ed efficaci, non solo il tempo dello studio, che sempre ci deve essere ma che comunque non è oggi elemento strategico. L'elemento strategico è dimostrare che siamo bravi, pronti e in grado di poter intervenire immediatamente.

Le porrò allora alcune domande per capire se possiamo entrare in questa fase, visto che tra l'altro proprio in questi giorni con prontezza il Consiglio dei ministri ha varato un disegno di legge per tentare di sbloccare questa situazione paradossale.

Il suo ufficio è pronto per entrare in questa fase? Ha i mezzi, le professionalità, dispone dei rapporti con le altre istituzioni, con la polizia e la magistratura per affrontare questa nuova dimensione? Si tratta di una questione importante a mio parere.

Un'altra considerazione. Noi non abbiamo alle spalle una vasta storia esperienziale sul piano dell'efficacia, per cui quando si realizza un intervento normativo e regolamentare dove sono previsti tutti i casi possibili si rischia di uccidere quella virtuosa discrezionalità che bisogna avere in questa fase iniziale; successivamente, dopo due o tre anni, si potrà normare e regolamentare individuando una casistica. La casistica arriva dopo l'esperienza misurata, gli errori ed i pregiudizi accumulati sul campo. La discrezionalità è importante perchè le storie delle vittime del racket e dell'usura spesso presentano sfumature e si diversificano e in questo momento non penso che possiamo correre, con immaginazione illuministica, nel definire casi astratti ma dobbiamo accumulare esperienza. Lei disporrà di questa discrezionalità, stando ai regolamenti ed agli interventi che si stanno profilando? Perchè non c'è una campagna di informazione capillare e diffusa? Il nostro paese deve sapere che si sta predisponendo questa normativa e deve immediatamente allertare le tante realtà produttive che non sanno, i tanti cittadini che non sanno, che c'è uno strumento ed una struttura istituzionale in grado di porsi immediatamente al loro servizio.

Per quanto riguarda la legge antiracket, c'è una questione che riguarda il tempo dell'erogazione per la corresponsione di una provvisoria pari al 50 per cento dell'ammontare complessivo delle elargizioni. Il regolamento rinvia ad un tempo ben preciso, ovvero a seguito di sentenza di primo grado o a seguito di provvedimento di archiviazione. Se inizia il processo anche con il contributo della persona che è stata vittima si rischia di arrivare dopo la sentenza di primo grado, quando ormai la persona è rovinata. Per cui dobbiamo avere il coraggio anche in questa fase di rischiare all'inizio, a monte, per mettere nelle condizioni chi compie una scelta forte e qualificata, che irrompe nella sua vita e compromette la sua attività commerciale, di poter essere seguito immediatamente con un rischio calcolato da parte dello Stato; se poi quest'ultimo realizza che si tratta di truffatore lo colpirà dal punto di vista legislativo e penale. Occorre però avere questa capacità di rischio.

Per quanto riguarda i testimoni, si tratta di un aspetto strategico; perchè non li differenziamo dai collaboratori di giustizia? È un errore clamoroso metterli nella stessa categoria. I testimoni sono una risorsa importantissima; essi scelgono di far parte della legalità quando sanno che questa scelta compromette in modo spesso irrimediabile la loro identità, addirittura la loro condizione anagrafica, la loro collocazione territoriale, i loro interessi produttivi e commerciali. Non pensa che dall'esperienza da lei tratta in questi anni occorra, anche da questo punto di vista, fare un salto di qualità?

DIANA. Prefetto Rossi, penso che possiamo affermare che le mafie in Italia negli ultimi anni stanno avendo minori occasioni di affari a causa di più fattori; innanzi tutto, per i colpi subiti dallo Stato da vari latitanti eccellenti, anche arrestati, pur se ciò ha comportato per la criminalità un maggior numero di persone da sostenere e di conseguenza ha causato la scelta di allargare il giro di orizzonte dell'estorsione.

### Presidenza del vice presidente VENDOLA

(Segue DIANA). C'è stato molto spesso un minor numero di appalti, minori investimenti; il tutto ha portato a ridurre il numero di occasioni di affari per la criminalità. Questi fattori, di riflesso – chiaramente io osservo, non giudico – stanno portando ormai la criminalità verso una ripresa fortissima delle estorsioni. Soprattutto in vaste parti del Mezzogiorno c'è una forte recrudescenza del fenomeno estorsivo come forma di accumulazione primordiale di capitali illeciti e come fonte di sostentamento delle nuove leve. È diffusissimo ormai all'interno dei clan il metodo di arruolare i giovani dicendo loro di trovarsi la piazza dove poter compiere estorsioni. In Campania, ma abbiamo verificato casi del genere nel corso dei nostri sopralluoghi come Commissione antimafia anche altrove, emergono fenomeni estorsivi che ormai colpiscono i doppi stipendiati; addirittura vi è la tassa a metro quadro sui solai delle abitazioni private o sui medici e sui professionisti. Si registrano cioè fenomeni estorsivi che per lunghi periodi non erano conosciuti in alcune aree del Mezzogiorno. Sicchè, questa imposizione fiscale della criminalità sta provocando una vera e propria disaffezione ed una sfiducia in larghe parti della popolazione verso la capacità dello Stato di garantirle nella sicurezza. In una fase in cui stiamo tanto discutendo di riforma dello Stato sociale dovremmo anche saper inserire questa garanzia a favore dei cittadini.

Se prendiamo per buoni i dati che vengono da alcuni operatori commerciali possiamo vedere come il 30 per cento delle imprese è fatto oggetto di estorsione; in qualche caso siamo addirittura al 70-80-90 per cento. Ha dichiarato un collaboratore di giustizia, ritenuto tra i principali in Campania, che nella mia provincia, quella di Caserta, quasi tutte le imprese pagano.

Ebbene, rispetto a fenomeni estorsivi di così vasta portata, quali misure, alla luce della sua esperienza di Commissario straordinario per la lotta al racket, possono essere assunte a tutela delle imprese e dei cittadini fatti oggetto di estorsione, considerando il fatto che denunciare un'estorsione quasi sempre corrisponde a una condanna da parte della criminalità? Da questo punto di vista, infatti, non sempre lo Stato è in condizione di garantire coloro che denunciano tale reato e al riguardo vorrei segnalarle un caso recentissimo. In provincia di Caserta, a Sessa Aurunca, il dottor Ceruzzi ha denunciato un'estorsione di dieci milioni mensili a danno di un centro di cura e recupero per malati mentali, che assicura sessanta posti di lavoro in una provincia con un altissimo tasso di disoccupazione. Il dottor Ceruzzi è riuscito in questo modo a far arrestare l'intero clan La Torre, un clan notissimo, eppure oggi le misure di tutela nei suoi confronti sono quasi uguali a zero. Le segnalo questo caso affinché si intervenga per tutelare chi ha il coraggio di denunciare i clan e di far arrestare i suoi componenti.

E vengo ora a pochissime altre domande. Visto che siamo in presenza di un fenomeno estorsivo che colpisce in modo così diffuso le imprese, non c'è il rischio che le vittime subiscano poi la beffa di vedersi arrestate e private del certificato antimafia per alcuni anni, fino a quando cioè non si arriva alla celebrazione del processo? Vi sono infatti, in alcune parti del Mezzogiorno, casi diffusi di imprese che notoriamente sono vittime di fenomeni di tal genere e i cui amministratori, solo per essere stati reticenti - e va certo compresa la paura di questi imprenditori - in attesa della conclusione del processo non ricevono o ricevono una certificazione antimafia che non consente loro di lavorare, per cui una tale situazione li espone sul mercato fino all'espulsione delle loro aziende.

Lei, dottor Rossi, sottolineava la necessità di studiare meglio le zone soggette ad estorsione; ebbene, io penso che questa mappa sia, in buona sostanza, già nota nel paese. Non è il caso, quindi, di passare subito a coordinare, in questi territori, un'azione investigativa intelligente, capace di colpire i clan che perpetrano le estorsioni a danno di tante parti della società?

Infine, vorrei rivolgerle una domanda sull'usura. Mentre non è facile arrivare all'individuazione del camorrista che effettua estorsioni, ciò è molto più agevole per colui che pratica l'usura. Proprio perchè necessita di trovare clienti, l'usuraio ha bisogno di essere conosciuto, ha bisogno di pubblicità, ha bisogno di essere individuato facilmente. Orbene, quale azione si può mettere in campo perchè sia possibile contrastare in modo intelligente coloro che praticano l'usura, anzichè stare ad attendere la denuncia di chi ne è vittima?

ROSSI. Le domande rivoltemi sono molto stimolanti ed alcune potranno certamente trovare risposta in una lettura completa della relazione, che deposito assieme a tutti gli allegati e alla precedente relazione che ho inviato alla Presidenza della Camera. Risponderò, pertanto, ai singoli quesiti per i quali posso fornire più ampie indicazioni di carattere generale.

All'onorevole Vendola, che ha prospettato l'esistenza di vari tipi di usura e la possibilità di considerare il fenomeno unitariamente, rispondo - come ho già precisato prima - che indubbiamente il fenomeno dell'usura è ormai nelle mani della criminalità organizzata. Il cosiddetto cravattaro, quindi, quello che pratica l'usura in proprio, va sempre più scomparendo, soprattutto nelle regioni a rischio dove si pone il problema del controllo del territorio da parte della criminalità organizzata. Pertanto, vedrei indubbiamente un quadro più uniforme, tranne che in quelle regioni in cui il fenomeno della criminalità organizzata è meno manifesto per cui questo reato può essere certamente di tipo più individuale, quindi praticato da soggetti singoli o da gruppi non collegati alla criminalità organizzata. Certamente, chi pratica usura deve attingere a capitali liquidi, i quali vengono raccolti attraverso sistemi illegali. Questo è quindi l'aspetto consistente del problema nella sua complessità e nella sua generalità sul territorio nazionale.

Per quanto riguarda poi il problema di Catania e di un taglio drastico del credito in tale città, debbo dire che segnalazioni di questo genere le raccolgo quotidianamente nelle varie riunioni a cui partecipo nelle diverse sedi. Non è quindi un problema specifico di Catania, ma riguarda anche la Campania, la Calabria, la Puglia. Purtroppo, il mondo bancario, quando riceve segnalazioni su un cliente non più affidabile perchè ha avuto rapporti con il mondo della criminalità in quanto ne ha subito le conseguenze o perchè si trova in difficoltà, interviene per autotutelarsi tagliando drasticamente il credito. Questo lo fa in un'ottica e in una visione commerciale del credito e del denaro, che molte volte contrasta con le strategie che invece lo Stato, il Governo, gli enti locali e l'autorità giudiziaria perseguono per incoraggiare tali soggetti. Vi sono leggi - come abbiamo visto - che debbono ancora essere attuate o che necessitano di modifica per funzionare in maniera migliore.

Per quanto riguarda poi l'esistenza di una zona grigia, di difficoltà concernenti la concessione dei mutui o l'istituzione di una figura più qualificata al fine di valutare concretamente, qui bisognerà intervenire attraverso un contatto e una mediazione tra chi concede il credito e chi invece deve controllarlo. Questo è certamente il punto debole di tutto il sistema perchè rifiutare il credito senza poter ricorrere a un soggetto che non sia la stessa banca, magari a livello centrale, per valutare tale rifiuto, indubbiamente mette in difficoltà chi deve chiedere e chi deve poi ottenere. Quindi, la necessità di una verifica o quanto meno la scelta di soggetti bancari istituzionali che intervengano in maniera migliore potrebbe essere la soluzione del problema. Il legislatore della legge n. 108 si è posto appunto questo quesito, che forse troverà risposta quando funzionerà il provvedimento relativo al cosiddetto fondo di prevenzione, che mette a disposizione 100 miliardi per tre anni a favore delle associazioni e fondazioni. In tal modo si crede di poter far sì che chi si è visto rifiutare il credito direttamente da banche o istituti di credito possa ricorrere o ai confidi, se è un imprenditore e fa parte dei confidi, o ad associazioni, per farsi garantire con forme che vanno fino all'80 per cento, lasciando scoperto soltanto il 20 per cento. Ricorrendo ai confidi ottiene non solo la garanzia ma anche un trattamento favorevole, perchè in genere questi ultimi hanno stipulato convenzioni con le banche per ottenere tassi più bassi.

Quello delle associazioni e delle fondazioni è un aspetto che va stimolato, perchè sono poche, anzi le associazioni antiracket per ora non hanno neanche chiesto di svolgere attività attinenti all'usura. Quindi in questo settore andrebbe incoraggiato l'associazionismo di volontariato o bisognerebbe affidare un impegno diretto alle stesse associazioni di categoria: più che attendere che l'iscritto si presenti per esporre le sue difficoltà, dovrebbe essere l'associazione ad andare verso il soggetto debole, dovrebbe scovarlo e farlo uscire dal buio in cui si trova, dalle difficoltà in cui versa.

L'effetto indubbiamente deterrente verrebbe dall'attivazione di questo circuito (associazioni, fondazioni, confidi) e dalle stesse istituzioni, come ho sottolineato al termine della mia relazione. I sindaci, specie nei piccoli comuni, possono svolgere un ruolo essenziale e fondamentale di

conforto e di sostegno, come del resto lo possono fare le regioni (alcune lo hanno già avviato: la Toscana, l'Emilia Romagna ed il Piemonte; altre - come la Sicilia - hanno addirittura predisposto delle norme per andare incontro a questi soggetti). Però poi è necessario verificare se tutto ciò in concreto avviene o no.

Al senatore Curto, che ha parlato dei coniugi Bisconti, rispondo che si tratta di un caso particolare e delicato sul quale certamente si dovranno sviluppare degli approfondimenti; si tratta di un caso che richiede una maggiore valutazione e attenzione, ma la normativa attuale (come forse vi dirà meglio l'avvocato Pallesi) evidenzia che non c'è possibilità di superare le valutazioni del Comitato del fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni. Il Comitato opera sull'interpretazione che dà alle normative vigenti sia per quanto riguarda il racket che l'usura.

Per quanto attiene alle istituzioni, quando ho avuto segnalazioni di questo tipo ho posto in essere degli interventi. Certamente le istituzioni, in quanto non hanno una disponibilità diretta (ci saranno poi risposte alle altre sollecitazioni derivate dall'intervento dall'onorevole Lumia), non hanno la possibilità di affondare la mano in un sacco contenente danaro e dare questo contributo; purtroppo non è possibile. C'è una serie di norme che fanno valutare e fanno concretamente esaminare il caso e ci sono delle barriere che d'altra parte non sono superabili. Quindi, ad un certo punto, ci si trova di fronte a casi in cui si sente la necessità di intervenire, ma in cui sostanzialmente non si può intervenire. Perciò quello che si diceva richiede modifiche di carattere legislativo e regolamentare per migliorare il sistema. Questi sono i casi più scabrosi e di fronte ai quali ci si sente impotenti.

Per quanto riguarda le cifre e gli affari del racket, nella relazione ho dato diverse indicazioni a proposito dell'usura. Il racket è collegato soprattutto al problema della criminalità organizzata e personalmente non ritengo di poter fornire dati quantitativi. Certamente altre istituzioni deputate alla sicurezza pubblica possono dare delle indicazioni di carattere generale: la DIA, il Dipartimento di pubblica sicurezza. Mi rifaccio alle indicazioni già date in altre sedi e in altre occasioni. Non ho cifre mie, e non ho effettuato un monitoraggio specifico al riguardo; avrò i dati quando l'apposito gruppo di lavoro raccoglierà notizie in proposito.

Per quanto concerne le iniziative nell'ambito del protocollo e quindi del controllo del territorio, queste sono specifiche dell'autorità di pubblica sicurezza, ma ho indicato anch'io degli aspetti essenziali: se si riuscirà a potenziare le squadre specializzate di polizia giudiziaria e a far convogliare su un pool di magistrati tutti i processi di racket e di estorsione, certamente si avrà un quadro più sensibile e più concreto delle problematiche dell'attività delle corti di appello, così come anche il procuratore Vigna ha individuato. È necessario, cioè, rendere le squadre investigative specializzate, possibilmente sempre le stesse, e rendere i pool specializzati, in maniera da avere un quadro della criminalità organizzata non solo sotto il profilo degli omicidi e dei fatti associativi, ma anche e soprattutto nel settore specifico del credito illegale, dei beni della mafia, della camorra, della 'ndrangheta, della Sacra corona unita.

Qual è il ruolo dell'ABI nello stroncare il fenomeno? Essa ritiene di aver già dato un contributo; certamente ne potrà dare degli altri anche molto più importanti. Essa ritiene di aver diffuso un codice di comportamento alle banche. Si tratta indubbiamente di norme che potrebbero anche funzionare per velocizzare la risposta alla richiesta di credito e per fornire altre indicazioni varie. A tal proposito ho già avuto dei contatti e mi ripropongo di intervenire ulteriormente per approfondire anche il problema dei tassi che sono differenziati tra Nord e Sud e che vengono praticati sulla base di giustificazioni di cui mi limito a prendere atto. Si tratta di riflessioni che vanno approfondite perchè il fatto che vengono praticati al Sud dei tassi di tre o quattro punti maggiori rispetto al Nord è mortificante per le regioni meridionali che sono già afflitte dalla criminalità organizzata.

Quanto ai collaboratori di giustizia, non è un settore che posso trattare direttamente, però, se si torna a parlare dei collaboratori di giustizia, occorre fare in modo che essi forniscano la notizia non solo, come dicevo in precedenza, circa la criminalità organizzata sotto il profilo degli omicidi e dell'associazionismo, ma anche circa i beni, come hanno autorevolmente sottolineato vari parlamentari e lo stesso Presidente della Camera dei deputati; bisogna intervenire per avere indicazioni precise sui beni della mafia, sui beni della camorra e sulle metodologie con le quali vengono raccolti i beni stessi. Il racket, come evidenziato nella relazione, è una forma di prelievo fiscale da parte della criminalità organizzata per raccogliere danaro e per potersi autofinanziare nell'attività illegale.

La zona di Brindisi è molto a rischio ed è una zona dove bisognerà impegnarsi a fondo se ci saranno degli interventi e delle possibilità; occorrerà potenziare l'investigazione, perchè il problema dell'usura e del racket più che altro è un problema investigativo. Il problema del controllo del territorio è relativo, perchè la pattuglia non sempre riesce a risolvere il problema che - ripeto - è investigativo; peraltro vi è anche - come dirò in seguito - una partecipazione necessaria da parte delle vittime.

### **Presidenza del presidente DEL TURCO**

(Segue ROSSI). Le norme di modifica del codice penale contenute nella legge n. 108 del 1996 consentono di intervenire con forme investigative sofisticate, simili a quelle della criminalità organizzata: intercettazioni telefoniche e altri sistemi specifici. Se però c'è il bandolo di una matassa da poter sviluppare, le forze dell'ordine e la magistratura portano avanti un discorso significativo come gli stessi collaboratori di giustizia, che possono fornire indicazioni sulle organizzazioni che gestiscono l'usura ed il racket. Quindi vedo molto positivo il potenziamento dell'attività investigativa.

L'onorevole Lumia parlava di un fallimento. Io ho indicato che ci sono situazioni sicuramente da rivedere, tanto che la stessa Presidenza del Consiglio ed i Ministeri interessati hanno presentato recentemente al Consiglio dei ministri un disegno di legge, che mi auguro venga trattato velocemente, con tutte quelle indicazioni di miglioramento che eventualmente gli onorevoli senatori e deputati vorranno suggerire in sede parlamentare per renderlo ancora più efficace. Ma già l'impianto di questo disegno di legge ritengo sia abbastanza forte e possa essere quindi efficace.

L'ufficio del Commissario straordinario - l'ho già detto nella relazione - è un ufficio di promozione dell'attività e si avvale delle braccia degli altri, non delle proprie. È un ufficio che sostanzialmente raccoglie le indicazioni, stimola gli altri, invita a riunioni, incontri e partecipazioni. Ho fatto un cenno anche ai vari momenti collaborativi che ho ricevuto sia nella fase del monitoraggio che in quella operativa; ho lasciato agli atti della Commissione anche una raccolta di operazioni significative e cercherò di essere ancora più presente, insieme all'autorità di pubblica sicurezza e alla magistratura, laddove le sofferenze vengono segnalate.

Quanto alla domanda relativa alla discrezionalità, certamente una discrezionalità maggiore potrebbe venire incontro più rapidamente alle situazioni di disagio, però mi permetto di dire che la discrezionalità in un momento erogativo di sussidi, di fondi, di garanzie è sempre delicata da valutare e da approfondire. Certi soggetti possono essere credibili in determinati momenti, però dietro a questi soggetti è sempre bene che vi sia una struttura collegiale che valuti e decida in tema di contributi. Infatti il contributo nel settore del racket si dà per ristoro, mentre nel settore dell'usura è un prestito che si deve in qualche modo recuperare, anche se senza interessi. Ci sono quindi delle regole che vanno rispettate. Se quelle relative all'usura non funzioneranno bisognerà intervenire; quelle relative al racket non hanno funzionato, come abbiamo detto; da qui il disegno di legge che è in corso di esame.

Per quanto riguarda la diffusione capillare della normativa, nella relazione chiarisco qual è l'attività dell'ufficio. C'era già stata un'iniziativa precedente, io l'ho sviluppata, adesso il CNEL ha ritenuto di prendere un'iniziativa propria nella quale confluisce anche quella del Commissario straordinario. Tale iniziativa prevede la predisposizione, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un semplice manualetto su usura e racket che dovrebbe avere una diffusione larghissima. Mi auguro che al più presto ne sia definito il testo e che quindi possa essere diffuso su tutto il territorio in migliaia di copie, a vantaggio sia delle vittime, sia delle associazioni, sia degli operatori che devono dare i suggerimenti e le indicazioni giuste.

Per quanto riguarda il tempo di erogazione dei contributi, bisogna rispettare le regole che attualmente ha posto la normativa. Nel regolamento sono previsti termini anche abbastanza brevi che sono tuttavia lunghi per chi si trova in situazione di difficoltà e sofferenza. Vedremo se c'è bisogno di ulteriori interventi per velocizzare ancora questi termini: tenete conto che tra la visione di una domanda e l'avviamento della



pratica del tempo deve passare ma i due anni per le pratiche relative a precedenti situazioni devono scomparire perchè non è pensabile che occorra un tempo così lungo per decidere se dare o meno il contributo.

Testimoni differenziati dai collaboratori: è un'esigenza che riguarda la problematica dei collaboratori di giustizia. Testimoni, collaboratori di giustizia, sono termini generici che comprendono i cosiddetti pentiti. Certamente nella normativa all'esame c'è questa distinzione, come mi sembra di aver percepito attraverso la lettura degli atti, e ritengo che sia utile se non fondamentale questa differenziazione anche per l'usura e per il racket.

Il senatore Diana parlava delle mafie nella zona che a lui interessa particolarmente, quella del Casertano. È una situazione che si va delineando: è chiaro che una riduzione degli affari, degli appalti e degli investimenti ha potuto stimolare l'estorsione che credo non sia mai diminuita nella sua diffusione sul territorio. Si tratta di forme di sostentamento della malavita, delle nuove leve o delle vecchie leve che impongono la riscossione. Il fenomeno in Campania colpisce vari settori: se il settore economico-commerciale non dà più nulla si rivolgeranno ad altri soggetti, ai professionisti, se non addirittura a chi riceve uno stipendio.

Sfiducia nei confronti dello Stato: mi permetto di dire che il compito di tutti è non sfiduciare chi deve avere un rapporto con le istituzioni. Se non ci sono le denunce, se non ci sono forme di collaborazione più o meno palesi, se come ho detto prima i numeri verdi rimangono senza risposte, senza nessun segnale e se i sondaggi che si fanno anche anonimi trovano difficoltà o, anzi, nessun riscontro perchè la gente è intimidita e non vuole collaborare perchè, ha paura è difficile conseguire dei risultati. Abbiamo visto che nelle zone dove le associazioni sono sorte e sono state in qualche modo sostenute dalle autorità, dai sindaci, dalle persone impegnate nel sociale, in fondo le risposte positive ci sono state. Quindi l'associazionismo è un fatto serio, un fatto che impegna, che porta contributi. Le persone isolate non vengono certamente tutelate in questo modo: la tutela dello Stato attraverso le forze dell'ordine non può essere individuale, può essere soltanto collettiva e generale e quindi non si può, se non in casi eccezionali, ricorrere a interventi specifici e diretti.

Per quanto riguarda le imprese colpite che si trovano poi in difficoltà, se vi sono dei coinvolgimenti tra i soggetti che non sempre sono soltanto vittime ma sono anche partecipi sia pure per motivi contingenti ad attività criminose, si può creare qualche caso non chiaro di distinzione fra chi è colpevole per alcuni aspetti e vittima per altri. Queste sono situazioni specifiche che vanno valutate caso per caso.

Si chiede se è facile individuare l'usura: è facile individuare l'usuraio quando viene indicato anche genericamente. Ecco quindi che sono scattate anche le misure di prevenzione per gli usurai nella citata legge n. 108: quindi l'autorità giudiziaria o quella di pubblica sicurezza possono anche sviluppare, quando non hanno elementi diretti per l'attività penale, misure di prevenzione e su questo è necessario fare cultura e incoraggiare.

CENTARO. Signor prefetto, ritengo che i reati di estorsione e di usura si possano considerare «silenziosi», perchè non hanno un'immediata rilevanza all'esterno, salvo che la vittima non corrisponda alle richieste dell'estortore o non vi corrisponda subito; in tali casi si arriva alla violenza, alla distruzione dei mezzi, eccetera. Evidentemente bisogna incrementare la diffusione e la pubblicità di ciò che indica la presenza dello Stato ma soprattutto la diffusione delle notizie relative ai successi nella lotta all'estorsione. Il circolo virtuoso inizia con il grande risalto dato al processo di Capo d'Orlando; prima di questo vi erano stati anche altri processi che avevano visto alla sbarra tanti estortori. Questo circolo virtuoso è utile a dimostrare che lo Stato c'è, risponde, è presente; quindi è utile per dare un contributo psicologico.

Utilissime certamente sono le attività di propaganda nelle scuole e le manifestazioni per creare questo moto di opinione. D'altra parte, il problema del racket è sempre presente perchè esso costituisce una sorta di remunerazione costante nel tempo per la criminalità organizzata attraverso il pagamento di un certo importo da parte di una serie di commercianti; la criminalità così si assicura un reddito stabilizzato.

Le recenti operazioni della DDA di Catania nella zona di Noto ci dimostrano anche come questo racket si espanda sempre di più e addirittura arrivi anche a minacciare la ricostruzione della cattedrale di Noto perchè colpisce le imprese che se ne stanno occupando. La notizia che un imprenditore nel Palermitano è stato costretto a imporre ai propri dipendenti un prelievo del 3 per cento sulle loro buste paga per pagare il racket dà conto della diffusione del fenomeno.

Certamente, il saldo è negativo; è evidente a tutti; perchè ci troviamo di fronte ad un fondo di solidarietà che ha utilizzato poco meno di 7 miliardi sui 165 disponibili. Ho ascoltato con piacere la notizia che il Governo - anche su sua indicazione - si sta muovendo per eliminare quella farraginosità e burocraticità che finora hanno connotato la procedura, perchè ritengo che l'intervento in tema di estorsione e di usura deve essere immediato, d'urgenza, attraverso una provvisoria erogata nel giro di una settimana, quindici giorni massimo; salva evidentemente la sanzione per i casi di truffa ai danni dello Stato. Il cittadino deve sentire presente lo Stato. Lei non ritiene che, decentrando nelle sedi periferiche alle prefetture tutta l'attività, per lo meno quella di intervento immediato, si possa velocizzare la procedura salvo poi arrivare alla sede centrale per il saldo; perchè evidentemente le prefetture possono avere immediatamente il polso della situazione, possono raccogliere facilmente la documentazione ed erogare il contributo alla persona?

Non ritiene anche che si possa prevedere l'obbligo per gli enti pubblici di prestare assistenza logistica alle associazioni antiracket? Per assistenza logistica mi riferisco evidentemente a sedi, linee telefoniche, fax; non andrei oltre perchè altrimenti creeremmo una struttura parapubblica che snaturerebbe l'associazione antiracket. Visto però che gli enti pubblici concedono i loro locali alle associazioni dei combattenti - per carità, encomiabili, ma che si riallacciano a «ricordi» - sarebbe utile che li concedessero anche alle associazioni che agiscono in prima linea.

Al di là delle richieste che le facevo sulle modifiche (decentramento in sede periferica, eliminazione di una serie eccessiva di comitati di controllo e modifica di un *iter* troppo farraginoso), vorrei anche conoscere in quale percentuale, rispetto ai 7 miliardi finora utilizzati, hanno inciso i compensi ai collaboratori della sua struttura.

Si è poi sentito parlare da notizie di stampa di ambulatori di supporto psicologico alle vittime dell'usura, dell'estorsione. Non sto a dilungarmi sul merito della condivisibilità o meno di tali supporti; vorrei sapere se l'attività di questi ambulatori è considerata di collaborazione e quindi se è pagata o no dallo Stato.

Desidero infine conoscere quali modalità potrebbero essere adottate per rendere più rapida la procedura vigente, in attesa delle nuove norme di legge utili a modificarla in questo senso. Ho seguito infatti personalmente una pratica per lucro cessante che è rimasta ferma per mesi e mesi e si è sbloccata poi solo grazie all'intervento sulla prefettura, sul comitato presso il Ministero dell'industria.

BATTAFARANO. Signor Presidente, signor prefetto, provengo da una provincia, quella di Taranto, in cui il reato dell'usura in particolare è molto diffuso. Negli ultimi anni più di qualche operatore è arrivato al suicidio per sottrarsi con un gesto disperato alla morsa degli usurai; non di rado poi, anche attraverso l'usura la criminalità è riuscita ad arrivare al controllo di piccole aziende, progressivamente strangolate e passate appunto sotto il controllo della malavita organizzata. Diciamo quindi che il legame tra usura e malavita almeno nel mio territorio è particolarmente evidente. Avevamo riposto grandi speranze nella legge n. 108 del 1996, però purtroppo, ad oltre un anno di distanza, pare che i risultati siano molto magri.

Le domande che intendo porre al prefetto sono le seguenti: quali sono i tempi per l'emanazione del regolamento per il fondo di prevenzione di cui all'articolo 15 della legge n. 108 - richiamato anche dal prefetto Rossi come uno strumento positivo - che non può ancora partire per mancanza appunto del regolamento? Quali iniziative ci sono da parte del Commissario straordinario e in generale del Governo a sostegno delle associazioni antiusura, che certo per il momento non mostrano particolare vivacità? Quali iniziative ci sono e quali previsioni si possono fare sull'attivazione del fondo antiusura? Infine, quali possono essere eventuali modifiche della legge n. 108 che la rendano più incisiva, più rapida e più efficace nei risultati?

MANCUSO. Non ho da fare, signor prefetto, nessuna premessa. Ho da dirle due cose soltanto. Cercare innanzi tutto di convincere il Ministro di grazia e giustizia a comprendere il seguente problema: la modifica intervenuta nell'articolo 1815 del codice civile introduce una clausola di nullità assoluta per gli interessi extralegali (per gli interessi usurari); è una clausola equivoca fintanto che non si provvederà anche alla modifica della norma dell'articolo 1284 del codice civile nella quale si presuppone l'esistenza in vita proprio della figura degli interessi usurari, giacché questa norma, rimasta in vita incongruamente, prevede che gli

interessi usurari sono dovuti quando sono stipulati per iscritto. Si tratta di una incongruenza dalla quale possono nascere questioni rilevanti, per lo meno un contenzioso rilevante; e poi l'armonia dell'ordinamento è un bene indipendentemente dai suoi risultati.

Mi pare poi che lei abbia accennato all'utilizzo delle delazioni anonime. Questa è una moda che viene contrabbandata come una necessità della giustizia o della sicurezza. Resta comunque pur sempre la norma del codice di procedura penale che vieta l'utilizzo delle delazioni anonime. Una buona volta - il problema lo pongo a lei ma l'ho posto anche in altre sedi - bisogna temperare: non parlo di rifiuto morale per la delazione, perchè l'aspetto morale della normazione attualmente nel nostro paese non è un problema molto sentito, ma parlo anche in questo caso di un possibile contrasto fra norme, quella più o meno arbitraria o comunque più o meno consuetudinaria dell'utilizzo delle fonti anonime ed il rispetto di una norma formale che esiste, quella che vieta l'utilizzo delle delazioni anonime, il mio punto di vista generale essendo quello che il possibile coordinamento tra l'attività legittima dello Stato e quella necessitata sia ridotto, se possibile, proprio al minimo.

Quindi, non attendo da lei risposte, signor prefetto.

NAPOLI. Prefetto Rossi, non le porrò delle domande. Ho però la necessità di denunciare a lei e alla Commissione tutta un caso apparso sulle cronache dei quotidiani la settimana scorsa; un caso - credo possa essere desumibile da quanto lei ha esposto nella relazione ed anche da diverse domande poste dai colleghi - di fronte al quale lei e noi credo dovremmo essere incitati a trovare una definizione. È stato infatti detto anche da altri colleghi che il risultato della legge è pressochè negativo, ma ritengo sia giunto il momento di dare delle risposte, anche noi come Commissione antimafia.

Giuseppe Verbaro, un panificatore di Reggio Calabria che nelle scorse settimane ha deposto nel processo contro i suoi presunti estorsori e che da allora vive scortato, ha deciso di lasciare la città di Reggio Calabria. Il panificatore aveva testimoniato nel processo a presunti esponenti della cosca Labate, un processo tuttora in corso, e aveva denunciato continui taglieggiamenti che l'azienda della sua famiglia avrebbe subito negli ultimi anni. Il motivo dell'abbandono della sua città, Giuseppe Verbaro lo denuncia in una lettera indirizzata a Francesco Petrino, presidente nazionale dello Snarp. Io leggerò solo alcuni stralci di questa lettera che ritengo estremamente pesanti.

Il Verbaro afferma: «Cosa possiamo aspettarci da una prefettura che pur conoscendo la situazione vuole domande scritte per dare risposte scritte vuote ed evasive? Cosa può darci un Comitato provinciale per la sicurezza che non sa andare oltre le leggi esistenti? Cosa aspettarci da un Servizio centrale di protezione che pur di non stravolgere l'ordine delle cose preferisce cancellare la nostra dignità umana e civile dando un colpo di spugna sul nostro passato, trapiantandoci altrove, dove vuole, senza più una nostra storia, un nostro passato? Tutto ciò che in questi ultimi 60 giorni abbiamo chiesto è stato proprio che le istituzioni si svegliassero, ci dimostrassero la loro presenza, la loro forza, la loro ca-

pacità di riprendere il controllo del territorio che gli è stato sottratto. In cambio, cosa abbiamo ottenuto? L'exasperazione sulla disperazione. Siamo guardati come si guarda ad un fastidio, siamo scomodi per chi abbiamo colpito, ma siamo ancor più scomodi per tutti quelli che costringiamo continuamente a confrontarsi con la propria coscienza. Siamo costretti ad andarcene; ce ne andiamo a lavorare per adempiere al nostro dovere di genitori. Lo Stato italiano non ci consente di credere che esista, ci appare debole ed impigrito di fronte alla forza analfabeta che ha deciso di comandare; ci auguriamo solo che si faccia avanti presto qualcuno capace e desideroso di riprendere il controllo del territorio, allora saremo pronti a tornare. Ci auguriamo ancora che dopo il processo contro i Labate si possa fare un processo contro i loro conniventi presso le istituzioni, in modo che oltre al danno non siamo costretti a subire anche la beffa di essere ricordati dai nostri figli come dei Don Chisciotte per il nostro desiderio assurdo di legalità. Nessuno ci ha imposto quest'altra condotta di vita, abbiamo scelto noi e oggi ne paghiamo le conseguenze, ma siamo stanchi di sentirci prendere in giro da chi dice che le nostre scelte le condivide».

Conclude il Verbaro dicendo: «Crediamo fermamente nel motto di Corrado Alvaro, che recita: “guai al popolo che crede che vivere onestamente sia inutile”».

Io credo che Verbaro, come tanti altri casi in Italia, meriti una risposta con i fatti e che forse la Commissione antimafia, forte anche della relazione prodotta dal prefetto Rossi, debba intervenire su questo e su altri casi simili con risposte immediate che non possono essere, mi si consenta, solo quelle della modifica della legge, che pure esiste e che va apprezzata, ma che, a mio avviso, comporterà di per sé dei tempi lunghi.

Queste sono risposte che devono essere date nell'immediato, perchè altrimenti in una regione come la Calabria e in una provincia come quella di Reggio Calabria la gente non sarà più incoraggiata a produrre le denunce necessarie e purtroppo la criminalità organizzata continuerà a progredire proprio sulla scorta del flusso economico proveniente dal racket e dall'usura.

DE ZULUETA. Signor Presidente, il prefetto Rossi ha già risposto alla domanda che intendevo porre in quanto essa è stata già rivolta da altri colleghi che mi hanno preceduto.

PRESIDENTE. Grazie per la sua attenzione, senatrice De Zulueta; capita spesso che risposte a domande che si intendono porre siano state già date, ma non tutti se ne accorgono.

CARRARA. Signor Prefetto, anche se lei non è stato del tutto esplicito, mi è sembrato di capire, nelle risposte fornite alle domande che le sono state rivolte, che lei non è favorevole a considerare il fenomeno dell'usura a livello unitario, proprio perchè l'usura non sempre è simbiotica con la mafia. Del resto, lei stesso ha convenuto che la figura del cravattaro mal si concilia con organizzazioni mafiose tipo Cosa no-

stra, laddove l'organizzazione criminale si differenzia rispetto ad altri soggetti criminali per un atteggiamento che configura un tentativo di *captatio benevolentiae*, senza apparente interesse; quindi, anche nel caso dell'erogazione di denaro esula completamente dalla pretesa di interessi usurari. Naturalmente ci sono organizzazioni criminali che partecipano ad associazioni finanziarie e questo fenomeno è particolarmente rilevante e rifluisce anche nel settore dell'economia illegale.

La prima domanda è allora se lei ritiene, possibile qualora lo Stato e il Governo non pongano fine al divario tra Nord e Sud nel settore del credito e nella gestione dei tassi di interesse, con il tentativo di colonizzazione ancora in atto di banche che operano nel Sud nell'interesse di pochi potentati finanziari, che la mafia ad un certo punto si interesserà anche al sistema bancario acquisendo i pacchetti azionari dei più grandi istituti di credito del Sud.

Occorre tener conto poi che la legge che ha istituito questi fondi di solidarietà per le vittime, sia per quanto riguarda l'usura che per il racket delle estorsioni, è figlia anch'essa dell'emergenza. Lei stesso ha tratteggiato una situazione per la quale, se il fenomeno dell'usura è in diminuzione, si assiste invece ad una recrudescenza delle estorsioni. Devo sottolineare che tale fenomeno in alcuni centri ad alta densità mafiosa è strettamente corrispondente ai quartieri dove più forte è stata l'incidenza repressiva da parte dello Stato; quindi, nei settori ad alta densità mafiosa, ad esempio Brancaccio a Palermo, più alto è diventato il tasso delle estorsioni al momento in atto. Quale tipo di assistenza e tutela lo Stato può allora garantire in via di emergenza? Ciò anche sotto il profilo del procedimento, perchè il teste soggetto passivo di usura o, peggio ancora, di estorsione non soltanto non è indifferente rispetto all'esito del processo, ma per sua natura è un teste intimidito. Vorrei quindi sapere, se per esempio, non ritiene che sia necessaria l'estensione dell'istituto dell'incidente probatorio e quale possibilità di assistenza alla persona si possa ipotizzare a suo parere, in considerazione del fatto che spesso questi soggetti passivi estorti sono sempre vittime delle stesse persone appartenenti a famiglie mafiose, che attraverso l'estorsione alimentano i mafiosi reclusi nelle patrie galere. È stato fatto un monitoraggio sui patrimoni familiari dei mafiosi, sulle spese di giustizia e di assistenza legale e in generale sulle spese sostenute dai familiari dei mafiosi durante lo stato di detenzione dei loro congiunti?

FIGURELLI. Prefetto Rossi, al di là della sua persona che tanti risultati positivi ha ottenuto a Palermo e a livello nazionale, vorrei chiederle se strutturalmente il suo ufficio può ritenersi utile, ovvero inutile, o meno e sulla base di quali condizioni, non solo normative, può diventare effettivamente efficace: non c'è infatti un difetto di impostazione e il rischio di vederlo come un «corpo separato»?

Dico questo perchè sia l'estorsione che il racket, pur nella loro specificità, pur nella tipologia della loro organizzazione e manifestazione, non sono dei fatti criminali separati, come dimostrano anche molti dati concreti: ad esempio, tutte le vicende dei libri mastri

del clan mafioso dei Madonìa a Palermo (mi riferisco al primo e al secondo grande libro mastro di questi mafiosi).

Sollevo la questione del «corpo separato» anche perchè ritengo che gli estorsori operanti in una zona quale quella di Niscemi, dove il Presidente della Commissione antimafia e diversi di noi si sono recati in un momento particolarmente drammatico, avranno la vita molto più facile o molto più difficile a seconda che a Niscemi si riesca, anche domani mattina – come sarebbe possibile – a riaprire il cantiere per la costruzione della scuola, sbloccando gli intoppi burocratici che, dopo il via dato dalla Cassa depositi e prestiti, continuano ad esserci all'interno del Ministero della pubblica istruzione.

Pongo questo problema perchè la questione del fallimento e della necessità di una svolta adeguata, posta dall'onorevole Lumia, è comprovata dall'aumento della pericolosità della situazione. Può darsi che in questo momento io sia particolarmente suggestionato da una pericolosità più generale: mi riferisco, ad esempio, al fatto che il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Palermo si riunisca a Partinico per l'attentato verificatosi questa notte contro il sindaco, una signora coraggiosa a cui è stata bruciata la macchina – e non è il primo attentato che lì avviene –, mi riferisco alla pericolosità, che ho già segnalato alla Commissione, della situazione di Lampedusa.

Pongo il problema della contraddizione tra le finalità della normativa e l'attività effettiva di repressione e di prevenzione e la condizione delle vittime. Ritengo che sia necessario combattere una sottovalutazione, che continua ad esservi, della natura e della forza della tassazione mafiosa e dell'efficienza capillare delle esattorie mafiose. Credo che occorra combattere la sottovalutazione del fatto che si è arrivati persino alla decurtazione dal salario di una quota *pro pizzo* che l'impresa deve pagare agli autori delle estorsioni.

A questo proposito, vorrei denunciare un fatto del recente passato che pesa però sul futuro come un macigno. Io non posso dimenticare infatti un ragazzo che, mentre portava sulle spalle la bara del padre, alzava la mano divaricando le dita nel gesto kennediano di vittoria perchè il padre, Libero Grassi, non si era piegato ed anzi aveva denunciato l'omertà, le connivenze e la subordinazione dell'imprenditoria associata nei confronti del racket; il suo voleva essere anche un segno di fiducia nella giustizia e nelle associazioni antiracket.

Ora, quel segno ha avuto proprio in questi giorni – neanche un mese è passato – una controprova importante: la sentenza del processo che ha condannato gli assassini di Libero Grassi. A questa vittoria, però – di qui lo scoraggiamento e le difficoltà di portare avanti la lotta – si contrappone una situazione grave e cioè il fatto, ad esempio, che la famiglia non abbia avuto che una provvisionale e che la fabbrica ...

PRESIDENTE. Senatore Figurelli, quelle che lei sta dicendo sono tutte cose note alla Commissione; vorrei che lei considerasse che conosciamo tutti questa situazione.

FIGURELLI. Sì, ma io chiedo che la fabbrica continui ad esistere. Pongo la questione perchè questa è la stessa cosa che si verifica per gli

amministratori che hanno subito un attentato mafioso, riconosciuto anche in sede giudiziaria come tale, e che hanno invece una carta della prefettura e dei carabinieri in cui si attesta che l'attentato non era mafioso. La famiglia Grassi, nonostante la sentenza, non ha quello che dovrebbe avere. Che la fabbrica Sigma viva o che non viva – ed io chiedo che su questo vi sia anche da parte del suo ufficio, signor prefetto, un approfondimento e un'indagine – è una vittoria o una sconfitta del movimento antiracket. Ora si sa che con due o tre miliardi la si sarebbe potuta far produrre subito dopo il delitto; e che tuttavia fino ad ora è stato speso, da parte della GEPI, sei volte tanto eppure si è sull'orlo della cancellazione dell'azienda e della scomparsa di questo nome che è una bandiera.

Sollevo la questione perchè questi fatti forse danno risposta ad una domanda che lei, signor prefetto, poco fa ha posto: «i numeri verdi non funzionano», «c'è una scarsità di denunce e di collaborazione». Un incoraggiamento non può forse venire anche da segnali di questo genere?!

*ROSSI.* Signor Presidente, risponderò per quello che attiene alla mia specifica competenza.

Il senatore Centaro ha parlato di reati «silenziosi»; in proposito – come ho già detto nel corso della mia relazione – bisogna certamente dare massima pubblicità ai successi che si ottengono, così come bisognerà dare pubblicità allorquando si riusciranno ad ottenere dei risultati, certamente non portando all'attenzione i soggetti ma dicendo che l'attività operativa di intervento e di sostegno avviene nei confronti di determinate persone. Ogni volta che c'è una operazione di polizia con esito favorevole, invito personalmente i prefetti a dare alle vittime dell'usura e del racket comunicazione delle norme in vigore e a prestare loro assistenza, attraverso le associazioni competenti di categoria o attraverso l'apposito sportello della prefettura, suggerendo come fare la domanda nel modo migliore, proprio per non allungare i tempi e per documentarla subito in modo da abbreviarne il più possibile l'*iter*.

È stato sollevato poi il problema della remunerazione del racket. Certamente, il racket ha questa funzione; il problema di Noto è conosciuto, l'autorità giudiziaria sta lavorando al riguardo, speriamo che a breve vi siano risposte positive.

Per quanto riguarda gli interventi urgenti, questi potrebbero anche essere decentrati, ma qui si tratta di intervenire legislativamente. Infatti, quella di frazionare il fondo oppure di dare il potere ai prefetti, attraverso organismi *ad hoc* o altri tipi di intervento, è una scelta legislativa. Certamente la visione nazionale del problema può forse essere migliore di quella locale; però quella locale può apportare dei contributi. Comunque, se la pratica viene svolta con velocità e con rapidità, il tutto può essere risolto lo stesso a livello centrale.

Si tratta di poter ottenere subito dei pareri e delle indicazioni utili non soltanto dal Prefetto, ma soprattutto dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, perchè in genere la documentazione per il racket viene dalle fonti giudiziarie. La documentazione per l'usura, invece, proviene



anche da fonti economiche, perchè si tratta di vedere, come dice la legge, se chi svolge attività commerciale o imprenditoriale è in grado di rientrare nel circuito legale. Infatti, il prestito viene concesso in funzione della legge n. 108 solo se c'è questa capacità di rientrare nel circuito legale.

Per quanto concerne gli ambulatori, si tratta di affrontare il problema dei 7 miliardi utilizzati; una parte certamente è stata utilizzata per dare questi contributi. Su questo argomento l'avvocato Pallesi potrà essere più preciso di me perchè quello del racket è un fondo fuori bilancio amministrato dalla CONSAP. Io ho quindi notizie indirette sulla quantificazione; sono soltanto in possesso delle somme globalmente destinate ed utilizzate.

Per quanto attiene gli ambulatori ed il volontariato questi non sono pagati dallo Stato. Gli ambulatori rappresentano certamente un fatto positivo perchè specialmente chi è sottoposto all'usura è come se fosse un malato: ha bisogno di consultarsi, ha bisogno di suggerimenti e di terapie. Quindi le indicazioni provenienti dagli ambulatori sono senz'altro positive; dovrebbero essere moltiplicati e dovrebbero trovarsi non soltanto simbolicamente a Roma. Va, perciò, incrementata l'iniziativa che lodevolmente è stata avviata.

**CENTARO.** Non sono entrato nel merito della questione degli ambulatori, però a me pare che il vero problema del malato di usura è quello di non avere lo Stato immediatamente presente accanto a sè. Voglio evitare le teorie sulla rieducazione e su altro; lascio a certa psicologia l'argomento. La questione è un'altra; non è un problema di rieducazione o di avere un supporto psicologico. Il problema è di avere un supporto concreto, immediato ed urgente, da parte dello Stato. Il resto non è altro che teoria più o meno condivisibile, ma superflua rispetto al necessario.

**ROSSI.** Noi come Stato riteniamo che le prefetture, le Camere di commercio e così via, abbiano una loro validità. Laddove questa situazione, invece, è carente naturalmente viene registrata e poi si darà corso a degli interventi. Non bisogna considerare lo Stato assente; bisogna vedere come funziona in quella regione, in quella provincia, in quel comune.

A proposito del problema della disponibilità, come si può vedere dalla relazione ho trasmesso ai prefetti una serie di indicazioni su cosa suggerire. Per quanto riguarda in concreto la possibilità di erogare fondi, le norme attualmente sono quelle note: dove ci sia il volontariato disponibile ad erogare e a dare altri fondi ben venga con forme corrette e verificate.

Quindi, dal punto di vista dello Stato, ci sono le strutture; bisogna vedere poi ai fini pratici qual è la risposta e qual è il funzionamento. È necessario rendere più rapide tali procedure. Certamente l'intervento legislativo sul racket è finalizzato a questo scopo e perciò anche a quello regolamentare.

Il senatore Battafarano parlava di Taranto. Io ho detto che in Puglia ci sono appunto queste situazioni. Auguriamoci che le speranze generate dalla legge n. 108 non vadano deluse; è stato un anno in cui si sono dovuti elaborare tutti questi regolamenti. Al momento è già previsto il funzionamento dell'articolo 14, relativo al prestito senza interessi. Per quanto riguarda l'articolo 15 dovremmo essere alla fase finale; ci sono state prima delle osservazioni da parte del Consiglio di Stato, poi della Corte dei conti; alla fine il Ministero del tesoro, che è quello che ha predisposto il regolamento, ha accettato tali osservazioni, ha riformulato il regolamento che dovrebbe entrare in funzione a breve. Si riunirà quell'apposito organismo collegiale per distribuire, in base alle richieste pervenute da parte delle fondazioni e dei confidi, i fondi disponibili: si tratta di 200 miliardi, 100 miliardi dell'anno scorso e 100 miliardi di quest'anno. Auguriamoci che siano dati a chi li ha chiesti e che siano utilizzati nel modo migliore.

A proposito delle iniziative a sostegno della lotta all'usura e delle previsioni del fondo antiusura, si stanno valutando circa 80 domande; purtroppo molte, quasi tutte, sono incomplete nella documentazione: erano state formulate prima dell'emanazione del decreto-legge in via di conversione che, all'articolo 7, prevede la possibilità di estendere l'applicazione anche a processi di primo grado in corso per fatti antecedenti al 1° gennaio 1996. Quindi dovranno essere completate nelle istruttorie; se tutta la documentazione sarà adeguata ci saranno certamente le erogazioni ed i prestiti senza interessi. È stata posta però dal legislatore una norma precisa: il prestito verrà erogato in funzione della ripresa dell'attività, in funzione del reinserimento nel circuito legale. Diversamente questo sistema non funzionerà; lo verificheremo in concreto.

Raccolgo le indicazioni del presidente Mancuso. Per quanto riguarda le denunce anonime tengo a precisare che non intendevo sollecitarle; intendevo dire, anzi, che esse attraverso il numero verde o attraverso i sondaggi anonimi non hanno funzionato. Quindi non bisogna stimolare tali meccanismi perchè non sono utili e sono poco produttivi.

L'onorevole Napoli ha citato il processo Verbaro Giuseppe contro estorsori. Il caso di Reggio Calabria è conosciuto; è un caso grave, all'attenzione delle autorità. Auguriamoci che queste intervengano al meglio e che possano dare delle risposte più attuali e più concrete, perchè indubbiamente si tratta di una persona che si è esposta molto e che merita la massima attenzione.

Ringrazio la senatrice De Zulueta che ha rinunciato all'intervento, in quanto ritiene di aver avuto già risposte nella mia relazione.

Per rispondere all'onorevole Carrara, indubbiamente la figura del cravattaro ancora esiste, ma si deve cercare di fare in modo che l'impianto generale di prevenzione e di repressione sia tale da non far assorbire dalla criminalità organizzata tutte le iniziative usuraie che purtroppo sono presenti sull'intero territorio nazionale.

Lo Stato non pone fine al divario fra Nord e Sud; è un problema ovviamente di economia e di politica generale nel quale io non mi avventuro perchè si tratta certamente di fatti obiettivi. Al Sud il credito è

più pesante che al Nord e al Centro, come ho sottolineato nella relazione.

I fondi sono figli dell'emergenza; l'emergenza ha richiesto queste iniziative. A proposito dell'estorsione e dell'usura c'è una recrudescenza laddove si verifica una caduta di contributi diversi; dove c'è una caduta di possibilità di acquisire denaro in maniera illegale, attraverso appalti o altri sistemi, la criminalità si butta di più sull'estorsione; quest'ultima è più diffusa, raggiunge categorie che forse prima erano state trascurate e quindi, in questo caso, l'impegno richiesto deve essere più generalizzato e più impegnativo.

Per quanto riguarda i problemi di carattere giudiziario, se possono essere acquisite agli atti, ho raccolto alcune indicazioni che la Commissione potrà presentare al Ministro di grazia e giustizia per le opportune valutazioni. Certo, migliorare il sistema è essenziale: più si velocizza e più si rende efficace la denuncia da parte di chi rischia ed affronta questo sistema, e ciò vale anche per quanto riguarda l'estensione del racket ai soggetti che devono raccogliere denaro per sostenere i propri familiari detenuti nelle carceri. Specialmente la camorra lo ha fatto in passato.

Il senatore Figurelli chiede se è utile e efficace il Commissariato straordinario. Non sta a me esprimere un giudizio, sta a voi parlamentari ritenere che il Commissariato non è utile oppure che è utile e va in qualche modo potenziato. Nel momento in cui ho raccolto queste competenze da altri prefetti che mi hanno preceduto ho cercato di sviluppare un'attività sulla quale ho relazionato sia per il 1996, sia nell'audizione odierna portando il mio contributo. Rimetto a voi il compito di valutare se il Commissariato va migliorato nella sua funzionalità. Il Commissariato è costituito da un ufficio, come ho detto all'inizio, composto da dieci unità ed ha un ruolo di raccordo con altre istituzioni che svolgono attività repressiva e preventiva, valutano le erogazioni di fondi ed altro; questo è il compito del Commissariato e da parte mia c'è un impegno soggettivo per svolgere in modo migliore il ruolo che mi è attribuito. Nel momento in cui il Governo e le istituzioni non riterranno di tenere in piedi il Commissariato non farò certo le bizze per rimanere.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il prefetto Rossi per essere intervenuto e dichiaro conclusa l'audizione.

#### **Sulla partecipazione ai sopralluoghi della Commissione**

**LUMIA.** Signor Presidente, vorrei sollevare un problema che attiene ai sopralluoghi della Commissione, a partire da quello a Caserta. Penso che il criterio utilizzato vada rivisto perchè, parlando con i commissari di diversi Gruppi, si avverte l'esigenza di non limitare la partecipazione, in particolar modo quando ci muoviamo in Italia, ad una rappresentanza ristretta. Spesso inoltre siamo costretti anche a limitare la presenza dei deputati di una regione, come potrebbe avvenire in occasione del prossimo sopralluogo a Caserta.

Poichè la tradizione della Commissione è sempre stata di non porre vincoli alla presenza dei commissari per i sopralluoghi in territorio italiano, penso che anche gli altri Capigruppo possano essere d'accordo ad allargare la presenza almeno ai commissari della regione interessata. Occorre considerare poi che, come è avvenuto nel passato, non si è mai registrato un numero esagerato di presenze e quindi precludere *a priori* la possibilità per un commissario di portare il proprio contributo potrebbe essere riduttivo.

PRESIDENTE. Onorevole Lumia, non ci sono difficoltà ad accedere alla sua richiesta; vi è solo un problema di proporzioni. Se 15 commissari hanno costituito la delegazione per il sopralluogo effettuato nell'intera regione Calabria è difficile immaginare che per una sola provincia ci sia bisogno dello stesso numero di commissari, anche se si tratta di una provincia che presenta problemi molto complessi.

Non voglio porre una questione di principio: se l'onorevole Gambale vuole accettare l'invito a partecipare va benissimo, lo dovremo chiedere anche al senatore Florino che è senatore di quella regione. La presenza di senatori e deputati della regione interessata è una cosa che diamo per scontata. Dovremmo stabilire forse la regola che la delegazione per queste visite sia composta dai deputati e dai senatori della regione con l'integrazione dei rappresentanti dei Gruppi politici che rimarrebbero esclusi. In questo modo potremmo avere delegazioni snelle assicurando la presenza dei deputati della regione interessata. Potrei tuttavia osservare che il fatto che i deputati della regione oggetto di visita debbano essere privilegiati è molto discutibile; ad ogni modo, si possono fare molte riforme ma le rivoluzioni non appartengono alla mia cultura e non sono quindi in grado di cambiare questo costume della Commissione.

Pertanto, poichè non si fanno osservazioni, resta stabilito che per il sopralluogo a Caserta sarà consentita la partecipazione dei parlamentari campani membri della Commissione in aggiunta alla delegazione già deliberata dall'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi.

**Audizione del Presidente del Comitato del fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni, avvocato Lorenzo Pallesi**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Presidente del Comitato del fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni, avvocato Lorenzo Pallesi.

Avverto che è attivato il circuito audiovisivo interno.

Do quindi la parola all'avvocato Pallesi.

*PALLESI, presidente del Comitato del fondo di solidarietà per le vittime delle estorsioni.* Il Fondo di solidarietà per le vittime

dell'estorsione nasce da una normativa adottata con carattere d'urgenza.

Infatti la prima stesura della legge a favore delle vittime dell'estorsione è contenuta nel decreto-legge n. 346 del 29 ottobre 1991 non convertito in legge; successivamente, e con modifiche, il testo è stato riprodotto nel decreto-legge n. 419, del 31 dicembre 1991, questa volta convertito in legge n. 172 del 18 febbraio 1992.

Appare chiaro come, per risolvere la pressione che nasceva dalle istanze sociali, che chiedevano interventi governativi seri in tema di lotta alla criminalità organizzata, l'Esecutivo si sia affidato ad un decreto nell'ambito dei «collegati» alla finanziaria '92.

Tale *iter*, connotato alla necessità ed urgenza dei provvedimenti, ha evidentemente comportato un non sufficiente approfondimento di tutte le tematiche investite da una norma di per sé molto innovativa, in quanto per la prima volta la collettività si faceva carico dei problemi finanziari degli imprenditori che coraggiosamente si opponevano al racket del «pizzo».

Alla assicurazione contro i danni in regime privatistico, insufficiente a garantire la copertura nei casi dolosi, si sostituiva una protezione pubblica, sostenuta da un contributo coattivo parafiscale a carico di tutti.

È qui evidente che, sia per la novità, sia per la delicatezza dei casi legati a complessi fenomeni oggetto di indagini giudiziarie, sia per la indispensabile attenzione connotata alla erogazione di denaro pubblico, si siano elaborati meccanismi complessi per dar corso alle elargizioni finanziarie, meccanismi forse non sufficientemente confrontati con la realtà operativa.

Fatto sta che, da subito sono state evidenziate incongruenze, le quali, considerati i tempi tecnici (non si dimentichi che il Fondo è divenuto pienamente operativo solo alla fine del 1992) hanno portato alla immediata stesura di un altro decreto-legge, n. 382 del 27 settembre 1993, che pone rimedio ad alcune eclatanti manchevolezze del testo originario (il decreto-legge n. 382 del 1993 è stato convertito in legge n. 468 del 18 novembre 1993).

A questa normativa originaria si aggiunge quella derivata, un decreto ministeriale regolamentare di laboriosa elaborazione (n. 396 del 12 agosto 1992) con successive modificazioni (decreto ministeriale n. 431 del 19 aprile 1994).

Da ultimo sono giunte le modifiche in tema di estorsione, introdotte nell'ambito della creazione del Fondo per le vittime dell'usura, legge n. 108 del 7 marzo 1996, che sono venute a toccare aspetti anche sostanziali del sistema, riaprendo ed ampliando altresì i termini di presentazione della domanda di accesso ai benefici.

Da un quadro legislativo e regolamentare così farraginoso e confuso non potevano non derivare gravi difficoltà operative; si tenga conto in proposito che le fattispecie previste dalla legge sono individuate con precisione mentre la realtà dell'estorsione posta in essere dalla criminalità organizzata è molto più articolata.

La valutazione delle istanze è effettuata dal Comitato che ho l'onore di presiedere per disposizioni di legge e che è stato istituito e regolato dal decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito nella legge 18 febbraio 1992, n. 172.

Il Comitato è composto (articolo 5, comma 3 della legge citata) oltre che dal Presidente dell'INA - oggi CONSAP - «da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'industria, del commercio e dell'artigianato, del tesoro e delle finanze, dell'interno e di grazia e giustizia, nonché da tre componenti, nominati annualmente dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro su designazione delle associazioni nazionali di categorie in esso rappresentate, assicurando il principio della rotazione».

Le attribuzioni del Comitato e le modalità dell'istruttoria sono disciplinate dai Regolamenti sopra citati (decreto ministeriale 10 agosto 1992, n. 396, coordinato con il decreto ministeriale 19 aprile 1994, n. 431).

Si riepilogano di seguito i dati principali relativi all'attività del Fondo aggiornati al 9 maggio 1997: sono pervenute al Comitato 487 istanze (di cui 60 nel 1992; 54 nel 1993; 112 nel 1994; 71 nel 1995; 132 nel 1996; 58 fino al 9 maggio 1997). Di queste, 4 sono definite con dichiarazione di irricevibilità o archiviazione; 314 con decreto del Presidente del Consiglio (di cui 219 reiezioni, 56 accoglimenti definitivi, 38 accoglimenti provvisori, 1 revoca di accoglimento); 58 con proposta del Comitato, per ora, senza decreto ministeriale (di cui 51 proposte di reiezioni e 7 proposte di accoglimento). Infine 115 istanze in attesa di relazione prefettizia o con supplementi istruttori in corso.

Circa le funzioni del Comitato, in linea di principio si ritiene opportuno richiamare l'attenzione sulla circostanza che il Comitato stesso, nella configurazione che gli deriva dalle norme di legge e di regolamento, appare quale organo tecnico, non discrezionale, la cui istruttoria si conclude con un parere-proposta, obbligatorio, ma non vincolante e dal quale perciò l'organo decidente - il Presidente del Consiglio - può discostarsi come e quando ritiene.

Il Comitato pertanto è tenuto ad applicare le norme che ne regolano la funzione in base ad un'interpretazione che non può estendersi a fattispecie non strettamente previste nè, per conseguenza, venire incontro ad aspettative dei richiedenti, magari più che giustificate, ma non contemplate dalla norma.

Una risposta a tali aspettative potrà invece essere data dall'organo decidente cui compete la valutazione più generale - e quindi anche politica - dell'interesse comune e della scelta dei modi per soddisfarlo.

Allo stato attuale l'attività del Comitato è fortemente influenzata da due ordini di fattori negativi la cui correzione migliorerebbe molto la trasparenza e l'efficienza dell'attività stessa, consentendo di raggiungere meglio ed in minor tempo gli obiettivi che le leggi regolanti il Fondo si sono proposte. Sotto il profilo della trasparenza e della certezza del diritto occorre eliminare talune lacune ed incertezze delle norme che scaturiscono dall'accavallarsi di tre disposizioni di legge e di due regolamenti che, nel lodevole intento di includere fattispecie prima non previ-

ste o mal disciplinate, hanno finito per produrre un sistema normativo spesso incongruente e di incerta applicazione. Sotto il profilo procedurale, e quindi in ordine alla efficienza, appare necessario uno snellimento dell'attività ed una sua configurazione in modo meno rigido e burocratico; mentre va necessariamente rivista la struttura della Segreteria tecnica che, al di là dell'impegno profuso dalle persone non appare in grado, per ragioni obiettive, di espletare al meglio le funzioni che la legge gli attribuisce. Si richiamano le specifiche condizioni alle quali la legge subordina il risarcimento e si segnalano nel contempo alcune delle fattispecie che necessitano di un intervento chiarificatore di tipo normativo o regolamentare. Com'è noto la legge istitutiva del Fondo citato dispone che «a titolo di contributo per il ristoro del pregiudizio subito è corrisposta una elargizione di una somma di danaro in favore di chi, esercitando un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, ed avendo opposto un rifiuto a richieste di natura estorsiva o, comunque, non avendovi aderito, subisce nel territorio dello Stato un danno a beni mobili o immobili in conseguenza di fatti delittuosi commessi, anche al di fuori dell'esistenza di un vincolo associativo, per il perseguimento delle finalità di cui all'articolo 416-bis del codice penale».

L'elargizione è corrisposta (comma 2 articolo citato) a condizioni che *a)* si tratti di un danno provocato allo scopo di costringere la vittima a non opporre un rifiuto alle richieste di natura estorsiva avanzate anche successivamente ai fatti delittuosi o a recedere dal rifiuto opposto a tali richieste, ovvero si tratti di danno comunque causato per finalità di ritorsione conseguente al rifiuto medesimo; *b)* che il rifiuto di cui alla lettera *a)* o, comunque, la mancata adesione alle richieste estorsive, permangano anche in epoca successiva alla presentazione della domanda di cui all'articolo 3; *c)* che la vittima non abbia concorso nel fatto delittuoso ovvero in reati con questo connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale; *d)* che la vittima al tempo dell'evento e successivamente, non risulti sottoposta a misura di prevenzione, o al relativo procedimento di applicazione, ai sensi delle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, e 31 maggio 1965, n.575, e successive modifiche ed integrazioni, nè risulti destinataria di provvedimenti che dispongono divieti, sospensioni o decadenze a norma degli articoli 10 e 10-*quater*, comma secondo, della medesima legge 31 maggio 1965, n. 575, salvi gli effetti della riabilitazione; *e)* che il danno patrimoniale superi, per ammontare, quello eventualmente coperto, anche indirettamente, da polizza assicurativa; *f)* che il fatto delittuoso sia stato denunciato all'autorità giudiziaria senza ritardo e con l'esposizione di tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza.

In ordine alla rigida previsione di cui alle lettere *a)* e *b)* sopra riportate si è dato il caso di imprenditori che, dopo un certo periodo di acquiescenza alle richieste estorsive, hanno in seguito manifestato una aperta opposizione collaborando fattivamente con le forze dell'ordine e con la Magistratura.

Il Comitato ritiene che questo atteggiamento di collaborazione sia proprio quello che lo spirito della legge intende incoraggiare e sostenere

e che il fatto che tale atteggiamento si manifesti solo tardivamente non dovrebbe precludere l'applicabilità del beneficio, a pena di compromettere, se non altro a livello locale, la credibilità dell'impegno delle istituzioni nella lotta contro il crimine dell'estorsione.

Poichè il Comitato effettua l'istruttoria attraverso i Prefetti, ne consegue che fattispecie analoghe possono ricevere valutazioni diverse da parte delle singole prefetture, che non sempre il Comitato è, di fatto, in condizione di modificare.

Il problema è molto spesso connesso con quello della denuncia tardiva di cui in seguito si richiede una chiarificazione normativa che elimini discrezionalità nelle interpretazioni.

Una fattispecie analoga si presenta con riferimento alla condizione prevista dalla lettera *f*) dell'articolo 1, comma 2, della legge sopracitata, che recita testualmente «il fatto estorsivo sia stato denunciato all'autorità giudiziaria senza ritardo e con l'esposizione di tutti i particolari dei quali si abbia conoscenza».

Il Comitato si è trovato di fronte a casi in cui il soggetto istante, dopo una prima denuncia reticente se non addirittura mendace, abbia successivamente provveduto a denunciare gli estorsori collaborando fattivamente alle indagini, tanto che i risultati conseguiti dalle medesime attività investigative hanno portato il Prefetto e le autorità di polizia a pronunciarsi, senza alcuna perplessità, per il positivo decorso dell'istanza al Fondo.

Va in effetti sottolineato come la realtà di alcune zone del nostro Paese, con una radicata pressione della malavita sul territorio, porti naturalmente ad una ritrosia dei cittadini ad esporsi e che solo un'attività «sommersa», posta in essere dagli inquirenti, possa portare però ad esiti positivi: questa attività viene accompagnata dalla formale denuncia talvolta solo quando si è certi di conseguire le prove di quanto si sta investigando.

L'ammissibilità di tali casi appare in contrasto con la lettera della legge. Esistono d'altronde ovvi motivi di opportunità ed equità. Da ciò è conseguita una valutazione spesso diversa di fattispecie analoghe fra le prefetture - alle quali il Comitato deve far riferimento - e quindi un'applicazione della normativa non omogenea.

Appare pertanto necessaria una precisazione normativa.

La possibilità di indennizzare anche per il mancato guadagno è stata introdotta dall'articolo 12 della legge n. 108 del 1996 ed è quindi recentissima.

Dal combinato disposto dagli articoli 1 e 4 della legge n. 172 del 1992 e dall'articolo 2-bis legge 108 si desume che l'indennizzo del mancato guadagno non può prescindere dall'esistenza di un danno patrimoniale a beni mobili o immobili. Da tali disposizioni possono scaturire situazioni palesemente assurde: il caso limite è quello del mancato guadagno conseguente alla chiusura di una piccola impresa, un commercio o un'attività artigianale, in seguito all'uccisione del suo titolare da parte della criminalità organizzata senza che vi sia stato un danno materiale a beni mobili o immobili: da ciò consegue l'impossibilità dell'erogazione del contributo. Non solo, occorre tener presente che il contributo è fina-



lizzato al ripristino dell'attività danneggiata (ripristino che il Comitato è tenuto a controllare entro tre anni dall'erogazione del contributo stesso), ed è evidente che in casi del genere il ripristino e la prosecuzione dell'attività possono avvenire solo attraverso soggetti diversi dalla vittima. È facile immaginare i problemi relativi e le conseguenti discriminazioni. Sembra di poter concludere che la norma appare chiaramente inadeguata allo scopo che il legislatore si prefiggeva.

Il Comitato ha potuto rilevare come siano state presentate nel corso del 1996 alcune istanze che traggono motivazione anche dall'appartenenza dei soggetti ad una associazione di commercianti, assertivamente rispondente alle finalità di cui all'articolo 2, comma 1, della legge n. 468 del 1993. Si tratta di una disposizione - così come è formulata - che non consente in realtà il risarcimento del mancato guadagno, se non in presenza anche di un danno materiale a beni mobili o immobili. Infatti anche questa fattispecie è soggetta a tutta la normativa e alle procedure previste dalla legge e dal regolamento, in particolare alla prova del nesso di causalità. In ogni caso «provare il danno subito in conseguenza dell'appartenenza ad una associazione» è, in termini di solo lucro cessante, difficilissimo. Così com'è la norma è di efficacia assai dubbia e ciò scoraggia l'azione altamente meritoria di quei cittadini che si oppongono alla criminalità organizzata.

Le norme non menzionano la risarcibilità di danni subiti da beni non di proprietà dell'imprenditore oggetto dell'attività estorsiva, quali, ad esempio, le lesioni subite dagli appartamenti sovrastanti un negozio fatto segno ad attentato da parte della criminalità organizzata oppure all'abitazione dell'imprenditore che la detenga a titolo di locazione.

In genere sono esclusi dal risarcimento tutti i danni a beni mobili (ad esempio autoveicoli) o immobili di terzi in conseguenza di attentati dinamitardi contro beni dell'imprenditore.

Si tratta di situazioni che frustrano gli scopi della legge, che intende combattere la criminalità organizzata attraverso il ripristino delle attività economiche danneggiate ed il reinserimento sociale delle vittime.

Queste ultime, al contrario, incontrano notevoli difficoltà perchè i danni provocati indirettamente a terzi da eventuali attentati non sono risarcibili e ciò fatalmente spinge tutti i terzi ad allontanarsi dal soggetto a rischio.

La norma di cui all'art. 4, comma 4-*bis*, della legge 468 (la seconda legge sul Fondo) dispone che prima della definizione del procedimento di elargizione può essere disposta, in una o più soluzioni, la corresponsione di una provvisionale pari al 50 per cento dell'ammontare complessivo dell'elargizione, secondo le modalità indicate nel decreto di cui all'art. 5, comma 4. Per il pagamento dei ratei e per l'eventuale ripetizione di quanto erogato si applicano le disposizioni di cui al comma 4 (decreto-legge n. 382 del 1993 coordinato con la legge di conversione n. 468 del 1993).

Le modalità applicative sono rinviate al Regolamento. Questo ha disposto (articolo 3, comma 2) che prima dell'esito del procedimento penale - con decreto di archiviazione o con sentenza di primo grado - possa essere disposta esclusivamente una provvisionale pari al 50 per

cento dell'importo erogabile. Appare evidente che laddove la legge stabiliva - con l'evidente intento di soccorrere la vittima con immediatezza - la concessione della provvisoria del 50 per cento «prima della definizione del procedimento di elargizione, il Regolamento nel definire le modalità» ha obbligato alla concessione della sola provvisoria fino al termine del procedimento penale di primo grado.

Considerati i tempi della giustizia - particolarmente nelle zone a più alto inquinamento mafioso, notoriamente carenti di strutture e di personale - il risultato è che la vittima non può ricevere più del 50 per cento - e cioè il 35 per cento del danno che è ammesso solo per il 70 per cento del totale - fino al termine del procedimento penale. Ma vi è di più. Questa disposizione, purtroppo, in molti casi porta a conseguenze penalizzanti proprio per coloro che di più hanno collaborato alle indagini, facendo conseguire positivi risultati nella lotta alla criminalità organizzata.

Infatti, nei casi in cui, grazie alla collaborazione dei cittadini oggetto di richieste estorsive, si giunge ad assicurare alla giustizia gli autori delle attività illecite, si ha l'instaurazione di un procedimento penale spesso con una pluralità di imputati con conseguenze negative per la rapida definizione del procedimento stesso e quindi per l'altrettanto rapida corresponsione dell'intera elargizione del Fondo antiracket.

Nei casi invece in cui, forse anche per scarsa collaborazione dei danneggiati, gli autori del fatto restano ignoti il procedimento si conclude con rapidità ed è quindi possibile disporre subito l'erogazione totale del beneficio.

La liquidazione dell'elargizione, ai sensi di legge, è sottoposta alla condizione della produzione, da parte dell'interessato, di idonea documentazione comprovante che le somme già corrisposte non siano state impiegate per finalità estranee all'esercizio dell'attività in relazione alla quale si è verificato l'evento lesivo.

A tale proposito dall'esame del dettato normativo non risulta chiaro se la somma elargita debba essere investita per ripristinare la stessa attività lesa o distrutta da attentati a scopo estorsivo ed in quegli stessi luoghi ove veniva precedentemente svolta, ovvero se l'importo riconosciuto alle vittime possa essere impiegato dalle stesse per reimpiantare una qualsiasi attività economica, anche in una zona diversa del Paese.

Un intervento normativo si appalesa necessario, anche in considerazione del fatto che in taluni casi le vittime, a causa del concreto pericolo di subire conseguenze irreparabili in seguito alla collaborazione prestata agli organi di polizia, si vedono costrette ad abbandonare i luoghi ove svolgevano la propria attività economica.

L'efficacia della legge, cioè la capacità di dare risposte tempestive ai cittadini e quindi di costituire un effettivo argine all'attività estorsiva della criminalità organizzata, è fortemente limitata dalla struttura del procedimento amministrativo che appare inadatto ad assicurare il raggiungimento dei fini previsti dalla legge. E ciò, principalmente, per due ragioni, la prima delle quali è la mancanza di autonomia funzionale nell'attività del Comitato.

Il Comitato, in teoria, dovrebbe basare la sua istruttoria «anche» sull'attività dei Prefetti, potendo quindi, come si evince non solo dall'inciso sopra riportato, ma da tutte le norme regolamentari che disciplinano la procedura, effettuare indagini ed acquisire elementi conoscitivi al di fuori di essa. Ciò è in pratica impossibile, per la mancanza di autonomia funzionale sopra menzionata. Il Comitato non può, in base alle norme vigenti, disporre sopralluoghi, inviare suoi esperti, svolgere quelle attività che le circostanze - ovviamente diverse da caso a caso - possono richiedere.

Il Comitato deve invece agire sempre attraverso gli organi dello Stato, che di fatto sono solo i Prefetti perchè gli altri, ad esempio la Magistratura, non lo riconoscono come proprio interlocutore; ne discende la conseguenza che in effetti l'ammissibilità o la non ammissibilità di un'istanza dipende in maniera decisiva, dall'opinione del Prefetto competente. Ciò comporta, a tacer d'altre conseguenze, la non omogeneità dell'azione del Comitato e la trattazione di casi analoghi, da parte di Prefetture differenti, in maniera anche radicalmente diversa.

La mancanza di autonomia funzionale in conseguenza delle precise ed inderogabili disposizioni di legge o di regolamento, ha comportato ad esempio l'impossibilità per il Comitato di predisporre opuscoli informativi, *dépliant*, schemi di domanda, un numero «verde», in altre parole un'attività di informazione e documentazione ai cittadini che avrebbe evitato negative illusioni o infondate aspettative circa i risarcimenti spettanti. Ed è chiaro che tutto ciò si è ripercosso in una sensazione di inefficienza dell'intervento dello Stato.

Il secondo limite attiene alla funzionalità dell'Ufficio di segreteria tecnica.

Il decreto-legge n. 419 del 1991, istitutivo del Fondo, non ha, invece, previsto uno specifico organo di supporto operativo per il Comitato. In forza del regolamento di attuazione n. 396 del 1992, adottato con decreto del Ministro dell'industria di concerto con le altre Amministrazioni interessate, è stato istituito uno specifico «Ufficio di segreteria tecnica» del Comitato. Il predetto Ufficio è composto da tre funzionari, provenienti dai Ministeri dell'interno, di grazia e giustizia e dell'industria e la norma prevede che esso sia logisticamente ubicato presso una direzione generale di quest'ultima Amministrazione. Le ragioni di tali scelte si possono sostanzialmente ricondurre al desiderio di creare un organo tecnico dotato di una certa autonomia e specifiche competenze; alla volontà di far confluire nella struttura le specifiche professionalità portate dai funzionari preposti dai diversi Ministeri e alla volontà di considerare preminenti le esigenze di riservatezza della procedura, assicurate attraverso l'utilizzo di personale ministeriale.

La pratica attuazione di quanto previsto in sede normativa non ha però fornito positivi risultati.

Infatti, si è dovuto constatare che soltanto il funzionario designato dal Ministero dell'industria si dedica effettivamente con continuità all'attività della Segreteria tecnica, mentre gli altri due non sono stati distaccati dai Ministeri di provenienza e svolgono pertanto un'attività necessariamente residuale.

Da ciò consegue che il basilare supporto operativo, a cui si deve ricondurre quindi l'attività della Segreteria, non può essere assicurato dall'attuale struttura, poichè 2 su 3 dei suoi componenti svolgono la loro attività in tale organo, oltretutto a struttura collegiale, solo a tempo parziale, avendo conservato l'ufficio e i compiti dell'Amministrazione di provenienza. Giova ricordare che, a tale proposito, nulla hanno sortito il richiamo normativo (decreto ministeriale n. 431/1994, articolo 1, comma 1, lettera *c*) e le direttive della Presidenza del Consiglio, formulate fin dal 1994, perchè venisse operato un effettivo distacco presso l'Ufficio di segreteria dei funzionari ad esso preposti.

A ciò si aggiunge la concreta impossibilità di assicurare l'apporto di personale ministeriale per i compiti di segreteria, riconosciuta in sede di modifica regolamentare dallo stesso Ministero dell'industria, che ha previsto a tale scopo l'utilizzo fino a quattro unità estranee all'Amministrazione (decreto ministeriale n. 431/1994, articolo 1, comma 1, lettera *b*). Vengono così a cadere i presupposti di specificità dell'organo, apporto professionale e tutela ministeriale della riservatezza, che erano alla base delle iniziali scelte normative. Restano, purtroppo, le serie difficoltà operative che discendono da tale struttura. In proposito, si ricorda come il legislatore successivo abbia posto l'accento in maniera particolare sulla speditezza del procedimento, al fine di dare pronta risposta alle legittime istanze dei cittadini colpiti dal fenomeno estorsivo e che il Consiglio di Stato, sempre ai medesimi fini, abbia disposto l'accentramento presso le strutture del Comitato anche dell'attività relativa alla ricezione e istruzione delle pratiche del Fondo vittime dell'usura. Invero tutto ciò mal si concilia con la circostanza, di per sè paradossale, che la Segreteria tecnica, organo operativo del Comitato, cui sono preposte tutte le attività connesse al suo funzionamento, si trovi ubicata presso una struttura di fatto completamente estranea alla procedura del Fondo; procedura che, oltre al Comitato stesso, coinvolge prevalentemente l'Amministrazione dell'interno o la Presidenza del Consiglio.

Appare immediatamente evidente come possano nascere gravi difficoltà logistiche connesse al trasferimento dei documenti, sottoposti al vincolo di riservatezza previsto dalla legge, tra la Segreteria e la sede del Comitato.

Altrettanto gravi difficoltà di funzionamento scaturiscono dal fatto che la Segreteria tecnica costituisce l'«ufficio» del Comitato e cioè l'organo che tiene il protocollo, custodisce gli atti, sbriga la corrispondenza con gli istanti, con le Prefetture, con il Commissario di Governo, redige i verbali delle riunioni del Comitato, predispone i procedimenti, lavora a stretto contatto con il Presidente cui compete la firma della corrispondenza e di tutti gli atti del Comitato.

Tali incombenze non possono essere svolte da un organo collegiale, che non lavora a tempo pieno, che non dispone di personale d'ordine e dei necessari spazi ed attrezzature.

Il tutto aggravato dagli intuibili impedimenti dovuti alla struttura burocratica ministeriale.

Per formulare una proposta di riforma della Segreteria, occorre anzitutto tener presente che il legislatore (decreto legge n. 419 del 1991)

ha voluto costituire il Comitato del Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione presso un ente (INA ora CONSAP S.p.A.) al di fuori della Pubblica amministrazione in senso stretto, ma che tuttavia può offrire, per il connotato carattere pubblicistico, ogni idonea garanzia.

La scelta appare d'altra parte motivata dall'opportunità di dare alla struttura la snellezza e l'operatività proprie del settore privato e questo assunto è ulteriormente suffragato dal fatto che la previsione normativa attribuisce al Presidente della CONSAP la rappresentatività del Comitato stesso.

È logico quindi proporre l'accorpamento dell'Ufficio di segreteria presso la CONSAP, in modo che questo costituisca l'autentico aspetto operativo del Comitato che, non si dimentichi, è un organo collegiale che si esprime attraverso la propria Presidenza.

Al Comitato stesso verrà demandato di regolare la struttura e l'organizzazione della propria Segreteria, al fine di modellarne l'operatività con il mutare delle diverse esigenze.

Con questa scelta si verrebbe largamente ad accentuare l'efficienza nell'espletamento delle incombenze delegate al Comitato, le cui esigenze funzionali, alla luce delle crescenti problematiche dianzi rappresentate, delle nuove e gravose attribuzioni stabilite dalle norme nonché dalle richieste esigenze di speditezza della procedura, devono al più presto trovare adeguata soluzione.

La sollecita approvazione della normativa secondaria (Regolamento) che consenta al Comitato di organizzare la propria attività è divenuta poi di urgenza indilazionabile, a seguito dell'entrata in vigore della legge 7 marzo 1996 n. 108 e, ancor più del Regolamento di attuazione di detta legge decreto del Presidente della Repubblica 29 gennaio 1997 n. 51. La norma primaria, infatti, nell'attribuire al Comitato cosiddetto antiracket funzioni istruttorie anche nel campo dell'usura, nulla ha detto circa le modalità operative, non menzionando neppure la Segreteria tecnica. Tali modalità sono disciplinate invece nel Regolamento sopracitato, ma in maniera visibilmente confusa e contraddittoria e di difficile attuazione, tanto che il Commissario di Governo, pur sollecitato dal Comitato con lettere in data 7 marzo 1997, 16 aprile 1997 e 12 maggio 1997 non ha ritenuto di poter provvedere alle dotazioni organizzative indispensabili per il funzionamento del Comitato e della Segreteria tecnica e quindi alla piena attuazione del dettato normativo.

È stato così deciso, nel Gruppo di lavoro del quale si dirà più avanti, di accogliere in sede regolamentare una proposta avanzata dal Presidente del Comitato, che valga a rimuovere le difficoltà e gli ostacoli normativi che si frappongono ad una sua efficace organizzazione sia per l'attività antiestorsione sia per quella relativa all'usura che si preannuncia di ben maggiore volume e difficoltà tecnica.

Il sottoscritto partecipò a suo tempo, in qualità di Presidente dell'INA alla stesura e predisposizione delle bozze di legge e di regolamento sull'estorsione conoscendone pertanto finalità e strumenti originari. All'atto del mio insediamento alla Presidenza della CONSAP, mi sono reso immediatamente conto della situazione nella quale versava l'attività del Comitato e ho immediatamente redatto una relazione per il

Commissario di Governo ponendo in evidenza le manchevolezze e le disfunzioni così come rappresentate nella presente relazione.

Ho anche chiesto udienza al Presidente del Consiglio che con grande sensibilità ha immediatamente attivato i Ministri competenti, tutti successivamente incontrati.

Il Presidente del Consiglio ha altresì disposto la immediata creazione di un Gruppo di lavoro presso la stessa Presidenza al fine di mettere a punto le necessarie modifiche regolamentari per permettere con immediatezza un migliore funzionamento del Comitato e della Segreteria tecnica (in particolare anche alla luce delle nuove funzioni ad essi attribuite dalla legge n. 108 e dal decreto del Presidente della Repubblica n. 51); ed allo stesso tempo per predisporre un nuovo testo di legge sull'argomento che, meglio disciplinando le fattispecie normative, consenta di eliminare le gravi disfunzioni qui segnalate.

Entrambi i lavori sono stati terminati ed in questi giorni è stato predisposto per la firma dei Ministri competenti il testo del nuovo Regolamento, mentre il Consiglio dei Ministri dovrebbe approvare, in una delle prossime sedute, un disegno di legge che, recependo i risultati del Gruppo di lavoro, apporti alla normativa primaria vigente le innovazioni e i completamenti atti a renderla effettivamente rispondente agli scopi per i quali è stata emanata.

Come avete potuto constatare, la relazione che ho predisposto non spazia a 360 gradi come quella del prefetto Rossi - che ovviamente valuta tutti gli aspetti, soprattutto criminali, dei fenomeni in questione - ma è incentrata su uno scopo, quello di dimostrare a questa Commissione le ragioni per le quali il sistema non ha funzionato.

Riepilogando quanto già affermato nella relazione, il sistema non può funzionare e, se posso permettermi di esprimermi in modo franco, lo stesso fondo di solidarietà sull'usura nelle attuali condizioni non può funzionare nel modo più totale e radicale. Questo non lo dico soltanto a questa Commissione, l'ho scritto al prefetto Rossi in tre lettere successive, a marzo, aprile e maggio di quest'anno.

Perchè la legge antiestorsione non ha funzionato? Per una serie di motivi. I dati sono ancora peggiori rispetto a quelli che sono stati riferiti; il Comitato non ha erogato 6 miliardi e 800 milioni, ne ha erogati poco più di 5 e ha stanziato la differenza perchè ci sono molti provvedimenti in attesa di emanazione da parte della Presidenza del Consiglio.

Poichè ho sentito fare, nel corso della precedente audizione, una serie di osservazioni che mi sembra postulino una non esatta comprensione delle procedure delle competenze dei vari organi, vorrei ora fornire alcune spiegazioni che spero siano utili alla Commissione, anche per il contributo che, mi auguro, potrà dare in sede legislativa affinchè si giunga alle modifiche che sono state proposte.

Intanto il sistema impiantato non prevedeva il Commissario di Governo. Quindi molte delle domande relative al fatto se il Commissario di Governo abbia o no autonomia, se disponga di strutture e quali siano le sue funzioni, vanno viste alla luce di questo fatto: il sistema è stato impiantato nel 1992 e il Commissario di Governo

è stato creato nel 1995 e quindi tutto il sistema non prevede il Commissario di Governo.

La legge istitutiva nasce per motivi di urgenza, come sapete; ha avuto una entrata in vigore molto lenta per l'emanazione del regolamento che è avvenuta otto mesi dopo. Comunque noi abbiamo una prima legge, un regolamento di attuazione, una seconda legge, un secondo regolamento di attuazione e una terza normativa sull'antirackett contenuta negli articoli 12 e 13 della legge n. 108 del 1996. Tutto questo ha postulato un sistema farraginoso, necessariamente lacunoso, difficile da interpretare e che ha scoraggiato i cittadini.

Il prefetto Rossi ha illustrato alcune delle lacune maggiori della legge ed io le ho diffuse nella relazione che ho presentato a questa Commissione. Sono diventato Presidente di questo Comitato e della CONSAP nel novembre del 1996, mi sono reso conto della situazione drammatica ed ho chiesto udienza al prefetto Rossi che me l'ha data immediatamente, gli ho esposto questa situazione e lui mi ha detto di metterla per iscritto; gli ho quindi rassegnato una relazione piuttosto pesante. Ho chiesto al Presidente del Consiglio di ricevermi e lui lo ha fatto con grande sensibilità e mi ha fatto incontrare i Ministri dell'interno e di grazia e giustizia attivando presso la Presidenza del Consiglio un tavolo di studio per riformare la legge ed il regolamento. I lavori si sono conclusi e il nuovo disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei ministri venerdì scorso; il nuovo testo di regolamento è - spero - alla firma dei Ministri interessati.

Vorrei attirare la vostra attenzione sul regolamento perchè i difetti della legge sono da un lato di merito, di sostanza, nel senso che è relativa a fattispecie troppo esigue e rigide che non riflettono la realtà del fenomeno mafioso e che hanno determinato un rigetto da parte del Comitato nel senso che questo esprime un parere che si sostanzia in una proposta al Presidente del Consiglio ma non decide. Inoltre la legge e il regolamento presentano dei drammatici difetti procedurali e qui temo che si debba richiamare in causa una certa mentalità che pervade ancora gli organismi burocratici dello Stato. Farò due esempi: il sistema della legge è articolato con un'istruttoria affidata al Comitato che presiedo. Il Comitato deve servirsi per l'istruttoria dei prefetti; naturalmente questi ultimi sono tanti e ognuno vede le cose a modo suo e ha una sua interpretazione della legge. Questo già di per sè significa una possibilità di valutazione diversa di casi analoghi, fatto che spesso si verifica. Successivamente il Comitato assume la sua valutazione e manda la proposta al Presidente del Consiglio dei ministri il quale decide di solito dopo due o tre mesi dal ricevimento. Il suo provvedimento viene inviato alla Segreteria tecnica, la quale lo dà al Comitato che lo trasmette ai prefetti. Questi ultimi chiamano l'interessato il quale si reca presso la banca indicata dalla CONSAP e riscuote. Non faccio commenti: questo è il sistema.

La legge ha istituito il Comitato ma nulla ha detto su come esso debba funzionare, rinviandone l'organizzazione al regolamento. Il regolamento, e non la legge, ha istituito la Segreteria tecnica, l'organo al quale lei, senatore Centaro, si riferiva: presso il Ministero dell'industria

ha sede la Segreteria tecnica non il Comitato. Quindi il regolamento, e non la legge, ha messo questa pasta, perchè ha impedito al Comitato di organizzarsi in maniera efficiente: ha istituito questa Segreteria tecnica che è formata da tre funzionari di tre diversi Ministeri che devono sempre lavorare collegialmente. Devo dire con chiarezza che questo non è mai successo in quattro anni; è stata assicurata soltanto la presenza del funzionario del Ministero dell'industria mentre quelli del Ministero dell'interno e del Ministero di grazia e giustizia non sono mai stati nè distaccati, nè comandati: mai. Di questo si è occupato anche il prefetto Rossi prima che io arrivassi, c'è la corrispondenza agli atti.

Nella seconda legge sul Comitato antiracket è stata emanata un'altra norma che prevede che le Amministrazioni interessate devono collaborare al raggiungimento degli scopi, ma niente è successo ed allo stato attuale le cose stanno così: c'è un funzionario del Ministero dell'industria dove è ubicata la Segreteria tecnica.

Un secondo esempio che attiene a problemi ancora più gravi di funzionamento è quello della provvisoria, menzionata da qualcuno. Teniamo conto che il risarcimento sul quale il Comitato esprime un parere è limitato al 70 per cento del danno. La legge prevede una provvisoria del 50 per cento (cioè il 35 per cento del totale) e dice che può essere concessa prima della fine del procedimento di elargizione, rimandando le modalità al regolamento. Quest'ultimo ha imposto che l'elargizione non possa superare il 50 per cento prima della fine del procedimento penale. Loro comprendono che c'è una certa differenza tra la possibilità di dare il 50 per cento prima della fine del procedimento di elargizione, che vuol dire anche dopo tre giorni, o dare il 50 per cento prima della fine del procedimento penale con uno degli inconvenienti più gravi che ho segnalato nella relazione: laddove la persona è coraggiosa e fa i nomi, il processo penale dura di più, mentre laddove la persona si limita al minimo indispensabile e non fa nomi il processo si conclude spesso per archiviazione in tempi rapidi. Quindi, più il cittadino si impegna in difesa delle istituzioni, più è penalizzato. Potrei darne molti altri, ma questi sono due esempi di come il Regolamento ha inciso a sua volta sulla natura della legge che di per sé era troppo restrittiva e troppo burocratica, rallentandone gli effetti e restringendone ulteriormente il significato.

Per quanto riguarda il fondo di solidarietà per l'usura si dice che il Commissario straordinario deve sentire il parere del Comitato di cui all'articolo della legge, nient'altro. Il regolamento, emanato nove mesi dopo, parla del funzionamento di questo Comitato e gli attribuisce una serie di competenze, prevedendo che sia il Prefetto ad autorizzare le spese relative. Nulla di questo è accaduto: il Prefetto non ha autorizzato le spese per tre volte (ed ha dei motivi validi che attengono al funzionamento della macchina dello Stato, alle autorizzazioni eccetera) ed il Comitato è nella totale impossibilità di funzionare: io non posso spendere neanche una lira per comprare un pennino.

In questa situazione ci è venuta l'idea, che è stata approvata dall'organismo attivato presso la Presidenza del Consiglio, di modificare quanto meno il regolamento, perchè è questo che prevede le suddette



norme. Siccome la fortuna vuole che la legge sull'antiracket prevede che il regolamento relativo non vada al Consiglio di Stato per il parere mentre la legge sull'usura prevede che vada, si è deciso di modificare la prima in modo da non mandare il regolamento al Consiglio di Stato e consentire alla CONSAP, che esercita questa funzione in maniera privatistica come concessionaria, di attrezzare l'ufficio. Per cui la firma di questo regolamento, il cui testo è stato definito la scorsa settimana, che Palazzo Chigi sta predisponendo e che deve essere firmato dai cinque Ministri interessati (interni, grazia e giustizia, industria, tesoro e finanze) è condizione indispensabile per un minimo di funzionamento della normativa antiusura.

PRESIDENTE. Le sono veramente molto grato, avvocato Pallesi, per il contributo che ha offerto alla Commissione. Ci rivedremo ancora per proseguire questa audizione e definiremo la data del nuovo incontro sulla base del calendario che è già molto fitto.

Voglio informare la Commissione che ho parlato con il sindaco di Partinico e venerdì, nel corso delle cerimonie che si terranno nella zona per ricordare l'anniversario della morte del giudice Falcone, tutti i commissari che vi parteciperanno sono invitati a venire con me al Palazzo comunale per portare al sindaco la solidarietà della Commissione antimafia. Per vostra consolazione posso dire che ho trovato, come immaginavo, un sindaco molto sereno e molto determinato: la perdita della macchina non ha scosso la sua fiducia nella capacità di sconfiggere la mafia a Partinico.

*I lavori terminano alle ore 12,35.*





