

lazione al numero delle persone denunciate e non al numero delle denunce per usura, per cui non si è in grado di definire se le denunce di soggetti diversi si riferiscano effettivamente a fatti usurari distinti, con il rischio di costruire immagini del fenomeno assolutamente non attendibili: per chiarificare la situazione con opportuni esempi, secondo i dati Istat⁵⁰ dell'anno 2002, che risultano assolutamente diversi da quelli delle forze dell'ordine, nel Lazio vi sono 132 denunce a fronte di 52 indagati, così come in Lombardia a 86 denunce si contrappongono 34 indagati. In Piemonte risultano 42 denunce e 18 denunciati, mentre in Sicilia si hanno 98 denunce e 68 persone indagate.

Per questa ragione, in analogia con quanto esperito per il *pizzo*, i dati di analisi devono essere prelevati dai registri generali delle notizie di reato, custoditi dalle Procure, anche perché la denuncia produce effetti giuridici solo dal momento in cui il magistrato decide l'iscrizione del fatto a notizia di reato.

Verrà, di seguito, offerta una sintesi dei risultati del duplice monitoraggio, distinti per regione, con la consapevolezza che il monitoraggio dell'usura debba necessariamente avere, in futuro, una formulazione analitica e statistica ben più approfondita.

Abruzzo: la vulnerabilità della Regione è legata all'infiltrazione criminale di organizzazioni pugliesi, campane e laziali. È assente una componente criminogena unitaria e la Regione è area di transito e di pendolarismo criminale. Si palesano fenomeni criminali di usura e di gioco d'azzardo. Gli episodi estorsivi sono in aumento, ma non legati a manifestazioni del racket. Costante il basso numero degli attentati dinamitardi (4 nel 2001) e in diminuzione il numero degli incendi dolosi (135 nel 2001). Nessuna delle istanze ai sensi della legge n. 44 del 1999 ha trovato accoglimento.

Basilicata: i settori illeciti di maggiore interesse sono il traffico di armi e di stupefacenti (in collegamento con la 'Ndrangheta calabrese e con organizzazioni dell'Est europeo, della Turchia e della Colombia), l'usura, le estorsioni e le rapine. I dati, in rapporto alla bassa densità di popolazione, sono alti. Sono in aumento gli attentati dinamitardi (10 nel 2001) e gli incendi dolosi (128 nel 2001, 155 nel 2000 e 67 nel 1999). La provincia di Matera ha superato quella di Potenza nel numero delle estorsioni. Presente e radicata, anche se non in modo omogeneo, la pratica del «*pizzo*». Si ritiene in corso una fase di riorganizzazione dei contesti criminali verso una progressiva crescita di controllo del territorio.

Calabria: tutti gli indicatori sono in aumento per l'anno 2001. La pratica delle estorsioni è più forte a Reggio Calabria, Vibo Valentia e Crotona. Si assiste anche ad una forte diversificazione delle prestazioni richie-

⁵⁰ Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura. Tali dati non sono ancora consolidati.

ste, tra cui assunzioni fittizie con corresponsioni di contributi previdenziali a carico di criminali. Il basso numero di istanze denota la scarsa fiducia nelle Istituzioni. Il fenomeno del cointeressamento di imprenditori locali nella infiltrazione criminale degli appalti, a fronte di richieste estorsive a grandi aziende, rappresenta un dato di elevato interesse, stante le opportunità di guadagno fornite dagli investimenti economici elargiti per lo sviluppo.

Le relazioni affaristico-criminali sui cantieri della Salerno-Reggio Calabria hanno evidenziato che taluni grandi imprenditori si preoccupano di ritagliare spazi alla 'Ndrangheta, addirittura rimuovendo funzionari scomodi dalle proprie strutture. L'usura viene utilizzata per raggiungere il controllo delle aziende e viene gestita dai *locali*, oppure da singoli autorizzati ad agire per conto di tali strutture criminali: il fenomeno appare più intenso a Catanzaro e a Reggio Calabria.

Campania: la criminalità organizzata è caratterizzata da un elevato indice di frammentazione e di conseguente conflittualità permanente. L'esazione del *pizzo* viene condotta in modo costante e con modalità molto violente, specie a Napoli e a Caserta, pur non essendo trascurabile neppure nelle altre province. A Napoli, si è registrato, nell'aprile 2003, un picco di violenza, legato alle guerre camorristiche per il controllo delle estorsioni ai commercianti nella zona orientale del capoluogo: a seguito di tali eventi, il Ministro dell'Interno ha disposto interventi straordinari per il controllo del territorio⁵¹. Si assiste a modalità estorsive nella gestione della manodopera clandestina, oltre che all'imposizione del *pizzo* sulla coltivazione e sulla vendita dei prodotti: tutto il ciclo economico agro-alimentare viene controllato e ogni sua fase genera ricchezza illecita.

Anche nel settore edile avviene il fenomeno del taglieggiamento, così come è noto il meccanismo di crescita delle imprese mafiose e i corrispettivi fenomeni estorsivi nei pubblici appalti. Il meccanismo è così generalizzato ed accettato che gli stessi imprenditori, una volta acquisiti gli appalti, si preoccupano di cercare il riferimento criminale sul territorio per offrire spontaneamente il *pizzo*. L'associazionismo antiracket inizia a dare iniziali, sia pur limitati, segni positivi. L'usura è particolarmente radicata e viene direttamente gestita dai sodalizi criminali di matrice camorristica, costituendo un fenomeno sommerso, che interessa non solo gli imprenditori, ma anche i nuclei familiari.

Emilia Romagna: si rilevano alcune presenze criminali legate alla 'Ndrangheta calabrese, a Cosa Nostra e al clan camorrista dei casalesi. Gli indicatori sono in aumento. Scarse le istanze. L'esazione del *pizzo* è latente e limitata alle comunità meridionali insediatesi sul territorio. Il fenomeno estorsivo è in espansione su direttrici non tradizionali, quali l'imposizione di videopoker.

⁵¹ Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura.

Friuli Venezia Giulia: la regione si presta ad infiltrazioni di tipo mafioso con diverse finalità delittuose. Il fenomeno del *pizzo* è assente.

Lazio: le organizzazioni criminali autoctone evidenziano una forte flessibilità nel gestire traffici illeciti, in collaborazione con presenze delle mafie classiche e transnazionali. Taluni indicatori sono in diminuzione nel 2001. Numerose istanze *ex lege* n. 44 del 1999 sono state presentate a Roma e in maggioranza respinte. Si registra, come citato in premessa, la penetrazione in Roma, nel quartiere Esquilino, della criminalità cinese.

Nella regione si assiste anche ad un radicamento della criminalità ucraina, con ramificazioni a Rimini, Macerata e Napoli, che, con connivenze con la malavita albanese e locale, accresce lo spessore delle attività illecite, in riferimento alle estorsioni legate al circuito della prostituzione e al taglieggiamento degli autisti ucraini, che hanno avviato una rete spesso sommersa di trasporti di persone e merci in Italia⁵². La pratica dell'usura è uno dei sistemi privilegiati della criminalità romana, che la utilizza anche a fini di riciclaggio: si ricordano le attività delle ormai dissolte grandi bande criminali, quali la Banda della Magliana e la Banda della Marra-nella. Si hanno tracce sensibili di presenze della criminalità siciliana, calabrese, pugliese e campana. Al confine con la Campania e, in modo speciale, a Fondi, si rilevano più solide proiezioni dei clan camorristici dell'area casalese e domiziana. Sul litorale da Ostia a Pomezia e ad Anzio si assiste al tentativo di imporre il *pizzo* ai commercianti: peraltro, le infiltrazioni criminali sul litorale si estendono non più solo alla parte meridionale della regione ma giungono al nord, sino a Civitavecchia⁵³. Anche la forma di imposizione dei videopoker è presente. Nell'area di Latina e di Frosinone, almeno in parte, il *pizzo* è presente, mentre a Rieti e Viterbo non emergono evidenze del fenomeno.

Liguria: si registrano infiltrazioni storiche della 'Ndrangheta calabrese, dedita al traffico di stupefacenti, al gioco d'azzardo, allo sfruttamento della prostituzione, all'infiltrazione negli appalti e, attraverso un fitto *network* di partecipazioni societarie, al controllo di attività legali nel campo edile e nello smaltimento dei rifiuti. A Genova e ad Albalonga sono state registrate presenze criminali di origine nissena. La Camorra campana e la mafia pugliese sono presenti nel porto di Genova, ove esiste un'intensa attività di contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Nella Riviera di Ponente e in Costa Azzurra si registrano flussi di riciclaggio, operato da esponenti della Camorra. Significativo il gioco d'azzardo e la diffusione dei videopoker.

⁵² Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura.

⁵³ Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura. Analoghe acquisizioni sono state raccolte dalla Commissione nell'audizione del Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica di Roma, nel maggio 2003.

Gli episodi estorsivi e i correlati indicatori hanno un andamento stabile, in quanto le forme di criminalità organizzata esistenti non hanno puntato al controllo stabile del territorio.

Lombardia: sono presenti tutte le espressioni criminali nazionali e transnazionali, che sembrano aver superato gli schemi competitivi, adottando formule dinamiche di condivisione di specifici interessi illeciti. La Regione offre, dunque, un paradigma di *criminalità integrata*, che appare meritevole di analisi future più approfondite. Si assiste alla primazia della 'Ndrangheta, specialmente nei settori del narcotraffico e dell'infiltrazione negli appalti. Cosa Nostra appare priva dei tradizionali referenti di rango, in atto detenuti, controllando i propri interessi attraverso nuove generazioni criminali e rapporti privilegiati con alleati della 'Ndrangheta. La Camorra e la criminalità pugliese esprimono una vasta gamma di potenzialità criminali, dedicandosi in primo luogo al contrabbando di tabacchi lavorati esteri e al traffico di droga. L'andamento delle denunce per estorsione ha avuto un picco nel 1999 e poi un declino: le province più colpite sono Milano, Varese, Brescia e Como. Il numero delle istanze ai sensi della legge n. 44 del 1999 è in ascesa, con concentrazione statistica in Milano, seguita da Como. L'esazione del *pizzo* ha connotazioni non strutturate, non esistendo un controllo criminale del territorio: a Pavia il fenomeno segue la via morbida del videopoker.

Marche: la Regione, per la sua posizione geografica tra Emilia Romagna e Puglia, ha progressivamente acquisito un valore strategico per le attività criminali a connotazione transnazionale, quali il contrabbando di tabacchi lavorati esteri e i traffici di armi e stupefacenti. Si registrano presenze criminali di origine campana, calabrese e pugliese, con fenomeni di pendolarismo criminale di esponenti catanesi e napoletani per la commissione di rapine. Gli attentati dinamitardi ed incendiari agli ospedali in Ancona costituiscono un indice preoccupante di allarme, mentre gli altri indicatori rimangono stabili. Si è rilevata la diffusa imposizione del videopoker, mentre non esiste l'imposizione strutturata del *pizzo*.

Molise: nella zona del litorale della provincia di Campobasso si assiste al fenomeno del «*cavallo di ritorno*» su autovetture e automezzi agricoli. Nella Regione si registra la crescita di aggregati delinquenziali strutturati e dediti all'usura e allo spaccio di stupefacenti. Il consolidamento di sodalizi criminali pugliesi e campani è orientato alla gestione e al transito di grosse partite di tabacchi lavorati esteri e di droga, dirette al nord dell'Italia o verso la Campania. Si registrano anche attività di riciclaggio. Nuclei di nomadi di etnia *Rom* alimentano i circuiti usurari.

Piemonte: nella regione si registra la presenza di sodalizi criminali di origine calabrese, insediatisi nella zona metropolitana di Torino e nel suo

hinterland, così come nel Canavese, in Val di Susa e in Val d'Ossola⁵⁴, con radicamento sul territorio e controllo di diversificate attività delittuose, ivi compreso il riciclaggio. La 'Ndrangheta ha orientato i suoi interessi verso obiettivi più qualificati di tipo economico e finanziario, tra cui il traffico di stupefacenti con ampi collegamenti transnazionali e la sistematica infiltrazione negli appalti; da qui le preoccupazioni investigative per le opere delle Olimpiadi 2006. Cosa Nostra⁵⁵ è fortemente ridimensionata ed è attiva, con taluni pregiudicati storici, nel settore delle estorsioni, delle rapine e del traffico di stupefacenti. La Camorra e la criminalità pugliese sono presenti, sotto forma di strutture logistiche per l'appoggio ai latitanti e per singole operazioni in materia di traffico di stupefacenti. Va menzionata l'attività criminale di taluni gruppi di nomadi «*sinti*» nelle rapine e nei furti in abitazione. Nell'anno 2000 le estorsioni sono in calo, mentre crescono più del doppio gli attentati; gli incendi dolosi sono stabili nel numero. L'esazione del *pizzo* è un fenomeno presente a Torino, Novara e Verbano, anche se prevalentemente orientata nei confronti di piccoli imprenditori di origine meridionale, ritenuti più inclini all'omertà. Il fenomeno, attesi i riscontri delle istanze presentate ed accolte, deve essere significativamente seguito.

Puglia: come evidenziato in altre sezioni di questa relazione, la polverizzazione dei sodalizi criminali, per effetto della pressione investigativa⁵⁶, ha creato vuoti di potere e forti dinamiche conflittuali, sfociate anche in numerosi omicidi. È diffuso il fenomeno dell'usura, gestito direttamente o indirettamente dalla criminalità organizzata, nei confronti sia di imprenditori che di famiglie, mentre l'esazione del *pizzo* si presenta con particolare intensità a Lecce, Bari e Foggia; a Taranto, ove si era registrato un ridimensionamento delle attività estorsive, si è assistito ad un aumento degli attentati di matrice intimidatoria.

Le iniziative associazionistiche antiracket crescono a Brindisi, nel barese e nel Salento, mentre sono assenti a Taranto. Si evidenziano pesanti infiltrazioni criminali nel mercato del lavoro, soprattutto nel controllo del lavoro *nero* nelle campagne, attraverso forme di *caporalato* prodromiche alla infiltrazione criminale in tutte le fasi dei processi produttivi agricoli.

Sardegna: il modello criminale sardo è essenzialmente localistico ed impermeabile a infiltrazioni esogene. Solo nella zona di Quartu Sant'Elena si registra una piccola presenza di Camorra napoletana, che gestisce alcune attività imprenditoriali di basso profilo e sembra sostenere attività criminali nel traffico di droga. Gli episodi estorsivi sono in decremento. Non esistono forme strutturate di *pizzo* e di *cavallo di ritorno*, come si

⁵⁴ Con un *locale* dedito alle estorsioni sistematiche degli esercenti e per ottenere commesse per prestazioni d'opera e subappalti, oltre al traffico di eroina, cocaina e armi da guerra.

⁵⁵ Significativo l'arresto in Alessandria, in data 07.12.2001, del latitante Gaetano D'Antona, affiliato al clan mafioso Fiandaca-Madonia-Emmanuello.

⁵⁶ Vedasi l'operazione «Primavera» del febbraio/giugno 2000.

ricava anche dal basso numero di istanze. Gli indicatori relativi agli attentati dinamitardi e agli incendi devono essere analizzati secondo un'ottica diversa dalle altre regioni, essendo spesso utilizzati come strumento di risoluzione delle controversie personali.

Sicilia: nessuna area della Regione è indenne dalla presenza della criminalità organizzata, anche se il fenomeno del *pizzo* ha manifestazioni differenziate tra la Sicilia orientale e quella occidentale, dove tale manifestazione delittuosa si esprime in modo soffocante. Il *pizzo* appare maggiormente radicato a Trapani, Agrigento, Caltanissetta e Palermo: l'esazione, a causa della nota forza intimidatrice del sodalizio mafioso, difficilmente avviene con metodi violenti. Si hanno infiltrazioni mafiose in tutte le fasi dei processi produttivi, per cui l'imprenditore viene vincolato a particolari scelte commerciali, a operare solo in determinati territori e a usare manodopera e mezzi riferibili al circuito criminale: nella provincia di Trapani si costringeva addirittura all'uso dell'acqua di una condotta idrica abusiva.

È noto il *doppio binario* operativo di Cosa Nostra: le famiglie mafiose prelevano dal *pizzo* i cespiti per l'autosussistenza e per la gestione ordinaria delle strutture criminose, mentre l'infiltrazione negli appalti produce rilevanti guadagni da riciclare in attività lecite ed illecite.

L'emersione dal fenomeno è legata non solo alla storica omertà diffusa, ma anche ai fenomeni di contiguità impresa/mafia, ampiamente descritti in altra parte di questa relazione. Si registra, specialmente nella parte orientale dell'isola, la crescita di iniziative antiracket. L'usura viene utilizzata come strumento di controllo capillare delle attività produttive, raggiungendone il possesso anche per via legale onde utilizzarle poi nel processo del riciclaggio come *imprese mafiose*.

Toscana: non esistono sul territorio forme strutturate di *pizzo*. Alcuni casi di estorsione si sono verificati, in passato, nelle province di Pisa e Pistoia, ad opera di presenze criminali camorristiche, calabresi e mafiose. Firenze è, invece, interessata prevalentemente da fenomeni legati alla criminalità comune. Un ruolo autonomo è svolto da consorterie cinesi nelle zone di Prato e Firenze.

Trentino Alto Adige: per quanto la relazione del Commissario sia incline a deporre per una sostanziale immunità della Regione dall'infiltrazione criminale, sono note presenze della 'Ndrangheta, che ha anche acquisito il controllo di diverse attività economiche, quale riciclaggio di proventi del narcotraffico.

Umbria: tutti gli indicatori sembrano indicare un attuale basso rischio di infiltrazione criminale. Esistono, però, un ampio mercato degli stupefacenti e la presenza di soggetti criminali, con anamnesi mafiosa qualificata di origine calabrese e campana, attirati dagli investimenti pubblici del post-terremoto. Il fenomeno del *pizzo* appare inesistente.

Valle d'Aosta: la situazione di confine stimola attività di riciclaggio da parte delle presenze criminali allogene, rappresentate da articolazioni

della 'Ndrangheta. Gli insediamenti della 'Ndrangheta in Piemonte e in Lombardia hanno proiettato interessi verso questa Regione, attratti dal settore immobiliare ed imprenditoriale in crescita. Taluni interessi nell'infiltrazione criminale degli appalti delle Ferrovie dello Stato hanno confermato, sotto il profilo investigativo, la tendenza di cui sopra.

Punto di attenzione rimane il Casinò di Saint Vincent, che vede il coinvolgimento dei *cambisti* in attività di riciclaggio e di usura e il transito di soggetti a rischio, anche criminalmente qualificati. Ulteriori possibilità di infiltrazione sono determinate dagli appalti per le Olimpiadi Invernali del 2006. Si registrano anche presenze di elementi riferibili a Cosa Nostra, che controllano il mercato locale della droga. Pur non esistendo forme strutturate di *pizzo*, è possibile che si verifichino attività sporadiche di racket ad opera di elementi della 'Ndrangheta in danno delle comunità di origine calabrese.

Veneto: sia pure senza radicamento, sono confermate presenze significative dei principali gruppi criminali nazionali e internazionali. A Belluno è stata evidenziata un'attività strutturata di *pizzo*, posta in essere da un'organizzazione salentina ai danni di ditte operanti nel Bellunese⁵⁷. A Padova sono state rilevate due associazioni per delinquere attive nelle estorsioni, nel traffico di stupefacenti e nella commissione di truffe. Da segnalare l'attività di taluni soggetti che hanno operato, nel settore del turismo lagunare, con metodi mafiosi finalizzati ad eliminare la concorrenza e a conseguire consistenti profitti economici, in danno di numerosi vettori turistici locali: peraltro, atteso il livello dei sequestri effettuati, l'area lagunare sembra essere divenuta l'attuale alternativa per il traffico illegale di tabacchi lavorati esteri provenienti dalla Grecia, rispetto ai tradizionali approdi del basso Adriatico.

Appare significativa l'attività di usura, di estorsione e di riciclaggio, evidenziata nell'ambito dei *cambisti* del Casinò Municipale di Venezia.

Gli indicatori sembrerebbero escludere la presenza strutturata del *pizzo* ma forniscono anche taluni iniziali livelli di allarme, da non sottovalutare.

2.4 Analisi dell'ultima relazione semestrale del Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura

Il Commissario, nel documento, ha esplicitato i risultati conseguiti, suddividendo i propri campi di applicazione, quale Presidente del Comitato di Solidarietà *ex lege* n. 44 del 1999 e in base alle competenze straordinarie *ex art.* 11 della legge 400 del 1988.

Per quanto riguarda le funzioni ordinarie (*ex lege* n. 44 del 1999), viene evidenziato il primo obiettivo, consistente nella semplificazione ed accelerazione delle procedure di istruttoria. Il 2 novembre 2001, all'atto dell'assunzione dell'incarico da parte del Pref. Monaco, risultavano non

⁵⁷ Operazione «Doppio Passo» del 17.01.2002

definite 533 istanze, delle quali 95 riferite ad anni compresi tra il 1993 e il 1999: le istanze precedenti all'anno 1999 sono state azzerate, mentre l'intero arretrato è stato abbattuto dell'82 per cento, con un significativo aumento di efficienza.

Le somme erogate nei 18 mesi sono di euro 25.648.326,78, di cui 13.368.740,81 per estorsione e 12.279.858,97 per usura.

Dal confronto con i 18 mesi della precedente gestione si rileva che è stato erogato il 180 per cento in più, con punte del 300 per cento, per quanto riguarda le delibere per usura: nel periodo si sono più che raddoppiate le somme deliberate dall'entrata in vigore della legge.

Alla luce della progressiva esperienza maturata sul campo e sulla base di autorevoli pronunce giurisdizionali, le deliberazioni dell'organo collegiale si sono mosse su nuovi indirizzi interpretativi ed è maturata la necessità di dover rivedere le istanze già esaminate, principalmente allo scopo di assicurare le medesime opportunità alle vittime del racket e a quelle dell'usura.

In particolare, il criterio interpretativo della *estorsione strumentale all'usura*, teso a escludere la risarcibilità dei danni estorsivi, connessi a fatti usurari, è stato ritenuto non rispondente ai principi della norma, in sede di ricorso amministrativo.

Anche la totale esclusione dai benefici della legge degli imprenditori falliti, a seguito di attività estorsive ed usuraie, è stato oggetto di valutazioni di segno opposto da parte dei Giudici delegati al fallimento⁵⁸.

Sono state, inoltre, affrontate questioni che inducevano situazioni sperequative tra le vittime, come la mancanza di criteri uniformi nella valutazione dei danni subiti, nella valutazione delle lesioni e nella valutazione della intimidazione ambientale⁵⁹: la revisione di 42 istanze nel 2002 ha prodotto un riscontro positivo nel 77 per cento dei casi, con una erogazione complessiva di euro 2.701.092, 37 per reati di estorsione e euro 1.913.689,53 per reati di usura.

La legge 44/99 non è ancora ben conosciuta, come dimostra la diminuzione del numero di istanze (193) nell'anno 2002: oltre alla capillare campagna di informazione, il Commissario propone la riapertura dei termini del Fondo di Solidarietà.

La relazione, sempre ai fini di semplificazione amministrativa, tratteggia i progressi ottenuti nell'informatizzazione dell'Ufficio, che ha ottenuto risultati di maggiore precisione nella trattazione delle istanze e maggiore velocità nella risposta agli utenti: deve essere sottolineato il fatto che l'intero sistema informatico è stato realizzato senza alcun onere per il Fondo di Solidarietà.

⁵⁸ La Corte Costituzionale, con sentenza n. 49/2000, ha sancito che la dichiarazione di fallimento non priva il soggetto della capacità imprenditoriale. Il Tribunale Fallimentare di Milano ha dunque stabilito che la somma concessa a mutuo dal Fondo di Solidarietà non è acquisita nella massa fallimentare: con tale somma il fallito potrà intraprendere un'impresa, i cui utili saranno in parte destinati al soddisfacimento dei diritti dei creditori.

⁵⁹ Art. 3, comma 2, della legge 44/99.

Il Commissario si è anche impegnato a superare la diversa dipendenza gerarchico-amministrativa dell'Ufficio di Supporto al Comitato di Solidarietà, incardinato nel Dipartimento delle Libertà civili e dell'Immigrazione del Ministero dell'Interno, e dell'Ufficio del Commissario Straordinario, alle dirette dipendenze del medesimo: questa dicotomia formale corrisponde ad un'azione comune dei due Uffici, che svolgono attività interconnesse tanto da richiedere una profonda integrazione degli strumenti informatici a disposizione e, in prospettiva, una, peraltro già richiesta, modifica normativa delle dipendenze.

Il sito Internet è stato potenziato e sono stati implementati i dovuti *links*, all'interno dei siti della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri, allo scopo di dirigere automaticamente l'utente che desideri informazioni specifiche sull'argomento.

Il secondo obiettivo consiste nella *diffusione più capillare dell'informazione*, al fine di favorire l'emersione delle fenomenologie criminali del racket e dell'usura.

In tale contesto, sulla base di protocolli d'intesa con le Province di Crotone e Vibo Valentia e con la Camera di Commercio di Catanzaro, sono state perseguite sinergie allo scopo di ottenere, a titolo gratuito, la riproduzione e la distribuzione di materiale informativo, tra cui diecimila pieghevoli, contenenti informazioni essenziali e recapiti utili per chi intenda denunciare delitti di estorsione e di usura.

In particolare, le categorie produttive, il 16 luglio 2002, alla presenza del Ministro dell'Interno, on. Giuseppe Pisanu, del Sottosegretario di Stato, On. Alfredo Mantovano e del Commissario, hanno firmato un documento di intenti, in cui si sono impegnate a diffondere i contenuti delle leggi n. 44 del 1999 e n. 108 del 1996 e del materiale divulgativo di cui sopra, di cui si prevede la stampa di ulteriori ventimila copie.

Dal 27 dicembre 2002 al 9 marzo 2003, nelle stazioni ferroviarie di Napoli, Bologna, Milano e Roma, in isole tecnologiche gestite da una società pubblicitaria, sono stati proiettati, senza oneri, *spot* informativi, replicati anche su maxi schermi nei punti di maggiore transito pedonale: l'utenza di tali servizi informativi è stata stimata in un milione di persone al giorno, che, nel corso delle festività, ha toccato punte di 3.500.000 di utenti giornalieri.

Per quanto attiene le funzioni straordinarie del Commissario (*ex lege* n. 400 del 1988), il primo obiettivo consiste nell'ottimizzazione delle attività di coordinamento delle iniziative e di ogni altra attività svolta nel settore della lotta al racket dalle Amministrazioni dello Stato e da ogni altro ente interessato.

Rimane evidente che la prima fase consiste in un'attività di diagnosi dei fenomeni: per questa ragione, i risultati del citato Monitoraggio sul *pizzo* sono stati presentati ai componenti dell'osservatorio permanente ed è in via di perfezionamento una nuova scheda di rilevamento, con finalità di elaborazione automatica successiva alla compilazione: i primi esiti del nuovo rilevamento saranno disponibili nella primavera del 2004.

La relazione contiene una valutazione sostanzialmente positiva delle attività di contrasto al fenomeno estorsivo; valutazione non astratta ma correlata alla progressiva crescita delle denunce, confermata anche nel 2002, che esprime un costante aumento della fiducia dei cittadini nelle istituzioni⁶⁰.

Una specifica attività di impulso è stata effettuata anche in relazione all'operatività del Fondo di prevenzione del fenomeno dell'usura, ex art. 15 della legge n. 108 del 1996, in modo tale da trasferire significative somme dal fondo della legge n. 44 del 1999 a quello di prevenzione.

2.5 Conclusioni

L'analisi dei fenomeni correlati all'usura e al racket deve trovare una migliore qualità nei processi di monitoraggio, attraverso il rapido superamento delle gravi discrasie rilevate tra le elaborazioni di enti pubblici diversi: si deve sottolineare il fatto che un'errata o parziale prospettazione dei relativi scenari fatalmente induce errori nella pianificazione e nell'approntamento delle politiche di contrasto, sia in sede strategica che in sede tattico/esecutiva. Si ritiene che questo punto costituirà un costante motivo di interesse per le verifiche future della Commissione.

Un ulteriore punto consiste nelle valutazioni sull'influsso del settore bancario nella strategia di contrasto all'usura e, per taluni aspetti, al racket.

Scriva il Commissario antiracket e antiusura⁶¹:

«Ritenere il profitto come unica «missione» della banca, infatti, esprime una condivisibile ed inderogabile necessità di esercitare l'impresa creditizia sulla base di indiscutibili principi economici, che, però, interpretata in senso integralista, rischia di far perdere la funzione propria del risparmio e del credito quali motore dell'economia del territorio, nell'ambito di un circuito che, reso più efficiente, può certamente consentire anche miglioramenti della produttività dell'«impresa bancaria». Tali iniziative non avranno certamente un percorso agevole [...] ma esistono effettivi margini di mediazione che possono condurre a risultati concreti».

Si ritengono dunque estremamente positive le intese con la Banca d'Italia, l'Associazione Bancaria Italiana e con taluni istituti di credito, per individuare possibili protocolli di comportamento tali da consentire agevolazioni all'accesso al credito non solo a chi è vittima dell'usura ma anche in una prospettiva più generale e, quindi, radicalmente preventiva: una maggiore facilitazione generalizzata dell'accesso al credito, quale quella tipica di taluni grandi paesi dall'economia vitale, potrebbe, infatti, costituire un sicuro presidio contro le sirene dell'usura, che si contrappone

⁶⁰ Nel 2000 si sono registrate 6503 denunce, nel 2001 sono cresciute a 7460 e nel 2002 sono arrivate a 8376, con un incremento percentuale del 12 per cento circa.

⁶¹ Terza Relazione Semestrale (02.11.2002-02.05.2003) del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura.

al sistema legale proprio in virtù di una maggiore flessibilità. In sostanza, un atteggiamento di impresa più audace potrebbe consentire l'instaurazione di un ciclo virtuoso, con ricadute positive non solo per l'indotto economico e la pubblica sicurezza ma anche per gli interessi degli stessi istituti bancari.

Si prospettano, anche, talune necessità di adeguamento legislativo.

L'esperienza ha evidenziato che l'efficacia delle sospensioni dei termini, prevista dal comma 4 dell'art. 20 della legge n. 44 del 1999, concessa a chi ha effettuato istanze, non sempre viene estesa alle procedure concorsuali, in quanto non tutti i tribunali ritengono di dover applicare la sospensione ai procedimenti per fallimento, essendo tale estensione legata al libero convincimento del giudice.

Questa situazione dovrebbe poter essere superata attraverso uno specifico adeguamento normativo, che contenga l'espressa prescrizione della estensione del beneficio anche alle procedure concorsuali, quando lo stato di insolvenza sia connesso alle vicende estorsive e/o usurarie subite e denunciate dal soggetto *de quo*.

L'esperienza dimostra che le posizioni debitorie nei confronti delle imposte, maturate dai soggetti vittime del racket e dell'usura, vengono pesantemente ad aggravarsi nel tempo, per effetto delle sanzioni e del computo degli interessi per ritardo nei pagamenti, anche dopo la presentazione della denuncia: a tal fine, potrebbe essere significativa una modifica normativa, che consentisse dalla data della denuncia il blocco degli interessi e delle sanzioni per ritardato pagamento delle somme dovute allo Stato a qualsiasi titolo.

Si sottolinea la necessità di risolvere, con un diverso assetto normativo, la dicotomia formale, insita nella diversa dipendenza gerarchico-amministrativa dell'Ufficio di Supporto al Comitato di Solidarietà, incardinato nel Dipartimento delle Libertà civili e dell'Immigrazione del Ministero dell'Interno, e dell'Ufficio del Commissario Straordinario, alle dirette dipendenze del medesimo.

Una ulteriore proposta potrebbe consistere nella creazione di una sorta di *corsia preferenziale*, nelle gare di appalto, per gli imprenditori vittime del racket che abbiano fatto denuncia, in modo tale da potenziare la convenienza a fare emergere i fenomeni delittuosi⁶².

Si ribadisce che una riapertura dei termini per la presentazione delle istanze di accesso al fondo di solidarietà, riapertura correlata ad un'opera capillare di informazione, potrebbe certamente accrescere la nascente fiducia nelle Istituzioni e potenziare il circuito virtuoso voluto dalla legge.

I suggerimenti proposti sono condivisi anche dalle associazioni anti-racket ed antiusura, incontrate dall'Ufficio di Presidenza integrato con i rappresentanti dei Gruppi in data 12 marzo 2003. L'associazionismo è una risposta forte e coraggiosa al fenomeno estorsivo che mira, per con-

⁶² Tale proposta ha ricevuto un accordo di massima dai Ministeri delle Infrastrutture e dell'Interno: è però necessario inserirla nell'ambito di un progetto armonico ed equilibrato di riordino della complessa legislazione antiracket e antiusura.

verso, all'isolamento ed alla emarginazione dei soggetti lesi. Lo sviluppo e l'operatività delle associazioni è un dato da apprezzare e valorizzare nella lotta alla mafia. Le istituzioni devono farsi promotrici di tali iniziative che nascono dalla società civile e devono, ciascuna nell'ambito delle rispettive competenze supportarle adeguatamente. Va dato atto che l'associazionismo antiracket ed antiusura riesce a mediare efficacemente tra il necessario meccanismo della denuncia e l'esigenza di non sentirsi esposto alla solitudine che si traduce in sopraffazione e ulteriore abuso. Nel territorio nazionale l'associazionismo antiracket è diffuso, ma incontra spesso difficoltà soprattutto nei piccoli comuni ove si riscontrano talvolta ostilità o marcato disinteresse. Resta, però, fondamentale la spontaneità delle iniziative di volontariato, che debbono di certo essere favorite e sostenute, ma che difficilmente potrebbero realizzare gli obiettivi coraggiosamente perseguiti se eterodirette o variamente condizionate.

Dalle prime iniziative sorte a Capo d'Orlando alla costituzione della F.A.I. e di altre associazioni è stata percorsa molta strada. La Sicilia orientale ed, in particolare, la provincia di Siracusa costituiscono un fiore all'occhiello nel panorama associazionistico nazionale ma anche in altre provincie siciliane e nelle regioni più a rischio, benché in alcuni casi con difficoltà, stanno sorgendo iniziative coraggiose; particolarmente interessante l'associazione sorta a Polistena, che raccoglie le più importanti risorse imprenditoriali del luogo.

Va, poi, sottolineato come le associazioni in parola contribuiscano alla diffusione della cultura della legalità non solo all'interno delle rispettive categorie produttive di provenienza dei consociati, ma anche nella società civile e nella scuola.

3. Immigrazione clandestina

Il fenomeno migratorio ha assunto negli ultimi anni del millennio appena concluso e nei primi di questo nuovo appena iniziato caratteri talmente vasti, addirittura globali, da diventare una delle sfide epocali che tutti i paesi occidentali più sviluppati, compreso il nostro, sono stati e sono, ancora oggi, chiamati ad affrontare. In modo particolare l'Italia, in ragione della sua particolare collocazione geografica che la rende più esposta e dunque più fragile, è stata investita in pieno dal nuovo fenomeno dell'immigrazione, sia quella regolare sia quella clandestina. Contrariamente al passato quando dall'Italia partivano lavoratori in cerca di fortuna con destinazione l'Europa, l'Australia e gli Stati Uniti d'America, oggi nel nostro paese arrivano extracomunitari in cerca di lavoro ai quali si aggiungono quelli che attraversano il nostro paese per raggiungere altri paesi europei.

Il cambiamento, come appare evidente, non poteva essere più profondo e più radicale. Si trova qui, in questo essere un antico paese di emigrati, in questa sedimentata memoria storica collettiva, la radice più profonda di quello spirito di accoglienza e di solidarietà che anima tante associazioni del volontariato cattolico e laico.

L'Italia nel corso del tempo e particolarmente a cavallo tra la fine e l'inizio dei due millenni si è trasformata da paese fornitore di emigrati in paese che accoglie emigrati provenienti da diverse parti del mondo: dall'Europa centro-orientale, da vari paesi asiatici, da numerosi paesi africani e persino latino-americani. Immersa nel Mediterraneo, con le sue interminabili coste l'Italia è diventata il luogo privilegiato di numerosi sbarchi, il crocevia dove convergono direttrici molto significative dei flussi migratori europei. È l'epicentro, il punto di incrocio e di snodo di due direttrici tra le più importanti, quella che dal sud del mondo si dirige verso il nord e quella che dall'est si volge verso l'ovest. Entrambe queste direttrici convergono sulle nostre coste e premono ai nostri valichi di frontiera. L'Italia, oltre che un paese di destinazione, è anche un paese di transito poiché molti degli extracomunitari pensano di poter raggiungere altri stati del centro e del nord Europa attraversando la penisola. Il nostro Paese, per tutte queste ragioni, è in prima linea rappresentando uno dei punti principali di ingresso anche per chi è diretto verso altri paesi europei.

Com'è noto, le ragioni che hanno provocato questi imponenti flussi migratori che hanno investito in pieno l'Europa hanno diverse origini che in questa sede è possibile indicare in questi termini, seppure sinteticamente:

– L'aumento della povertà, il crescente divario socio-economico, la sperequazione nella accumulazione e nella distribuzione delle risorse in varie parti del mondo hanno provocato un inarrestabile bisogno di fuggire da situazioni di estrema miseria e di fame divenute intollerabili e non più sostenibili (i frequenti morti che caratterizzano gli sbarchi su navi carrette e il fatto che nonostante la precarietà e i rischi elevati i viaggi continui danno il senso della disperazione e della intollerabilità della situazione);

– La fuga dalle guerre che hanno interessato a volte aree geografiche lontane, altre volte, invece, a noi più vicine come quelle che hanno investito l'area balcanica;

– L'emigrazione forzata delle minoranze che sono oppresse nei loro paesi per motivi razziali, religiosi o politici, come ad esempio succede con i curdi in Turchia;

– Il crollo del muro di Berlino e lo sfaldamento dell'URSS che hanno spinto numerosi cittadini dei nuovi stati a tentare le vie classiche dell'emigrazione nella speranza di poter migliorare le proprie condizioni di vita;

– La curva della natalità che è particolarmente squilibrata a livello globale dal momento che ad una forte natalità che caratterizza sempre di più i paesi più poveri corrisponde una denatalità nei paesi più ricchi;

– La richiesta dei paesi più ricchi di poter ricorrere a manodopera da impiegare in lavori dequalificati o addirittura in nero.

Per varie ragioni, anch'esse note, i paesi di destinazione dei flussi migratori hanno posto in essere politiche di contenimento degli immigrati. In molti di questi stati sono cresciute e sono via via diventate particolarmente

robuste delle concezioni che considerano l'immigrato come una minaccia alla sicurezza interna - fenomeno, questo, che è esploso in tutti i paesi europei inducendo effetti di generalizzata insicurezza urbana - e non invece come una risorsa sia sul piano economico che su quello culturale.

Non sempre c'è stata la necessaria distinzione tra immigrazione e criminalità che d'altra parte ha sempre accompagnato tutti i fenomeni migratori in ogni epoca storica. Gli immigrati hanno sicuramente commesso dei reati, ma altrettanto sicuramente si può dire che non tutti gli immigrati siano dei criminali.

Senza voler entrare nel merito delle politiche adottate dai singoli paesi sul terreno del governo dell'immigrazione, è certo che le scelte di contenimento, al di là ovviamente delle intenzioni e degli intendimenti dei proponenti e dei sostenitori, hanno contribuito a far sì che la criminalità organizzata decidesse di investire risorse sempre più ingenti nella gestione illegale dei flussi migratori. Ad un divieto - quello di ingresso regolare oltre un determinato numero - è subito corrisposta la proposta di superare l'ostacolo frapposto. La criminalità organizzata si è posta come un'azienda o, se si vuole, come una società di servizi in grado, se adeguatamente retribuita, di garantire il viaggio per l'Italia o per un altro paese europeo. La criminalità organizzata si è proposta di offrire un servizio, anzi molto di più perché è diventata lo strumento principale, indispensabile, per realizzare un sogno, quello di raggiungere un paese che aveva, agli occhi del migrante, un notevole grado di attrattiva. In tal modo chi offriva questo servizio illegale acquisiva meriti, creava consenso. Non a caso, agli inizi del traffico di esseri umani gli scafisti albanesi offrivano un secondo viaggio completamente gratuito nel caso in cui il migrante fosse stato intercettato dalle autorità di polizia italiane e immediatamente rimpatriato.

In seguito a questa scelta la criminalità organizzata ha subito una profonda trasformazione diventando non più soltanto una criminalità locale, ma assumendo sempre di più i caratteri di organizzazione criminale transnazionale dal momento che, in virtù del servizio offerto, era obbligata a valicare i confini nazionali per attraversare clandestinamente ed illegalmente i confini di un altro stato sovrano e non di rado più di uno stato. Il traffico delle persone risponde a un bisogno elementare, per non dire primordiale, già conosciuto dalla storia italiana ed europea: quello di emigrare, di cercare di migliorare la propria esistenza andando a lavorare fuori e lontano dal proprio paese lasciandosi alle spalle situazioni di disagio o di miseria. Nel traffico delle persone la molla principale è la domanda di emigrazione che è avanzata da chi vuole emigrare e che è soddisfatta dietro compenso da un soggetto criminale che garantisce al richiedente un ingresso per vie illegali in Italia o nel paese di destinazione prescelto dal migrante. Nel particolare comparto del traffico degli esseri umani, il soggetto criminale svolge una funzione assimilabile a quella di una buona agenzia di viaggi, ad un efficiente *tour operator*, che assicura l'arrivo nel posto concordato disinteressandosi completamente del futuro della persona trasportata. È, fondamentalmente, una partita a due:

uno, il migrante, che chiede; l'altro, il criminale, che offre un servizio illegale dietro adeguato compenso; insomma, uno scambio adeguatamente retribuito che avviene su una base illegale.

4. Traffico e tratta degli esseri umani

A queste modalità, col passare del tempo, si è affiancata un'altra attività, quella della tratta degli esseri umani. Le diversità tra traffico e tratta sono notevoli. A differenza del traffico, la tratta è caratterizzata da un impegno più pervasivo del soggetto criminale che sfrutta, utilizzando principalmente lo strumento della violenza, in modo particolare donne e bambini. Nella tratta l'attività del soggetto criminale è molteplice e si esplica in più fasi che così possono essere sintetizzate:

– La prima fase è quella, fondamentale, del reclutamento delle persone attraverso varie modalità: sequestro di persona, rapimento, inganno, indebitamento;

– La seconda fase è quella della gestione delle persone prescelte che inizia dal momento del reclutamento e prosegue fino al completamento di tutte le fasi di attraversamento delle frontiere che, come capita nel caso dei cinesi, possono essere numerose;

– La terza ed ultima fase è quella relativa allo sfruttamento intensivo delle persone trasportate in Italia o nel paese di destinazione.

Il tempo misura un'altra delle diversità che differenziano e distinguono traffico e tratta; mentre nel traffico il rapporto tra il migrante e il soggetto criminale si esaurisce nel tempo, generalmente breve, occorrente per il trasporto, nella tratta il rapporto non ha una durata prestabilita e generalmente tende ad essere lunga come nel caso dell'indebitamento quando il rapporto si esaurisce in seguito alla restituzione del debito, o addirittura indefinita come nei casi di rapimento o di inganno.

La distinzione tra traffico e tratta è importante per conoscere bene fenomeni che pur avendo delle apparenti somiglianze sono tra di loro profondamente diversi; è fondamentale per la prassi da seguire da parte degli organi investigativi nazionali ed internazionali preposti alla repressione dei reati commessi; è indispensabile per la sempre più attenta ricerca di strumenti normativi e di diritto interno ed internazionale in grado di sanzionare efficacemente comportamenti illegali e criminali.

C'è anche bisogno di introdurre un'ulteriore distinzione nel mondo dei trafficanti e degli schiavisti perché accanto a quelli che si preoccupano del destino della loro «merce» curando che arrivi sana e salva a destinazione vi sono anche quelli che, una volta incassato il compenso del viaggio, mandano allo sbaraglio i disperati costringendoli a intraprendere viaggi pieni di rischi come sta succedendo proprio in questi giorni tra le coste libiche o tunisine e quelle italiane di Lampedusa.

Ai tradizionali mercati criminali già noti – armi, droga e sigarette estere – si sono venuti aggiungendo nuovi mercati criminali caratterizzati essenzialmente dallo scambio di una merce del tutto particolare, quella

umana. Gli attori principali di questi mercati sono organizzazioni criminali di nuovo e di vecchio conio dirette da persone che a buona ragione possono essere definite schiaviste per la realizzazione della riduzione allo stato assimilabile a quello della schiavitù delle persone sottoposte a tratta. Generalmente queste organizzazioni hanno tutte le caratteristiche del modo di operare delle organizzazioni mafiose italiane a cominciare dall'uso spregiudicato e permanente della violenza più brutta in danno di donne e di bambini. Oramai a livello internazionale si sta diffondendo l'idea di denominare queste organizzazioni con il termine più corretto e più esatto di nuove mafie.

Il panorama mafioso internazionale si è così arricchito di nuove, più aggressive presenze criminali e mafiose provenienti da paesi nei quali una simile attività era del tutto assente oppure era sicuramente marginale. Nel corso degli anni – come è stato già segnalato nelle relazioni approvate nel corso della scorsa legislatura dalla precedente Commissione antimafia a firma della senatrice Tana De Zulueta e dell'onorevole Alfredo Mantovano⁶³ – si è andata via via rafforzando la collaborazione tra criminali mafiosi stranieri e italiani. Questa tendenza precedentemente individuata si è accentuata, come è emerso dalle audizioni già svolte in questa legislatura. Il rapporto si è intensificato ed ha assunto precise caratteristiche: da un lato si è prodotto uno scambio di servizi, dall'altro lato si è realizzata una cogestione degli affari più lucrosi. Insieme ai clandestini hanno spesso viaggiato droga e armi; peraltro droga e armi sono state la merce di scambio perché fosse assicurata la tranquillità degli sbarchi sulle coste italiane, tranquillità che sarebbe stata promessa dalle organizzazioni mafiose straniere.

In questo enorme mercato criminale hanno agito, e continuano ad agire, grandi organizzazioni mafiose straniere le quali, come s'è già detto, hanno investito parte delle risorse criminali precedentemente accumulate con il traffico delle armi, della droga e delle sigarette estere per mettere in piedi e strutturare una rete transnazionale in grado di agire in più paesi e di spostare non più cose inanimate ma persone. La transnazionalità di queste strutture è data dalla capacità di lavorare in rete creando nei singoli paesi – in particolare in quelli di transito e di destinazione – dei contatti, delle agenzie criminali agili, adatte solo alla bisogna e a nient'altro, estremamente specializzate e parcellizzate; non sono strutture ampie, appesantite da molti uomini, ma sono raggruppamenti veloci e dinamici. Il cervello criminale di queste organizzazioni si trova all'estero e i capi assolvono a una funzione di direzione rimanendo ben protetti nei loro paesi d'origine e utilizzando per gli spostamenti e per i lavori più pesanti, o più a rischio, membri dell'organizzazione di grado inferiore che possono essere facilmente sostituiti nel caso dovessero essere catturati ed arrestati.

⁶³ Antimafia, XIII legislatura, *Relazione sul traffico degli esseri umani*, Relatore Sen. Tana de Zulueta, doc. XXIII, n. 49, 5 dicembre 2000 e *Relazione sul fenomeno criminale del contrabbando di tabacchi lavorati esteri in Italia e in Europa*, Relatore onorevole Alfredo Mantovano, Doc. XXIII, n. 56, 6 marzo 2001.