

Questo appare essere ancora più importante in un momento nel quale la prospettiva economica mondiale presenta segnali ambivalenti e si attraversa un periodo critico per la piccola e media impresa.

Ma anche nelle fasi di crisi economica il mercato clandestino del danaro conquista spazi criminali ai danni del circuito creditizio legale, insinuandosi tra il sistema bancario e le imprese: la finalità di approfittamento parassitario della capacità redditizia dell'attività produttiva sana (o, addirittura, il fine di cannibalizzazione della stessa) conduce inevitabilmente all'aggravamento delle condizioni di gestione dell'impresa, marginalizzandola sul piano competitivo e consegnandola al controllo della malavita sempre più spesso organizzata.

Un meccanismo ingiusto, che penalizza i soggetti economicamente più deboli, che espelle dal mercato i soggetti più rispettosi delle regole, che stravolge un tessuto di piccole e medie imprese, talvolta a carattere familiare, e che, per altro verso, permette agli immensi flussi di danaro provento di attività criminali, del racket estorsivo in primo luogo, di trovare vie di investimento e riciclaggio.

Il difficile ricorso al credito ha prodotto un alto tasso di insolvenza, che ha determinato ampi contingenti di debitori alla ricerca di prestiti fuori dal mercato legale.

I prestasoldi sono divenuti così soggetti collaterali, ricercati, ai margini del mercato finanziario, le cui fila si sono ingrossate notevolmente, sia per effetto della domanda sia per l'appetibilità del *business*. Anche la struttura sociale dei loro utenti ha subito profonde mutazioni: ai vecchi utenti, in prevalenza bisognosi di far fronte a problemi individuali o familiari di sussistenza, si è sovrapposta una popolazione variegata che interessa trasversalmente tutte le fasce sociali.

È stato osservato come l'usura prosperi laddove si realizza l'incontro tra una domanda di danaro che il mercato ufficiale non soddisfa e un'offerta illegale di danaro (ma sarebbe più appropriato parlare di un'offerta di danaro illegale), che cerca una strada per immettersi nel circuito legale a scopo lucrativo e mimetico.

È evidente, quindi, la necessità di una duplice direzione di intervento per arginare ed estirpare il fenomeno: da un lato, incidere sul sistema di formazione dell'offerta di credito legale; dall'altro, agire sui meccanismi di informazione, sensibilizzazione e responsabilizzazione dei soggetti potenzialmente interessati al credito stesso.

Un *business* tanto prosperoso non poteva, prima o poi, non attirare l'attenzione e l'interesse della mafia, la cui strategia criminale è sempre tesa a selezionare spazi di attività funzionali all'arricchimento e a ogni forma di dominio da conseguire con il minimo dei rischi. L'usura in questo senso risulta alquanto confacente e fa il paio con il «pizzo»: entrambi presentano alto potenziale di profitti a fronte di un rischio, per gli autori delle relative condotte, di essere penalmente perseguiti pressoché nullo. «Pizzo» e usura, oltre al connotato comune della quasi totale sommersione, hanno punti di differenziazione strutturale e altri in cui si realizzano complementarità ed effetti sinergici.

Il «pizzo», nelle forme e modalità odierne, è il punto di arrivo di un processo di gestione criminale secolare, nella quale la mafia ha dimostrato «sapiente» capacità di inserimento parassitario nell'economia con un continuo adeguamento delle forme operative al flusso delle trasformazioni economico-sociali, con il mantenimento del fine e del mezzo strumentale della violenza.

Dalla lettera di «scrocco» delle origini, inviata al nobile o al proprietario facoltoso con minaccia di violenza sul destinatario, sui suoi familiari o sui suoi beni, fino all'omicidio in caso di ritardo o di inadempienza, la mafia è passata negli anni al sequestro di persona a fine estorsivo per pervenire, quindi, al regime estorsivo generalizzato, che va dal grande imprenditore al piccolo commerciante «con le tre ruote». Questa la plastica espressione di Giuffrè, per indicare l'ambulante, il cui mezzo di trasporto non supera la «motoape»⁴.

L'allargamento del bacino delle vittime con una riduzione del peso delle imposizioni individuali, all'insegna del motto «pagare poco, pagare tutti», oltre a lasciare immutato il livello degli incassi, estende l'area sociale del controllo mafioso e riduce i rischi di ribellione: si induce la vittima a percepire l'imposizione come modesta ricompensa al servizio di protezione, di vario tipo, che viene reso. Un'altra espressione di 'arte criminale' che la mafia esibisce nel campo del «pizzo» sta nel non forzare certi confini territoriali e sociali, oltre i quali si incorrerebbe in contraccolpi destabilizzanti. Le estorsioni mafiose sono concentrate nelle regioni centro-meridionali; quelle consumate nelle altre regioni sono prevalentemente a danno di propri corregionali, che vi esercitano attività commerciali o imprenditoriali.

Ciò è chiaramente da ascrivere al fatto che le estorsioni, per avere successo, devono presupporre minacce credibili da persona, di diretta o mediata conoscenza, sicuramente temibile. È da rilevare che la mafia in questo senso funge da modello operativo per i gruppi criminali stranieri presenti in Italia: costoro selezionano le vittime tra i propri connazionali, su cui fanno incombere la minaccia di violenze a volte concretizzata in sequestri di persona e omicidi.

I dati sulle estorsioni denunciate dalle Forze di Polizia danno infatti un quadro di distribuzione regionale del reato in buona misura uniforme.

Ciò è da attribuire, come si è detto prima, al fatto che sotto la voce estorsione sono aggregate condotte estorsive disomogenee e in parte non ascrivibili alla criminalità organizzata.

Le poche estorsioni di matrice mafiosa registrate dalla Polizia, sovrastate come sono dalla maggiore consistenza numerica delle estorsioni di altra valenza criminale, non riescono a rivelare la loro caratterizzazione territoriale. Da ciò emerge la necessità di avere dati disaggregati, che consentano di apprezzare la dimensione mafiosa delle estorsioni.

⁴ Testimonianza di Antonino Giuffrè nel processo a carico di Schittino Samuele + 6, udienza del 21.12.2002, nell'aula bunker Le Vallette di Torino.

Anche il tipo di diffusione territoriale dell'usura rivela chiaramente che sul fenomeno, la criminalità organizzata non ha peso preminente. Anche in terra di mafia non è sempre riscontrabile uno stretto collegamento tra usura e criminalità organizzata, secondo quanto riscontra il Prefetto di Agrigento per la sua provincia⁵.

Contrariamente al fenomeno estorsivo, in cui il controllo dell'organizzazione è totale e non lascia spazi agli esterni, all'infuori di coloro che vengono utilizzati per funzioni esecutive (esattori, esecutori di attentati e danneggiamenti, persuasori di vittime titubanti o ribelli), nel campo dell'usura trovano libero accesso una larga varietà di figure che esercitano individualmente o in associazione. Queste, poi, al fine di costruire ampi reticoli di clienti, coinvolgono altri soggetti particolari, destinati a procacciare o individuare clienti.

In questo senso svolgono un ruolo notevole impiegati di banca e operatori finanziari: costoro, dal loro osservatorio privilegiato, possono fornire precisi riferimenti su chi è a rischio o in stato di insolvenza nonché su coloro che vengono respinti dal circuito creditizio legale per mancanza dei requisiti richiesti.

In questo spazio di attività, ampio e variegato, la mafia seleziona zone che le sono congeniali e che risultano pure funzionali al suo *business* e alle sue strategie di controllo economico e sociale. Particolare interesse per la criminalità organizzata rivestono le società finanziarie. Con esse o in esse, i mafiosi possono praticare usura nelle forme usuali, all'ombra di paraventi formalmente legali, ma possono, soprattutto, con veste rispettabile, interagire con commercianti e imprenditori in difficoltà; all'occorrenza, allettandoli con interessi non usurari o addirittura inferiori a quelli ufficiali delle banche. Ciò spesso serve a innescare processi volti a determinare condizioni di insolvenza, che trovano soluzioni nella cessione, parziale o totale, delle aziende.

A differenza dell'estorsione questi processi si sviluppano con toni felpati, privi di qualsiasi manifestazione di violenza.

Il ricorso alla violenza, come estrema *ratio*, può imporsi per superare difficoltà, di vario tipo nella riscossione dei prestiti, sia quando sono operati direttamente dalla mafia sia anche quando si tratta di esercente usuraio libero ma con riferimento alla sponda mafiosa per la sua efficacia risolutiva.

La richiesta di servizi di questo tipo alla mafia risulta ben accetta; viene riconosciuto il suo potere, esercita la sua congeniale funzione di controllo, ne può avere forme concrete di utili e, infine, incrementa il suo «capitale sociale» nell'ambito di strati sociali che hanno potenziale economico e finanziario e quindi interessanti anche sotto la prospettiva dell'imposizione estorsiva.

Tra estorsioni e usura i rapporti che possono instaurarsi sono molteplici e determinano interazioni producenti. In questa ottica, l'usura diviene

⁵ Cfr. relazione della missione del 18-20 ottobre 2004.

ambito di sinergia per il racket delle estorsioni, attività sempre vitale a dispetto dei successi delle istituzioni nel contrasto alla mafia.

L'attività del «pizzo», oltre alla riscossione «porta a porta» presso le attività commerciali, che costituisce lo zoccolo duro del *business*, realizza entrate assai consistenti nel controllo delle attività imprenditoriali. In questo ambito, la mafia si interpone tra enti appaltanti e ditte concorrenti allo scopo di favorire quelle più affidabili o di disciplinare la concorrenza; la disciplina della concorrenza tra le imprese nelle gare di appalto è volta a prevenire ribassi eccessivi al fine di non incidere sul livello complessivo dei profitti. Con questo tipo di ruolo, la mafia, oltre a pretendere precise percentuali sugli importi degli appalti, realizza profitti aggiuntivi imponendo ditte fornitrici, l'inserimento di propri protetti in mansioni lavorative più o meno fittizie, subappalti e ogni altra connessione compatibile con l'attività delle imprese.

In questo contesto il circuito usura-pizzo può attivarsi quando l'imprenditore viene a trovarsi in una morsa, nella quale su un lato agisce la pressione estorsiva sull'altro problema di liquidità. In tal caso egli, per fare fronte alla domanda del «pizzo», deve attingere al mercato usurario.

1.3. «Mafiosità» dell'estorsione e «mafizzazione» dell'usura

Le analisi prima riportate ci permettono di giungere ad un consolidato punto di *assessment*: l'estorsione, storicamente, ha rappresentato il primario metodo operativo delle consorterie mafiose e il principale contesto di affermazione della violenza intimidatrice; l'usura è transitata da condotte individuali, che originariamente destavano limitato allarme sociale, a vero e proprio processo delinquenziale organizzato.

Il carattere peculiare dell'estorsione è l'aspetto di continuativa penetrazione in aree di mercato economico preesistenti, lecite o illecite, condizionandone il funzionamento. L'estorsione è attività illegale da correlare a un preciso preesistente contesto organizzativo, a cui si sovrappone e di cui tende a divenire elemento di costume, diminuendo progressivamente le resistenze «immunitarie» del corpo sociale.

Sotto il profilo esecutivo, consiste nella realizzazione di un'estesa ed illecita formazione di reti di relazioni deviate e non richiede disponibilità finanziarie iniziali, pur presupponendo nelle sue forme più avanzate conoscenze tecniche di intermediazione, come rivelato dalle indagini sugli appalti inquinati della Salerno-Reggio Calabria, ove alle aziende vittime delle estorsioni veniva anche indicata la via procedimentale per il recupero delle tangenti estorsive nell'ambito di una forte distorsione delle leggi di mercato.

Peraltro, sono tristemente note forme di estorsione in cui non si drena denaro ma si costringe all'uso di risorse aziendali e di servizi asserviti all'economia mafiosa, espandendo per tale via il controllo di vaste aree di mercato, come risulta dalla storia delle imprese camorristiche campane nel campo dei lavori edili e della produzione di calcestruzzi e conglome-

rati; storia che ha suscitato l'interesse profondo della Commissione ed ha costituito per il Governo un *background* di riflessione per la realizzazione di nuovi e più efficienti istituti di contrasto al racket degli appalti.

La violenza permette l'allacciarsi della relazione e assicura il silenzio della controparte: la risorsa fondamentale del contesto criminale organizzato è la «specializzazione» dell'uso della violenza intimidatrice e la capacità di gestire il processo senza suscitare allarmi eclatanti, onde sviare l'attenzione investigativa.

Il modo in cui la violenza si manifesta e si combina ad altri tipi di risorse dà luogo a diversi tipi di configurazione estorsiva, anche se il problema maggiore sembra essere, con tutta evidenza, l'instaurazione di un circuito sommerso, in cui i confini tra vittima ed estorsore divengono spesso sfumati in una convivenza tra economia legale ed illegale che si atteggia sul consolidamento progressivo di processi di interdipendenza: non è quindi il danno materiale l'elemento di maggiore pericolo, quanto l'aumento silenzioso della permeabilità e della vulnerabilità del sociale all'inquinamento criminale.

È emerso nell'Assise di Siracusa che l'aspetto vittimologico, seppure drammatico, è inferiore rispetto alla gravità dei danni che la pratica dell'estorsione provoca al sistema produttivo: in quanto appartenenti ad una società civile, ci dobbiamo dunque sentire, non solo emotivamente ma fattualmente, tutti vittime del sistema estorsivo.

Notevoli studi criminologici sono stati effettuati sulle dinamiche di relazione tra estorto ed estorsore, mettendo in luce che diversi aspetti di conflitto ma anche di cooperazione possono coesistere.

È stata evocata ripetutamente la nuova strategia mafiosa del «pagare tutti ma pagare meno», che è l'esito di un collaudato sistema di intimidazione globale, dimostrazione infausta del perdurare nel tempo di relazioni illecite di scambio tra le parti coinvolte, che finisce per rafforzare la pervasività del fenomeno.

Anche *l'estorsione anonima*, di tipo essenzialmente predatorio, in cui le richieste sono anonime, saltuarie e sostenute solo da minacce, in una sorta di riproposizione della tipologia banditesca dello «scrocco», può costituire una sorta di approccio conoscitivo per saggiare la possibilità di passare a forme più complesse e continuative, specie nel valutare la volontà di negoziazione della vittima e il suo grado di fiducia nel ricorso alla denuncia

L'analisi delle più recenti risultanze giudiziarie e di polizia induce a ritenere sufficientemente fondato il convincimento, già prospettato in via di ipotesi negli ultimi anni, della larga riconducibilità del mercato usurario alla criminalità organizzata.

Oggi l'usura non è più solo appannaggio di personaggi locali, di mezze figure del quartiere ma è diventata lo strumento principale attraverso il quale la criminalità organizzata e mafiosa ricicla il denaro sporco. Ciò determina, soprattutto nelle regioni meridionali ove è maggiormente avvertita la condizione di assoggettamento alle forme di intimidazione delle organizzazioni criminali, la ridottissima percentuale di denunce ai

danni degli «strozzini», veri e propri emissari dei boss temuti da intere popolazioni.

Ne consegue il limitato ricorso ai benefici introdotti dalle norme anti-usura, che richiedono quale presupposto per l'accesso ai finanziamenti proprio l'avvenuta denuncia degli usurai.

L'ingresso della criminalità organizzata nel mercato dell'usura viene avvertito dall'opinione pubblica non solo alla luce del ripetersi di eclatanti eventi violenti od intimidatori ma anche sulla base della constatazione del moltiplicarsi dei casi di subentro o rilevamento di aziende ad opera di soggetti notoriamente privi di pregresse significative esperienze imprenditoriali e sempre collegabili, direttamente o mediamente, a centri di potere mafioso.

Anche nelle regioni dove minore è il potere di controllo mafioso si assiste alla progressiva scomparsa delle forme di usura svolte da singoli soggetti, semmai coadiuvati da altri membri del nucleo familiare, in favore di modalità più articolate e complesse, caratterizzate spesso dalla presenza di figure professionali o para-professionali e gestite in forma associata, sul modello centralizzato proprio delle organizzazioni di tipo mafioso.

2. IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI E L'ASSISE DI SIRACUSA

La voce principale dell'Assise delle Associazioni Antiracket e Anti-usura siciliane, svoltasi a Siracusa dal 1° al 3 luglio 2004, è stata costituita dalle associazioni.

Il loro ruolo fondamentale nella diffusione della cultura della legalità e nel supporto alle vittime, già consacrato nella legislazione vigente, risulta confermato e vivificato dai contributi dell'Assise di Siracusa, che ha dato voce alle multiformi sensibilità espresse sul territorio.

Il tono appassionato, a tratti vibrante, di tutti gli interventi, anche negli accenti polemicici, ha testimoniato un'autentica forza etica, che costituisce sorgente certa di speranza civile per un futuro senza mafia.

Si avverte da parte delle istituzioni la necessità di offrire una risposta, in termini di efficienza e di efficacia, almeno pari all'entusiasmo e allo spirito di dedizione del solidarismo associativo: occorre ottimizzare gli sforzi, per conseguire quelle sinergie operative in grado di non mortificare lo spontaneismo e la generosità dei singoli ma di esaltare il momento di coesione e di pianificazione condivisa di un percorso comune.

Degna di attenzione, allora, appare la proposta di istituire una giornata nazionale per la legalità, come appuntamento di verifica anche critica dei progressi realizzati nella affermazione della legalità.

L'Assise è stata una prima occasione per registrare, dalla viva voce dai rappresentanti delle singole associazioni, i reali problemi emergenti dalla concreta applicazione delle norme, dal funzionamento dell'apparato amministrativo e dal difficile compito di sostegno delle vittime del racket.

Gli elementi emersi nell'Assise impongono un ineludibile approfondimento della normativa vigente, che comunque conferma la validità dell'impianto complessivo.

Le Associazioni hanno di per sé un forte potere di irradiazione culturale, che può muovere le vittime del «pizzo» e dell'usura a forme organizzate di denuncia. Quando ciò si realizza, l'organizzazione criminale ne sortisce uno stato di sbandamento, che mette in crisi la strategia di intimidazione e di ritorsione: la sostituzione di un soggetto collettivo al denunziante singolo produce una reazione più intensa e visibile, con conseguente maggiore esposizione del desiderio di legalità della gente onesta.

Le potenzialità dell'associazionismo nel contrasto dell'estorsione sono, sicuramente, assai rilevanti. Va comunque detto che, malgrado i risultati finora conseguiti possono essere migliorati, a livello culturale si è avviato un percorso foriero di ricadute positive: le associazioni sono sempre più punto di riferimento per molti commercianti ma anche per la più ampia opinione pubblica. In questo solco si collocano i manifesti comparsi sui muri di Palermo il 29 giugno 2004 e successivamente a Bagheria, Ficcarazzi e Alcamo.

In essi è scritto il messaggio «*Un intero popolo che paga il pizzo è un popolo senza dignità*».

Esso, al di là del limite dell'anonimato, esprime indignazione e ribellione e incita alla mobilitazione collettiva contro l'imposizione mafiosa, che, oltre a marchiare l'intera popolazione meridionale in termini di civiltà, ne deprime lo sviluppo economico.

Seppure non sia da dubitare che questa vessazione non può avere futuro eterno, è diffusa l'esigenza di avere una qualche certezza sul momento in cui si colloca l'inizio del mutamento.

Purtroppo, allo stato attuale, il messaggio della mafia «pagare è conveniente resistere no» appare prevalente rispetto a quello delle Associazioni, che ne ribalta i termini.

Nella convinzione che la persistenza della pratica estorsiva, per di più con la pervasività che ha, assicura alla mafia la possibilità di perpetuarsi in condizioni di refrattarietà all'azione dello Stato, si ritengono urgenti alcuni interventi di analisi investigativa sui fenomeni in questione al fine di sezionarli e metterne in tutta evidenza la complessa articolazione oggettiva e soggettiva.

Solo a queste condizioni si potranno individuare linee di intervento efficaci, atte a snervare il sapiente ordito che la mafia ha saputo approntare per l'esercizio del «pizzo», storicamente consolidato, e dell'attività usuraria, anch'essa consolidata.

La sensibilità dei dirigenti e dei soci delle Associazioni, derivata dalle sofferenze direttamente inflitte loro, garantisce la più adeguata intelligenza per l'osservazione intensiva e la comprensione penetrante dei fenomeni considerati.

Il rapporto dialettico, stabilitosi nel convegno tra le Associazioni e i rappresentanti della Commissione antimafia, di sicuro porterà ad avere

chiari scenari su cui iscrivere gli ulteriori interventi derivanti dall'opera di elaborazione avviata.

Questa fase iniziale costituisce un primo approfondimento, condotto con approccio innovativo, di un segmento criminale assai inquietante, dove si consolida il precipitato di fattori e azioni cospiranti ad assicurare alle organizzazioni mafiose indiscusso successo in termini di potere, di controllo di larghe fasce economiche e sociali nonché di un certo, non trascurabile e sia pur deviato, ritorno di consenso.

Il dibattito sempre animato e puntuale ha fornito contributi preziosi per successive analisi ed elaborazioni più calibrate e pertinenti.

Poiché spesso idee e proposte hanno trovato coincidenze e anche sovrapposizioni nei diversi interventi, in questa sede si procederà ad un resoconto dell'Assise ponendo in evidenza i temi e le visioni emerse, senza riferimento ai singoli autori ma conglobandoli in un portato unico, quale patrimonio base per l'impegno politico, criminologico, culturale e investigativo che i fenomeni in questione sollecitano.

2.1 *Rassegna dei contributi dell'Assise*

Va innanzitutto rilevato che dall'incontro è emerso in modo prepotente e ineludibile il fondamentale ruolo delle associazioni nella diffusione della cultura della legalità, nella rappresentazione delle problematiche strettamente connesse alla realtà e nel supporto alle vittime. Quest'ultimo ruolo, peraltro già consacrato nella legislazione vigente, risulta confermato e vivificato dai contributi dell'Assise, che ha dato voce a multiformi sensibilità.

In apertura il Presidente della Commissione ha osservato che, malgrado una legislazione nazionale e regionale che comincia a dare i propri frutti, una eccezionale attività delle forze dell'ordine e della magistratura, un associazionismo presente ed attivo anche nell'educazione alla legalità nelle scuole, estorsione ed usura rappresentano fenomeni criminali diffusi endemicamente in troppe zone del Paese e della Sicilia. È necessario, dunque, ridare slancio all'azione di legalità da parte delle istituzioni e dell'associazionismo, dialogare di più e, soprattutto, coinvolgere maggiormente gli interessati; cioè, le vittime. La Commissione ha ritenuto di dar vita a questa iniziativa, fuori dagli schemi ordinari, non solo per rassegnare i rispettivi punti di vista ma per sollecitare una riflessione e per animare un dibattito costruttivo.

Si sono registrati, quindi, 14 interventi di rappresentanti delle associazioni, che hanno evidenziato i problemi originati dalla concreta applicazione delle norme vigenti, dal funzionamento dell'apparato amministrativo e dal difficile compito del sostegno alle vittime del racket.

Si mette in evidenza che, per incidere in profondità e pervenire a soluzioni radicali, devono realizzarsi condizioni in grado di attivare un percorso condiviso, oltre che dalle istituzioni, da tutti i soggetti rappresentativi di ruoli e interessi che in varia misura intersecano i meccanismi di in-

filtrazione della criminalità nell'economia e nell'amministrazione pubblica, fino a debordare nel mondo politico.

Il Sottosegretario all'Interno Balocchi ha sottolineato che il racket delle estorsioni costituisce non solo la forma più emblematica di affermazione dell'illegalità mafiosa ma anche un potente canale di inquinamento dell'economia legale. Le risorse drenate con metodo mafioso rifluiscono nel circuito economico, attraverso i consolidati meccanismi di riciclaggio, realizzando in tal modo un'alterazione strutturale del libero mercato e della libera concorrenza e contribuendo a creare uno squilibrio tra l'impresa legale e quella supportata dalla criminalità.

Il Governo – ha proseguito il Sottosegretario –, sensibile al problema e alla necessità di rendere adeguati gli strumenti normativi ed amministrativi vigenti, ha in previsione un intervento normativo affinché siano concessi mutui in favore dell'imprenditore fallito, come già è ammesso in via interpretativa, grazie ad una scelta coraggiosa, ampiamente condivisa e stimolata dall'Esecutivo, compiuta dal Commissario Straordinario per il Coordinamento delle attività antiracket ed antiusura.

Il Governo, inoltre, mantiene una proficua collaborazione con le Associazioni attraverso la stipula di protocolli di intesa, sia a livello nazionale che locale, per imprimere impulso e vigore alle attività di sostegno alle vittime, e ha già pianificato la promozione di rinnovate e più efficaci campagne di sensibilizzazione mediatiche, volte a massimizzare la conoscenza degli strumenti a disposizione delle vittime attuali e potenziali di usura e di estorsione, come presupposto indispensabile per stimolare l'impegno civile alla denuncia. Nella prossima legge finanziaria saranno inseriti meccanismi di stabilizzazione dei criteri di mutualità tra i fondi previsti dalla legge e doterà il fondo di prevenzione di autonomia finanziaria.

Il Prefetto Ferrigno nel suo intervento ha evidenziato la rilevanza della «fiducia» nel processo virtuoso che deve condurre al raggiungimento di un maggior livello di sicurezza e, quindi, di maggior sviluppo economico. La fiducia si raggiunge attraverso la testimonianza delle opere e non certo per mezzo delle mere affermazioni di principio. Ha espresso apprezzamento per il crescente impegno dell'associazionismo e delle istituzioni locali, che stanno trovando le opportune sinergie. In questo senso, l'impegno del Commissario Straordinario, fortemente sostenuto dal Sottosegretario Mantovano, ha costantemente perseguito la realizzazione di un rapporto di stretta interazione con le associazioni antiracket, delle quali valuta con profonda attenzione e stima l'esperienza conseguita a prezzo di sacrifici sul campo contro l'illegalità. È importante la consapevolezza che la mafia possa essere sconfitta.

Il Presidente ha concluso prendendo atto con soddisfazione del concreto e schietto confronto avviato, che per essere fecondo richiede il contributo fattivo di tutte le categorie economiche (industria, commercio, agricoltura, servizi, artigianato, consumatori, mondo bancario e finanziario, sindacati, associazioni), degli ordini professionali (commercialisti, notai, avvocati, ragionieri), degli esperti della materia (economisti, magistrati, forze dell'ordine specializzate), insomma di tutta la società civile.

È, infatti, evidente che solo attraverso un percorso condiviso responsabilmente da tutti i soggetti rappresentativi di ruoli e di interessi diversi ma accomunati dall'esigenza di favorire la correttezza dei rapporti economici, quale presupposto indefettibile per lo sviluppo, si può pervenire alla individuazione esaustiva dei meccanismi di infiltrazione della criminalità nel mercato legale e, quindi, alla proposizione di soluzioni efficaci alla prevenzione ed al contrasto del più pericoloso fenomeno delinquenziale che le società organizzate del terzo millennio si trovano ad affrontare.

Gli elementi emersi nell'Assise impongono un ineludibile approfondimento della normativa vigente, che, comunque conferma la validità dell'impianto complessivo. In particolare, nel breve termine, si deve puntare a:

- attivare una campagna informativa e di sensibilizzazione in grado di potenziare la conoscenza della legislazione antiracket e antiusura anche mediante testimonianze di imprenditori che hanno denunciato;

- inserire nella prossima legge finanziaria meccanismi di stabilizzazione dei criteri di mutualità tra i fondi previsti dalla legge e dotare il fondo di prevenzione di autonomia finanziaria;

- segnalare al Governo l'opportunità di potenziare gli uffici presso le Prefetture, con funzionari preposti in via continuativa alla problematica antiracket, onde massimizzare l'efficienza e la trasparenza del trattamento amministrativo. Al contempo, si devono garantire a livello centrale gli strumenti perché l'istruttoria sia più rapida nell'accertare la sussistenza effettiva dei requisiti di legge;

- istituire presso le Prefetture un Osservatorio Provinciale permanente, composto da rappresentanti delle associazioni e delle istituzioni locali, che analizzi il fenomeno del racket e le problematiche dell'accesso al credito;

- verificare l'efficacia della risposta giudiziaria sanzionatoria nei procedimenti per i reati di usura e di estorsione, con particolare riguardo a quelli denunciati dalle vittime. Esclusione dal patteggiamento ordinario e rivisitazione complessiva dei benefici penitenziari per i reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale;

- prevedere meccanismi di attivazione automatica di procedure per l'applicazione di misure personali – con particolare riferimento al divieto di soggiorno nella regione ove è stato commesso il reato – e patrimoniali nei confronti di soggetti rinviati a giudizio o condannati per estorsione e usura; prevedere meccanismi di esclusione dal circuito bancario dei soggetti condannati per usura;

- stimolare nel sistema bancario un approccio dinamico nella erogazione dei crediti con riferimento alla validità del progetto di impresa;

- affermare per legge la possibilità che siano concessi mutui in favore dell'imprenditore dichiarato fallito, che in atto viene già ammessa in via interpretativa, attraverso una coraggiosa scelta del Commissario Straordinario per il Coordinamento delle attività antiracket ed antiusura; scelta, peraltro, ampiamente condivisa e stimolata dal Governo;

– prevedere una rivisitazione delle norme sulle segnalazioni relative alle operazioni bancarie e finanziarie anomale, al fine di ottimizzare il contrasto antiracket;

– rendere ancora più completo il sistema di monitoraggio dei pubblici appalti, dalle fasi preliminari all'aggiudicazione della gara sino alla cantierizzazione e all'esecuzione delle opere, sfruttando pienamente le leve tecnologiche offerte dalla nuova architettura informatica, progettata per supportare la trasparenza dei grandi appalti e in via di realizzazione nell'ambito dell'azione strategica del Ministero dell'Interno;

– dare efficacia alla previsione legislativa di rotazione dei rappresentanti delle diverse associazioni nel Comitato di Solidarietà, incentivando le specifiche richieste;

– attivare un proficuo scambio informativo tra la Commissione Antimafia e le associazioni, onde assicurare la conoscenza di elementi utili rispettivamente all'attività di analisi della prima e all'operatività delle seconde;

– attivare misure di sostegno anche fiscali e borse lavoro per imprese vittime del racket, prevedendo analoghi benefici per gli imprenditori che diano la possibilità di reinserimento sociale e lavorativo a *ex* detenuti.

Al riguardo, una prima risposta è pervenuta, attraverso il Commissario Straordinario per il Coordinamento delle attività antiracket e antiusura, da parte del Ministro dell'Interno, che ha dato indicazioni perché fosse promossa la più ampia conoscenza delle misure previste dalle leggi nn. 108 del 1996 e 44 del 1999 a favore delle vittime dell'usura e del racket. Il contenuto del messaggio informativo, che ha l'obiettivo di aumentare la fiducia nelle istituzioni e favorire le denunce delle vittime, è lo stesso delle precedenti campagne: «Denunciare conviene».

Esso è stato diffuso – con inizio il 1° dicembre 2004 e termine il 31 gennaio 2005 – attraverso manifesti, *depliant* e spot televisivi con testimoni scelti tra le vittime dell'estorsione e dell'usura che, grazie al sostegno economico ottenuto dallo Stato, hanno potuto riprendere la loro attività. In particolare nel corso della campagna informativa è stato evidenziato come la collaborazione con lo Stato sia assolutamente fondamentale per contrastare e prevenire tali fenomeni ma sia anche conveniente sotto il profilo economico per la vittima che con la denuncia ha la possibilità di accedere ai benefici previsti normativamente.

Il dato più interessante riscontrabile quale effetto della campagna è che nel periodo 1° gennaio 2005-20 maggio 2005, rispetto allo stesso periodo degli anni precedenti, si è riscontrato un incremento considerevole del numero delle istanze di accesso presentate al Fondo di solidarietà. In particolare, nell'anno 2001 sono pervenute 231 istanze, di cui 131 di usura e 100 di estorsione; nell'anno 2002 sono pervenute 83 istanze, di cui 43 di usura e 40 di estorsione; nell'anno 2003 sono pervenute 97 istanze, di cui 41 di usura e 56 di estorsione; nell'anno 2004 sono pervenute 120 istanze, di cui 65 di usura e 55 di estorsione; nell'anno 2005 sono pervenute 148 istanze, di cui 65 di usura e 83 di estorsione.

Per quanto riguarda l'opportunità di potenziare l'attività delle Prefetture, sono stati individuati per ogni provincia funzionari dotati di specifica competenza e professionalità per seguire la materia delicata con la possibilità di avvalersi, ove occorra, di nuclei di valutazione e di conferenze di servizi. Tutto ciò nell'ambito di un coordinamento curato dall'Ufficio del Commissario anche alla luce degli orientamenti espressi dalla giurisprudenza amministrativa.

CAPITOLO 7

AFFINAMENTO DEGLI STRUMENTI NORMATIVI
DI CONTRASTO AL CRIMINE ORGANIZZATO1. QUESTIONI EMERSE IN SEDE DI APPLICAZIONE DELLA NUOVA NORMATIVA IN
TEMA DI REGIME CARCERARIO SPECIALE PREVISTO DALL'ARTICOLO 41-BIS
DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

La Commissione, in adempimento dei compiti sanciti dall'art. 1 della legge istitutiva, ha dato corso ad un'attività d'inchiesta volta ad accertare la congruità della normativa relativa al regime di detenzione speciale previsto dall'ordinamento penitenziario all'art. 41-*bis*.

La Commissione ritiene che questo istituto costituisca uno strumento fondamentale nel contrasto alla criminalità organizzata e mafiosa e, pertanto, la presente iniziativa muove dalla necessità di assicurare a quel regime le condizioni di massima operatività, nel rispetto dei diritti e delle garanzie riconosciute dall'ordinamento.

Nella seduta dell'8 marzo 2005 la Commissione ha approvato all'unanimità il seguente documento.

1.1 *Il percorso della nuova legge*

Appare opportuno richiamare per brevi cenni le vicende politiche e parlamentari che hanno portato all'attuale assetto della normativa.

L'art. 41-*bis* della legge di ordinamento penitenziario (26 luglio 1975 n. 354) reca la disciplina del regime di massima sicurezza applicabile ai detenuti e agli internati per reati di particolare gravità, indicati dall'art. 4-*bis* della stessa legge. La disposizione viene introdotta, in via temporanea, dall'art. 19 del D.L. 8 giugno 1992 n. 306; essa riprende l'abrogato art. 90 dell'ordinamento penitenziario, norma che tante polemiche aveva suscitato per le ingiustificate limitazioni dei diritti dei detenuti operate in relazione ad accadimenti non riferibili alla istituzione penitenziaria.

La concreta ed efficace applicazione dell'istituto in questi anni è stata garantita dalle numerose sentenze interpretative di rigetto della Corte Costituzionale, che hanno orientato entro binari di legittimità le prassi giurisprudenziali e la linea applicativa dell'Amministrazione penitenziaria e del Ministro della Giustizia.

La caratteristica precipua del regime di detenzione previsto dall'originaria formulazione dell'art.41-*bis* è stata quella della temporaneità: la sua vigenza, infatti, è stata assicurata per quasi dieci anni da ripetuti provvedimenti legislativi di proroga.

Con l'approssimarsi della scadenza del 31.12.2002 furono presentati in Parlamento distinti disegni di legge. Quelli proposti dall'opposizione (on. Fassino e altri, Atto Camera 2781, e sen. Angius e altri, Atto Senato 1440), accanto ad istituti di maggiore garanzia e di diversificazione dei regimi di detenzione, si caratterizzavano per la proposta di stabilizzare nell'ordinamento giuridico il regime detentivo speciale.

Anche il disegno di legge presentato dal Ministro della Giustizia Roberto Castelli (Atto Senato 1487) era connotato da un impianto di garanzia che recepiva le indicazioni della Corte Costituzionale (determinazione legislativa dei contenuti del regime, garanzie procedurali, coerenza con la finalità rieducativi, etc.) ma non prevedeva la stabilizzazione dell'istituto, poiché fissava la data finale di efficacia della normativa al termine della legislatura.

1.2 *L'intervento della Commissione Parlamentare Antimafia*

La scelta della definitiva stabilizzazione nell'ordinamento giuridico dell'istituto di cui all'art. 41-*bis* è stata affermata per la prima volta in sede parlamentare da questa Commissione.

All'esito di un dibattito impegnato e approfondito, infatti, la Commissione, in data 18.7.2002, ha approvato all'unanimità un documento di indirizzo che ha positivamente orientato il Parlamento nella definizione della riforma del regime detentivo differenziato.

Questi i principi essenziali stabiliti dalla Commissione nel documento:

1. stabilizzazione della previsione dell'istituto del regime di massima sicurezza nell'ordinamento giuridico; così da evitare l'anomalia della temporaneità della disposizione, certo non funzionale alla sua efficacia intimidatoria;
2. più adeguata e garantita disciplina dell'istituto, con la specificazione per legge delle regole e dei contenuti del regime detentivo differenziato;
3. estensione del termine di validità del decreto e delle proroghe e definizione dei presupposti per la prima applicazione e per le proroghe;
4. compiuta regolamentazione del controllo giurisdizionale, sia con riferimento alla legittimazione al reclamo, estesa al difensore, sia con riguardo all'autorità giudiziaria competente;
5. ridefinizione dei presupposti applicativi del regime speciale relativamente ai soggetti destinatari, con l'estensione della sua applicabilità ad altre categorie di pericolosi criminali, come i trafficanti di esseri umani.

Il documento, dunque, afferma principi e linee di riforma della normativa, entro le cui coordinate il Parlamento ha potuto delineare una disciplina equilibrata e stabile del regime di detenzione speciale, mirata a garantire, ad un tempo, le esigenze di sicurezza e di prevenzione del cri-

mine e i diritti del cittadino detenuto alla stregua degli insegnamenti affermati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Con legge 23.12.2002, n. 279, il Parlamento ha infine approvato a larga maggioranza – e in tempi significativamente rapidi – la riforma della normativa concernente il trattamento penitenziario differenziato, facendo proprio l'impianto indicato dalla Commissione.

1.3 *Le vicende applicative della nuova legge*

L'entrata in vigore della nuova legge ha determinato la proposizione di un maggior numero di ricorsi rispetto al passato, proprio in relazione alle maggiori opportunità offerte dalla legge n. 279 del 2002.

E, tuttavia, nel corso dell'intero anno 2003 l'andamento delle decisioni dei Tribunali di sorveglianza sui reclami proposti avverso i decreti ministeriali segnalava un altissimo e preoccupante numero di declaratorie di inefficacia. Una siffatta situazione determinava un'iniziativa della Commissione volta a valutare la congruità della nuova normativa, l'adeguatezza dell'azione dei pubblici poteri interessati e, dunque, le cause di un così alto numero di annullamenti.

In questa prospettiva, agli inizi di gennaio del 2004, il Presidente della Commissione ha avviato un monitoraggio delle decisioni della magistratura, richiedendo a tutti i Tribunali di sorveglianza e alle Procure Generali una rassegna degli eventuali profili problematici derivanti dall'entrata in vigore della legge 23 dicembre 2002, n. 279.

Anche al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è stato richiesto di riferire in ordine alla situazione determinata dai provvedimenti della magistratura di sorveglianza.

Disposta l'acquisizione della documentazione, il sen. Alberto Maritati, già relatore del citato documento di indirizzo approvato dalla Commissione nel luglio 2002, nella seduta del 23 marzo 2004 ha svolto una relazione illustrativa delle prassi applicative della nuova legge, individuando e proponendo al dibattito della Commissione le questioni sulle quali appariva necessaria l'espressione di un indirizzo da parte dell'organismo parlamentare.

In esito alla discussione è stata deliberata l'audizione del Procuratore Nazionale Antimafia dott. Piero Luigi Vigna (svoltasi nella seduta del 4 maggio 2004), del Direttore del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, dott. Giovanni Tinebra, e del Direttore Generale dell'Ufficio dei Detenuti e del Trattamento del DAP, dott. Sebastiano Ardita (entrambi auditi nella seduta dell'11 maggio 2004).

1.4 *Il quadro delle risposte degli uffici giudiziari di merito*

Prima di affrontare il merito degli importanti contributi offerti, appare opportuno dare atto in questa sede del quadro emerso dall'esame delle relazioni e delle note illustrative inviate alla Commissione da tutti i Tribunali di sorveglianza e dalle Procure Generali, cui era stato richiesto di ri-

ferire in ordine alle problematiche applicative dell'istituto di cui all'art. 41-bis dell'o.p. e, in particolare, delle eventuali criticità indotte dall'entrata in vigore della legge n. 279 del 2002.

ANCONA

Il Tribunale di sorveglianza di Ancona, che nel 2003 ha definito con ordinanza 75 ricorsi su 79 presentati:

1. esprime perplessità sul fatto che i nuovi decreti applicativi predisposti dal Ministero non riguardino solo figure apicali ma anche chi «*sia in grado di veicolare all'esterno le disposizioni ... dei capi*»;

2. rileva che la riconosciuta possibilità dell'autonoma impugnabilità del silenzio - rigetto dell'Amministrazione, a fronte dell'istanza di revoca del decreto, possa determinare una duplicazione di giudizi;

3. pone questioni di rilievo eminentemente applicativo in relazione a: modalità di fruizione dei colloqui per i detenuti con prole minore di età; vetro divisorio; pacchi;

4. rileva l'incongruenza della competenza del magistrato di sorveglianza, che poco conosce della situazione «criminale» esterna del detenuto;

5. rileva che il Tribunale deve decidere nel termine di dieci giorni dalla presentazione del reclamo con la procedura di cui agli artt. 666 e 678 c.p.p., norme, tra l'altro, che prevedono l'obbligo dell'avviso al difensore «almeno dieci giorni prima della udienza in camera di consiglio».

BOLOGNA

Il Tribunale di sorveglianza di Bologna ha disapplicato il decreto in sei casi: tre per ragioni di salute e tre per espiazione della pena, previo scioglimento del cumulo; difetto di motivazione del ruolo direttivo; mancato invio da parte del DAP di documentazione probatoria indicata nel decreto.

La Procura Generale di Bologna riferisce di aver impugnato uno dei sei provvedimenti di cui sopra. In ordine ad altri 18 provvedimenti del Tribunale, che dichiaravano inefficaci talune disposizioni del decreto (per colloqui e pacchi), ha proposto ricorso per Cassazione, ottenendo l'annullamento dei provvedimenti del Tribunale sul punto delle limitazioni.

Sulla questione dell'aggravante di cui all'art. 7 della legge n. 203 del 1991 (della quale più avanti meglio si dirà), l'orientamento del Tribunale è nel senso che è sufficiente che essa risulti in fatto dalla motivazione pur se manca la contestazione formale dell'aggravante.

Per l'ipotesi di pene concorrenti, il Tribunale esclude l'applicabilità del regime detentivo speciale quando, sciogliendosi il cumulo, siano già state espiate le pene relative ai reati che legittimano il regime differenziato.