

UN IMPEGNO SEMPRE PIU' FORTE CONTRO LA CRIMINALITA' ORGANIZZATA⁶⁶

Domenico Cuttaia⁶⁷

I più recenti dati statistici confermano la correlazione tra la crisi economica in atto e l'aumento dell'economia c.d. criminale, fondata sull'emergere di mercati paralleli di beni e di servizi di natura illegale; tra questi, soprattutto, quelli riconducibili all'estorsione, all'usura e - oggi - anche alla contraffazione.

Negli ultimi anni, proprio a causa dell'aggravarsi dei problemi finanziari, dovuti all'indebitamento, non pochi esercizi commerciali e imprese sono stati costretti a cessare le loro attività.

Nel contempo, sono stati aperti veri e propri "sportelli illegali paralleli", gestiti dalla criminalità organizzata, che, con intimidazioni e minacce, sempre più spesso colpiscono al cuore consolidate potenzialità produttive, ed ai quali l'operatore economico in difficoltà, è spesso costretto a rivolgersi.

Ne consegue così un vero e proprio circolo vizioso: la crisi economica determina una significativa diminuzione di domanda di beni e servizi – con relativa contrazione dell'offerta - e provoca un simmetrico spostamento della stessa domanda verso beni e servizi illegali, che causa ancor più instabilità e marginalizzazione sociale.

All'economia legale (e reale) viene così ad affiancarsi un'economia "invisibile" che occorre contrastare sia con la repressione che con fondamentali strumenti a sostegno solidale delle vittime.

In tale contesto si colloca l'attività del Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket ed antiusura, la quale si sviluppa lungo due direttrici di fondo che sono rappresentate: a) dal coordinamento, anche operativo, su tutto il territorio nazionale di ogni iniziativa o attività posta in essere nell'ambito della lotta al racket e all'usura da parte delle Amministrazioni dello Stato e di ogni altro Ente interessato, ferme restando le competenze delle Autorità di Pubblica Sicurezza; b) dall'attività del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura, il quale, presieduto dal Commissario Straordinario, delibera in ordine alle domande di accesso al Fondo di Solidarietà presentate dalle vittime.

Giova sottolineare la circostanza che il Comitato di solidarietà è costituito da rappresentanti dei Ministeri della Giustizia, dell'Economia e delle Finanze, dello Sviluppo Economico, da rappresentanti delle Associazioni di Categoria (nella composizione attuale sono presenti la Confcommercio, la Confindustria, la Confartigianato), delle Libere Professioni e delle Imprese Sociali, da rappresentanti del CNEL e della CONSAP; da rappresentanti delle Associazioni Antiracket e Antiusura di maggiore rilevanza in sede nazionale.

⁶⁶ Contributo al Seminario su "ICT e lotta all'usura e al racket nei territori turistici", tenutosi alla conferenza delle XVII Giornate del Turismo il 22 ottobre 2018.

⁶⁷ Commissario Straordinario del Governo per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura

A proposito del funzionamento di tale organismo si rivela necessario svolgere un'intensa attività di illustrazione e di divulgazione per informare non solo gli addetti ai lavori ma l'opinione pubblica in genere sulla validità di alcuni strumenti che il legislatore ha approntato per favorire la denuncia di fenomeni criminosi e imprimere il massimo impulso alle attività investigative e repressive nel contrasto della criminalità organizzata, assicurando, nel contempo, un concreto sostegno economico alle vittime.

Si tratta, in particolare, della possibilità di usufruire dei benefici economici previsti dal "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura".

L'utilizzazione di tale Fondo, rideterminato con il D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, convertito nella L. 26 febbraio 2011, n. 10, rappresenta una risposta in termini solidaristici che lo Stato dà alle vittime, e, nel contempo, anche un formidabile strumento in grado di imprimere, se utilizzato al meglio, una decisa svolta alla lotta al crimine organizzato.

Infatti, segnatamente per le vittime di estorsione e usura, l'accesso al Fondo è possibile sin dalla denuncia presentata alla magistratura o agli organi di polizia, senza dover attendere, quindi, l'esito del giudizio penale.

Ciò consente di poter intervenire immediatamente a sostegno di quei soggetti economici colpiti dall'attività estorsiva o usuraria.

Alla finalità solidaristica si aggiunge quella economica, nel senso di consentire alla vittima di potersi reinserire nel circuito economico grazie al sostegno finanziario concesso dallo Stato.

C'è, infine, una terza finalità che viene perseguita: quella di politica criminale, intesa a incoraggiare le vittime di estorsione e usura a denunciare i reati, in quanto l'accesso al Fondo di solidarietà è imprescindibile dall'avvenuta denuncia del patito reato presentata all'autorità giudiziaria o all'organo di polizia.

Infatti, ai sensi dell'art. 14 della L. 7 marzo 1996, n. 108, i "soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali dichiarano di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale" possono accedere a un mutuo senza interessi ed esente da oneri fiscali.

Ai sensi dell'art. 3 L. 23 febbraio 1999, n. 44, i soggetti, con le medesime caratteristiche sopraindicate, i quali abbiano subito un evento lesivo in conseguenza di richieste estorsive o in conseguenza di situazioni di intimidazione ambientale, possono richiedere una elargizione a valere sul Fondo di solidarietà.

E' bene precisare che proprio il riferimento normativo alle situazioni di condizionamento ambientale consente di poter valutare comportamenti delittuosi caratterizzati da violenza non assimilabili esclusivamente alla fattispecie classica della richiesta estorsiva, nonché di proseguire l'*iter* procedurale amministrativo per l'accesso al Fondo di Solidarietà anche quando, allo stato attuale delle indagini, non risultino individuati i presunti autori dei comportamenti estorsivi.

Come si può notare, la procedura di concessione del sostegno previsto dalla normativa viene originata da un atto di iniziativa di un soggetto (cioè la vittima dell'estorsione o dell'usura), che però rivesta una qualificazione di tipo economico. Deve, infatti, trattarsi, di esercente attività imprenditoriale, commerciale, artigianale, libero professionale (o esercente comunque un'attività economica).

La presentazione dell'istanza da parte di chi si proclama vittima di estorsione o di usura dà vita a un procedimento amministrativo che potremmo definire *sui generis* in quanto si inserisce in esso una valutazione formalmente espressa dal Procuratore della Repubblica (o, a seconda dei casi, dal Procuratore Distrettuale Antimafia).

L'emissione di un parere da parte dell'Autorità Giudiziaria inquirente non costituisce, quindi, elemento informativo (al pari degli elementi di conoscenza acquisiti per il tramite degli organi di Polizia) per orientare le scelte in ordine alle determinazioni da assumere sull'istanza, ma rappresenta un adempimento obbligatorio che si traduce in un vero e proprio momento endoprocedimentale, caratterizzato da una valutazione fondata sulle prime risultanze delle indagini svolte dal P.M. a seguito della denuncia presentata dalla vittima di estorsione o usura.

Le fasi del procedimento finalizzato alla concessione di un sostegno economico alle vittime dell'estorsione e dell'usura possono essere individuate nelle seguenti:

- presentazione dell'istanza da parte dell'interessato;
- preliminare verifica effettuata dalla Prefettura competente per territorio circa il rispetto dei termini di presentazione dell'istanza medesima e circa la permanenza dei requisiti soggettivi in capo all'istante e l'assenza di condizioni ostative;
- acquisizione del parere del P.M. competente da parte della Prefettura;
- redazione di un dettagliato rapporto da parte del Prefetto competente (il quale si avvale dell'attività svolta da un apposito organismo, il Nucleo di valutazione, costituito in ogni Prefettura, presieduto da un dirigente prefettizio e di cui fanno parte diversi rappresentanti delle istituzioni territoriali, tra cui la Banca d'Italia e l'Agenzia delle Entrate, e degli ordini professionali) e successiva trasmissione al Commissario Straordinario,
- deliberazione in ordine all'istanza da parte del Comitato di solidarietà, presieduto dal Commissario Straordinario, a valere
- sul Fondo di Rotazione;
- attuazione della deliberazione adottata dal Comitato di solidarietà a mezzo di decreto del Commissario Straordinario;
- esecuzione del decreto commissariale a cura di CONSAP.

Allo schema classico del procedimento possono aggiungersi fasi eventuali integrative dell'efficacia o di riesame dell'istanza o rettificative del decreto commissariale.

Infine, come per ogni provvedimento amministrativo, è disposta la revoca del decreto commissariale qualora sopraggiungano situazioni, che, se sussistenti *ab initio*, non avrebbero reso concedibile il sostegno economico all'istante.

La procedura sommariamente descritta, pur apparendo lineare, presenta spesso oggettive complessità collegate alla esatta definizione del contesto in cui i fatti dedotti si sono verificati, il che implica un'attenta analisi di comportamenti, situazioni ambientali ed altro, che sovente non rendono celere l'*iter* come si vorrebbe; inoltre alcune asperità si rinvergono in fase di quantificazione del danno la quale, se relativamente agevole in ordine al profilo del danno emergente, è senz'altro più complicata a proposito del lucro cessante o in relazione ad altri profili che si stanno ponendo all'attenzione, quali, ad esempio, quelli relativi alla perdita di *chances*⁽¹⁾ e alla perdita di avviamento

Al fine di corrispondere alla necessità di conferire maggiore incisività agli interventi in tema di prevenzione e a quelli di sostegno delle vittime - che comunque sono funzionali alla repressione del racket e dell'usura - appare in tutta la sua evidenza la necessità che il quadro normativo vigente possa essere adeguato alle nuove e complesse esigenze anche di carattere operativo che la realtà di tutti i giorni, non solo nel Mezzogiorno d'Italia ma anche nelle aree economicamente più avvantaggiate del nord, pone con urgenza.

In particolare, per il fenomeno dell'usura, che tende addirittura ad espandersi, è necessario ampliare l'ambito di intervento per incidere sulle cause che inducono le persone (soggetti economici e non) a rivolgersi agli usurai. Tra tali cause, le più evidenti sono da riferirsi al sovraindebitamento e alla rovinosa tendenza, purtroppo in aumento, al gioco d'azzardo, sia "legale" che illegale.

Per quanto riguarda il fenomeno del racket occorre ampliare il raggio d'intervento individuando le numerose situazioni in cui le estorsioni vengono portate a termine in forme molto più sofisticate e subdole rispetto al passato.

Di ciò si comincia ad avere piena consapevolezza in abito operativo.

In diverse occasioni è stata messa in evidenza la strategia posta in essere da qualche anno a questa parte dalle organizzazioni criminali, intesa a costituire veri potentati economici fondati sul malaffare, i quali offrono "servizi" agli operatori economici attirandoli nei loro circuiti.

Si tratta, ovviamente, di "servizi" di matrice illegale, quali, ad esempio, interventi corruttivi presso le pubbliche amministrazioni.

Una volta entrati in tali circuiti gli operatori economici debbono sottostare mano a mano a contratti capestro, ad obblighi a contrattare con determinati "personaggi", pena la loro fuoriuscita di fatto dal mercato.

La minaccia con pistola alla mano e la stessa sfacciata richiesta di interessi usurari sono state in buona parte sostituite con metodi molto più subdoli e sofisticati che implicano una pervasività estremamente pericolosa all'interno del sistema economico - sociale non solo a livello locale ma anche a livello nazionale.

Oggi i territori maggiormente esposti, in prospettiva, sono quelli delle Regioni più produttive e tutto ciò rende necessario un sollecito cambio di strategia anche da parte dei poteri dello Stato.

Certamente gli organi di polizia giudiziaria, soprattutto sotto l'impulso della *D.N.A* e delle *Procure Distrettuali Antimafia*, hanno già focalizzato questi profili e affinato gli strumenti investigativi utilizzati per perseguire tali fenomenologie criminose sempre più sotto traccia, ma al tempo stesso con maggiori potenzialità di inquinamento del sistema economico.

Occorre, tuttavia, intervenire sollecitamente anche sotto il profilo normativo, rendendo più incisivi i poteri d'intervento anche sul piano amministrativo.

In tale contesto, che vuole essere soprattutto un contesto di impegni operativi da assumere, si ritiene di dover sottolineare la necessità di affrontare le diverse tematiche sul tappeto anche attraverso il confronto e l'esame congiunto con le diverse componenti istituzionali, del mondo accademico, dell'associazionismo di categoria e del volontariato antiracket e antiusura, i quali si occupano quotidianamente della materia. Il tutto al fine di individuare "percorsi" che possano completarsi con il porre a

disposizione di Parlamento e Governo soluzioni che modifichino, per quello che occorre, e integrino l'attuale quadro normativo, adeguandolo alle nuove e pressanti esigenze di operatività, in modo che si possa rafforzare quello spirito solidaristico esemplarmente tratteggiato dalle Leggi *n. 108/1996* e *n. 44/1999*.

In tale contesto, l'impegno delle Giornate del Turismo qui a Milano in questi giorni non può che essere proficuo.