

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

108° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 26 GENNAIO 1999

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente PINTO

### INDICE

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

(3110) *Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura*, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 2, 13, 14 e <i>passim</i>
BERTONI ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	12, 14
BUCCIERO ( <i>AN</i> ) . . . . .	14
CENTARO ( <i>Forza Italia</i> ) . . . . .	15
CIRAMI ( <i>UDR</i> ) . . . . .	15
FOLLIERI ( <i>PPI</i> ) . . . . .	15
MELONI ( <i>Misto</i> ) . . . . .	14
RUSSO ( <i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i> ) . . . . .	15
SILIQVINI, ( <i>AN</i> ), <i>relatrice alla Commissione</i> 2, . . . . .	12, 14

*I lavori hanno inizio alle ore 15,20.*

#### **DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE**

**(3110) Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura**, approvato dalla Camera dei deputati  
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura», già approvato dalla Camera dei deputati.

Prego la relatrice, senatrice Siliquini, di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

SILIQUNI, *relatrice alla Commissione*. Il disegno di legge al nostro esame, che ci perviene dalla Camera dei deputati, riveste una grande rilevanza per il nostro Paese; nella mia relazione cercherò, quindi, di spiegare i motivi per i quali è stato posto in essere perché, solo comprendendoli, si potranno capire gli obiettivi che con esso ci proponiamo, e cercherò altresì di evidenziare, almeno in merito agli articoli più importanti, le modificazioni che sono state apportate al disegno di legge originario.

Innanzitutto occorre dire che il disegno di legge al nostro esame, che è un provvedimento di iniziativa governativa (per questo motivo è nato come disegno di legge della presidenza Prodi), si propone di migliorare le disposizioni in materia di vittime del *racket*. Durante la trattazione del provvedimento originario, costituito da soli otto articoli, in Commissione giustizia ci si è resi conto della necessità di affrontare il problema in modo più ampio, al fine di rendere più efficaci le norme in parte già contenute in precedenti leggi (richiamo, per esempio, la legge n. 108 del 1996 in materia di usura, esaminata in questa Commissione in sede deliberante, che aveva previsto l'istituzione del Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura), perché i risultati applicativi sono stati poco soddisfacenti. Da più parti è stata segnalata, infatti, la crescita del fenomeno dell'usura; per dare solo una indicazione dei numeri pervenutici dal Ministero dell'interno, si rileva che le domande presentate al Fondo di solidarietà per le vittime del *racket* sono state 639 e devo dire che di per sé sono poche a fronte di tutte le estorsioni che avvengono dal nord al sud del Paese: si tratta ormai di un problema di carattere nazionale, a differenza di qualche anno fa, quando era solo legato al Mezzogiorno. Oggi i fatti di Milano ci insegnano e chiederò – se sarà possibile – delle spiegazioni a chi sa tutto al riguardo, e cioè il procuratore nazionale antimafia Vigna, il quale nella sua ultima relazione ha spiegato che questo problema non è

più retaggio di alcune regioni, ma ha ormai carattere europeo. Se dobbiamo far sì che il numero delle denunce dei reati di usura sia pari al numero di reati che effettivamente si verificano, occorre incentivare le vittime ad uscire allo scoperto, a rendere noto e pubblico il dramma che vivono.

Come dicevo prima, le domande presentate al Fondo di solidarietà per le vittime del *racket* sono state 639, ma – ciò è paradossale – ne sono state accolte solo 107. Addirittura, per quanto concerne il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, su 413 domande presentate ne sono state accolte solo 38. Devo aggiungere come relatrice, e soprattutto come colei che ha seguito attentamente la nascita di tale Fondo in Commissione, che effettivamente si riscontrano delle farraginosità e che, quindi, bisognerà capirne la causa per comprendere se il lavoro svolto dalla Camera dei deputati sia perfetto o perfettibile.

Se, dunque, lo scopo principale è rompere il vincolo di omertà che riscontriamo per i reati di usura e di *racket* (reati che presentano notevoli somiglianze) e se vogliamo rendere più incisiva la forza dello Stato nel perseguire tali reati, ci dobbiamo rendere conto che a livello giudiziario potrà essere svolto un lavoro solo per quello che emerge, che è molto poco, e che, nonostante l'esistenza di leggi che già prevedono gli aiuti per le vittime del *racket* e dell'usura, in realtà i Fondi non funzionano.

Allora, è chiaro che diminuiscono le denunce, perché tutti coloro che hanno provato ad intraprendere tale strada non hanno ottenuto risultati (la loro fatica è stata completamente inutile). Ricordo che, quando nel 1996 è stata approvata la legge n. 108, all'inizio le vittime nutrivano una certa speranza di rompere il vincolo omertoso e cercavano un aiuto. Tuttavia, dopo che si sparse la voce – questo è il concetto – che a fatica le domande di aiuto ricevevano risposta e soprattutto dopo tempi biblici (da ciò è scaturita la necessità di porre in essere questo disegno di legge), si ebbe una contrazione del numero delle domande.

A questo punto, prima di passare ad illustrare gli articoli, vorrei fare una premessa. A mio giudizio, occorre – è una necessità che avverto in modo molto forte e sono convinta che ciò vale anche per i membri di questa Commissione e per quelli della Camera dei deputati – prevedere, attraverso norme più semplici e più snelle, eventualmente improntate al decentramento delle pratiche che stanno ferme 2 anni e non portano ad alcun risultato, la collaborazione del prefetto della provincia nella quale risiede la vittima, il quale può raccogliere in modo più veloce tutte le notizie utili per l'istruttoria. Quindi, con una semplificazione degli strumenti normativi, ritengo si possa arrivare ad una legge che non resti solo scritta sulla carta ma sia efficace per le vittime di questi reati.

A mio avviso, lo Stato deve dimostrare di essere al fianco delle vittime del *racket* e dell'usura e di voler intervenire celermente, per cui bisognerà cercare di concludere l'*iter* del provvedimento in tempi rapidi senza che ciò significhi licenziare il disegno di legge non avendo valutato attentamente se le risposte date dalla Camera ai problemi che stiamo evidenziando siano le migliori possibili. Sarebbe infatti paradossale ritrovarsi

tra due anni a dover approvare una legge per migliorare la legge che avrebbe dovuto migliorare quella precedente. Questa è un'occasione troppo importante per rischiare, involontariamente ed in buona fede, di fare degli errori fornendo uno strumento ancora una volta inutilizzabile. Dopo l'esposizione delle premesse e delle riflessioni necessarie, a mio avviso, per un approccio corretto, vorrei indicare i passaggi principali dell'articolato, tenendo conto, come ho già detto, che vi sono due testi legislativi: quello presentato ed esaminato nell'altro ramo del Parlamento e quello oggi in discussione, l'atto Senato n. 3110.

Nell'illustrare tale disegno di legge, cercherò – nei limiti del possibile, perchè la materia è alquanto tecnica e complessa – di evidenziare le modificazioni giustamente introdotte alla Camera, al fine di capire se quel lavoro è stato compiuto all'80 o al 100 per cento, se si rende necessario aggiungere ancora un tassello. A volte infatti possono insorgere problemi di interpretazione. Io stessa mi sono trovata di fronte a problemi di comprensione e di interpretazione e, se è difficile per noi capire cosa recepisce un cittadino, un magistrato o l'amministrazione dello Stato, immaginiamoci poi, quando si tratterà di applicare la norma, cosa potrebbe succedere: se vi fosse la volontà di non attuarla, si troverebbe subito il punto cui appigliarsi per farlo.

E vengo all'esame dei primi articoli. Una delle principali caratteristiche del testo in esame al Senato è l'ampliamento del numero delle vittime che hanno diritto di presentare domanda di elargizione (definiamola così per intenderci) che riguarda sia le vittime dell'estorsione che quelle dell'usura perchè, come ho detto prima, nel passaggio alla Camera si è esteso il progetto normativo originario.

All'articolo 3 del disegno di legge in discussione, rapportandolo al testo presentato alla Camera, si vede come viene aumentato il numero delle vittime: come possibili vittime, che hanno titolo a chiedere l'elargizione, sono indicati gli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, coloro che esercitano una libera professione, che subiscono un danno a beni mobili o immobili, anche sotto forma di mancato guadagno. Non viene considerato quindi solo il danno, ad esempio, della casa fatta saltare per aria ma anche quello derivante dal mancato guadagno futuro se in essa vi era ad esempio una bottega. Vi è un'estensione del ventaglio delle possibilità di richiesta.

Agli articoli 4 e 5 sono previste alcune condizioni per l'elargizione che mi sembrano giuste. In particolare all'articolo 4 si prevede la concessione dell'elargizione a condizione che la vittima non abbia aderito o abbia cessato di aderire alle richieste estorsive. Metto l'accento su questo perchè proprio per tale tipo di reati vi è stato, mi riferisco ad esempio all'usura, il concorso, anche se anomalo, da parte della vittima perchè è quest'ultima che è andata a cercare il denaro; dopo però la cessazione della sua adesione alle richieste, attraverso l'assistenza dello Stato intendiamo stimolare la denuncia e l'uscita allo scoperto della vittima. Quindi è stato previsto che coloro che hanno cessato di aderire alle richieste

estorsive, in determinate condizioni, possono essere autorizzati a presentare le domande di elargizione.

Nel caso in cui vi è stata acquiescenza alle richieste estorsive, l'articolo 5 prevede che l'elargizione possa essere concessa anche in relazione ai danni a beni mobili o immobili o alla persona verificatisi nei sei mesi precedenti la denuncia.

Tutto l'impianto è volto a far sì che il cittadino che si trova improvvisamente travolto da fenomeni di *racket* o di usura (che si è andato a cercare in quest'ultimo caso ma che vuole far cessare) sappia che se esce allo scoperto con la denuncia potrà avere determinati aiuti da parte dello Stato.

Uno degli elementi qualificanti della normativa è sicuramente l'elargizione che può essere concessa anche agli appartenenti ad associazioni od organizzazioni aventi lo scopo di prestare assistenza e solidarietà a soggetti danneggiati da attività estorsive.

Naturalmente devono esserci delle condizioni ben precise. Dobbiamo anche stare attenti che su altri versanti non vi sia una strumentalizzazione della norma: si devono verificare talune condizioni che vengono indicate al comma 1 dell'articolo 6.

In questo articolo si introduce un criterio nuovo mai evidenziato in precedenza. Nel testo oggi in discussione sono proposti nuovi articoli con nuove previsioni normative. Una di tali previsioni riguarda le situazioni di intimidazione ambientale, sicuramente legata a certi ambienti, a certe zone. Ho voluto richiamarla alla vostra attenzione per completezza di informazioni trattandosi di una novità su cui saremo chiamati a riflettere.

Un altro punto che mi sembra importante che condivido pienamente riguarda la possibilità di presentare la domanda per avere l'elargizione da parte di soggetti «diversi» da quelle che sono le vittime in senso stretto. Il caso tipico è quello del proprietario di una casa in cui la vittima è in affitto: per la situazione in cui si trovava la vittima, la casa esplose, ad esempio, a danno quindi anche del proprietario dell'immobile. Questo è uno dei casi più banali e più semplici ma ve ne possono essere molti altri. Vi è il caso di coloro che subiscono lesioni personali oltre ad un danno a beni mobili ed immobili. Facciamo l'esempio di chi ha subito un'aggressione perchè non aveva pagato il «pizzo» e che si trovava in quel momento insieme ad una terza persona che non è un parente e che ha subito danni fisici gravi (ad esempio esplose una bomba che colpisce anche questa terza persona). È chiaro che si doveva prevedere la possibilità di risarcimento del danno anche in questo caso.

Un'altra novità che segnalo è la possibilità – nelle leggi precedenti non era prevista – concessa ai familiari superstiti della vittima di chiedere l'elargizione (il coniuge, i figli, i genitori, i fratelli e le sorelle, il convivente *more uxorio*), a condizione che la utilizzino per esercitare un'attività economica. A tal riguardo il testo originario del disegno di legge stabiliva che l'attività economica doveva essere esercitata necessariamente nel luogo di residenza della vittima. Tuttavia, emendamenti dell'opposizione, che sono stati condivisi da tutti essendo stati accolti, hanno – ciò mi sem-

bra veramente giusto – riconosciuto il diritto di esercitare l'attività economica nel luogo dove la persona ritiene, perché non la si può obbligare, e di conseguenza condizionare il risarcimento, a continuare a lavorare nel luogo dove è avvenuta – per esempio, – l'esplosione. Ritengo, quindi, assolutamente condivisibile questo emendamento, che ricordo è stato presentato da Alleanza Nazionale ed è stato poi approvato da tutti.

Sempre attraverso un emendamento dell'opposizione è stato introdotto l'articolo 9, che riguarda l'ammontare della elargizione. Do lettura dell'articolo: «L'elargizione è corrisposta, nei limiti della dotazione del Fondo previsto dall'articolo 18, in misura dell'intero ammontare del danno e comunque non superiore a lire 3.000 milioni». Recita inoltre: «L'elargizione è esente dal pagamento delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle persone giuridiche».

Per quanto riguarda i criteri di liquidazione (articolo 10), devo rilevare che sono rimasti uguali a quelli previsti nel testo del Governo e, pertanto, non ritengo significativo indicarli. Passo quindi ad illustrare l'articolo 13, perché in esso si riscontrano le modifiche più rilevanti. Tale articolo riguarda le modalità e i termini della domanda per ottenere la concessione dell'elargizione, la quale può essere presentata dall'interessato ovvero, con il suo consenso, dal consiglio nazionale del relativo ordine professionale o da una delle associazioni nazionali di categoria rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL). La domanda può essere altresì presentata da uno dei familiari superstiti della vittima ovvero, per il tramite del legale rappresentante e con il consenso dell'interessato, da associazioni od organizzazioni iscritte in apposito elenco tenuto a cura del prefetto. In questo modo si viene ad ovviare ad una diffusa mancanza di conoscenza da parte delle vittime della possibilità di usufruire dell'elargizione (probabilmente la legge n. 108 del 1996 è stata posta in essere in un momento difficile e di essa non è stata data una adeguata informazione, a causa delle campagne elettorali in atto in quell'anno). Pertanto, per ovviare a tale mancanza e al fine di rendere possibile l'esercizio di un diritto consentito dalla legge alle vittime, è stata prevista la possibilità, con il consenso delle vittime stesse, di attivare i consigli nazionali dei relativi ordini professionali o le associazioni nazionali di categoria.

L'articolo 13 prevede inoltre che, con decreto del Ministro dell'interno, da emanare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sono determinate le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'elenco di tali associazioni (bisogna, infatti, prevedere regole certe). Una delle più rilevanti modifiche apportate dalla Camera dei deputati al testo originario del Governo riguarda i termini per presentare l'istanza (in passato – l'ho verificato di persona – molte di queste istanze venivano presentate al di fuori di termini previsti dalla legge a causa del tipo di reato: non si tratta infatti di una rapina, per la quale è possibile dopo un'ora fare la denuncia). Mentre nel testo originario si stabiliva di far decorrere il termine di 120 giorni dall'evento lesivo (trattandosi di una vittima che ha

pagato gli usurai e che deve fare il salto di qualità andandoli a denunciare, passa a volte molto tempo perchè in essa maturi l'idea di fare la denuncia stessa, dal momento che effettivamente rischia la propria vita), il terzo comma dell'articolo 13 prevede che la domanda deve essere presentata entro il termine di 120 giorni dalla data della denuncia ovvero dalla data in cui l'interessato ha conoscenza che dalle indagini preliminari sono emersi elementi atti a far ritenere che l'evento lesivo consegue a delitto commesso per le finalità indicate negli articoli precedenti. Ciò è stato chiaramente stabilito nell'interesse della vittima.

Un'altra rilevante modifica è contenuta nel comma 5 dell'articolo 13, il quale prevede che i termini stabiliti dai commi 3 e 4, relativi alla domanda, sono sospesi nel caso in cui, sussistendo un attuale e concreto pericolo di atti di ritorsione, il pubblico ministero abbia disposto, con decreto motivato, le necessarie cautele per assicurare la riservatezza dell'identità del soggetto che dichiara di essere vittima dell'evento lesivo o delle richieste estorsive. Questo in considerazione della evidente necessità di segretezza che si accompagna a volte alla denuncia dei reati in questione, al fine di non esporre la vittima a implicite ed ovvie ritorsioni.

Anche l'articolo 14 prevede delle innovazioni. Infatti, mentre nel corrispondente articolo 4 si prevedeva che la concessione dell'elargizione si disponesse con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (quindi il Presidente del Consiglio aveva attribuito a se stesso la possibilità di concederla), con l'articolo 14 del provvedimento in discussione si prevede che tale concessione sia disposta con decreto del Commissario per il coordinamento delle iniziative *antiracket* e *antiusura*, come è già previsto nella legge sull'usura.

Il disegno di legge presentato alla Camera dall'onorevole Prodi prevedeva il passaggio della decisione alla Presidenza del Consiglio, ma questa è stata riportata al decreto del Commissario per il coordinamento delle iniziative *antiracket* ed *antiusura*, su deliberazione del Comitato di cui all'articolo 19, in cui se ne indica la composizione. Vi è un punto che però non è molto chiaro e che merita quindi un'ulteriore riflessione: non risulta se la deliberazione del comitato sia vincolante. Fino ad oggi i pareri del Comitato sono stati quasi sempre negativi e il Commissario straordinario non ha discrezionalità, anche se ritiene di non condividere questi pareri. Il problema esiste di fatto, non è accademico. Pertanto, richiamo l'attenzione della Commissione su tale norma che ritengo meriti una riflessione.

Il secondo comma dell'articolo 14 stabilisce che, entro sessanta giorni dalla data della deliberazione, il Ministro dell'interno può promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione stessa da parte del Comitato.

L'articolo 15, riguardante la corresponsione e destinazione dell'elargizione, al secondo comma, concernente il pagamento in più soluzioni, recita: «Il pagamento dei ratei successivi al primo deve essere preceduto dalla produzione, da parte dell'interessato, di idonea documentazione comprovante che le somme già corrisposte sono state destinate ad attività economiche di tipo imprenditoriale». Si tratta di una modifica sostanziale per-

chè nel testo originario si doveva comprovare che le somme già corrisposte erano state destinate al ripristino dei beni distrutti o danneggiati. La differenza è a mio avviso condivisibile.

L'articolo 16 prevede la revoca dell'elargizione. Al riguardo sono previsti vari casi, anzitutto quello dell'interessato che non fornisca la prova relativa alla destinazione delle somme già corrisposte.

Uno dei punti maggiormente modificati alla Camera è quello relativo alla provvisoria, di cui all'articolo 17. La provvisoria, prevista nella misura del 50 per cento dell'ammontare complessivo dell'elargizione, è aumentata fino al 70 per cento nel testo al nostro esame.

Ciò che ritengo importante, considerando i tempi «biblici» dell'operato del Comitato, è la previsione di termini precisi. Come relatore, ce l'ho soprattutto con il Comitato. Chi ha avuto esperienza in questo campo, conosce il comitato, che sembra quella parodia televisiva di qualche tempo fa, cioè quella di un comitato che tutto dice, tutto sa, tutto fa, ma che dà sempre risposte negative, e a volte per dei cavilli quanto meno opinabili.

Per evitare il perdurare di tali tempi «biblici», è stato previsto che, ai fini della provvisoria, il comitato acquisisca, entro trenta giorni dal ricevimento della domanda, a mezzo del prefetto della provincia nel cui territorio si è verificato l'evento denunciato, un rapporto iniziale in ordine ai presupposti e alle condizioni dell'elargizione. Quindi vengono indicati tempi rapidi, e questo è importante: a mio avviso - e lo segnalò alla Commissione - il collegamento con il prefetto della provincia è vitale in questa situazione.

Ricordo che si è svolto un incontro, anche con la presenza del Presidente della Commissione, con i rappresentanti regionali in cui si è messo in evidenza come il collegamento con le autorità regionali e con il prefetto, che è l'organo sul territorio dello Stato, possa aiutare a snellire le pratiche e a renderle più veloci proprio per evitare che tutto finisca a Roma e non si abbiano più notizie.

Pertanto, entro trenta giorni, il prefetto della provincia dove risiede la vittima deve, per così dire, raccogliere le carte. L'esito dell'istanza sulla provvisoria deve essere definito entro novanta giorni, e questo mi sembra un passo avanti notevole perchè prima, ripeto, i tempi non erano previsti, ed era uno dei punti che più mi aveva preoccupato in passato.

Al comma 4 dell'articolo 17 si prevede che il procedimento relativo alla concessione della provvisoria prosegua comunque nel caso in cui il pubblico ministero non esprima il parere nel termine previsto.

L'articolo 18 riguarda il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive. Ricordo ai commissari non presenti nella scorsa legislatura che nella legge n. 108 del 1996 era previsto il Fondo per le vittime dell'usura. Il fondo di cui all'articolo 18 del disegno di legge in esame è costituito da contributi provenienti da più parti: un contributo sui premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei vari rami; un ingente contributo dello Stato, nel limite massimo di ottanta miliardi, previsto per gli anni 1998, 1999 e 2000.

Al riguardo apro una doverosa parentesi: con la legge n. 108 del 1996 era stato previsto un finanziamento di dieci miliardi per il fondo di solidarietà delle vittime dell'usura. In occasione dell'approvazione del presente provvedimento bisognerebbe verificare se il fondo è stato rifinanziato. Dico questo perchè nel corso dell'esame della finanziaria vi è stata una incomprensione con il Sottosegretario al tesoro in relazione alla presentazione di un mio emendamento concernente il semplice rifinanziamento della legge, che copriva gli anni 1996, 1997 e 1998, per cui restavano scoperti gli anni 1999 e successivi. Quindi, mi permetto di chiedere se sia possibile fare un accertamento perchè, essendo stato respinto l'emendamento, non so se si è intervenuti in altro modo e non so, se dopo la legge finanziaria, sia stato o meno previsto un finanziamento ai sensi degli articoli 14 e 15 della legge n. 108. Forse, prima di licenziare il presente disegno di legge, è anche opportuno sapere come si è svolta la vicenda. Quindi, approfitto della presenza del Governo per segnalare questa necessità di informazione al fine di non lasciare dei vuoti.

È poi prevista alla lettera c) dell'articolo 18 una quota pari alla metà dell'importo, per ciascun anno, delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575.

L'articolo 19, che ritengo molto importante, prevede l'istituzione del Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura. Anche se per le vittime dell'usura era stato già previsto un comitato e un commissario straordinario, con tale articolo si è posto in essere un unico Comitato per le vittime dell'estorsione e dell'usura. Esso recita testualmente: «Presso il Ministero dell'interno è istituito il Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura. Il Comitato è presieduto dal Commissario per il coordinamento delle iniziative *antiracket* e *antiusura*, nominato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno, anche al di fuori del personale della pubblica amministrazione» - questa è una novità - «tra persone di comprovata esperienza nell'attività di contrasto al fenomeno delle estorsioni e dell'usura e di solidarietà nei confronti delle vittime».

Un'altra novità, oltre a quella relativa alla presidenza del Comitato da parte del Commissario, è rappresentata dalla partecipazione nel Comitato stesso di un rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e di uno del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (bisognerà solo rilevare la presenza di tutti, per non creare un'assenza di una categoria importante). Inoltre il Comitato è composto da 3 membri designati dal CNEL ogni 2 anni, assicurando la rotazione tra le diverse categorie, su indicazione delle associazioni nazionali di categoria in esso rappresentate (vorrei al riguardo segnalare che, in uno dei primi articoli del provvedimento che abbiamo esaminato, abbiamo visto che coloro che hanno diritto all'elargizione sono commercianti, imprenditori, artigiani e liberi professionisti; ho cercato di capire dove fosse inserita la categoria dei liberi professionisti come rappresentanti nell'ambito di questo Comitato, ma non l'ho trovata); da 3 membri delle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'articolo 13, comma 2, e

da un rappresentante della Concessionaria di servizi assicurativi pubblici Spa (CONSAP). Devo aggiungere che il Commissario ed i rappresentanti dei Ministeri restano in carica per 4 anni; che l'incarico non è rinnovabile per più di una volta e, infine, che la gestione del Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive, istituito dall'articolo 18 della presente legge, e del Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, istituito dall'articolo 14, comma 1, della legge n. 108, è attribuita alla CONSAP.

Con gli ultimi articoli del provvedimento al nostro esame si registra un rilevante ampliamento del disegno di legge rispetto al testo originario. È prevista all'articolo 20 la sospensione di termini, che è molto importante. Infatti, negli ultimi anni alcune vittime dell'usura, che hanno sporto denuncia, che sono state testimoni e che si sono costituite parte civile nei processi, non sono riuscite ad ottenere da parte del Comitato il famoso accoglimento della domanda e nel frattempo hanno subito il sequestro della casa da parte dei debitori, senza avere una elargizione dallo Stato e senza riuscire a far fronte alle numerose scadenze a causa della situazione di indigenza in cui versano.

Quindi, la novità è la seguente: a favore dei soggetti che hanno richiesto o nel cui interesse è stata richiesta l'elargizione, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento delle rate dei mutui bancari e ipotecari sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di 300 giorni. Mi sono posta il problema se anche in questo caso non ci fosse una necessità di raccordare la decorrenza dei termini, come elemento certo e fisso, facendo riferimento alla denuncia. Prorogando i termini di scadenza per il pagamento delle rate dei mutui bancari per la durata di 300 giorni, se lo Stato nel frattempo interviene con l'elargizione, la vittima è in grado di pagare il debito e tutte le morosità.

Inoltre il comma 4 dell'articolo 20 stabilisce che sono sospesi per la medesima durata l'esecuzione - sono i casi più ricorrenti - dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate: si tratta di tutto quel pacchetto di oneri che grava sulla vittima nel momento in cui da occulta diventa vittima nota e affronta l'iter processuale; è una breve moratoria che le consente di regolarizzare la sua situazione senza subire ulteriori danni.

Infine nell'ultimo comma dell'articolo 20 si prevede la possibilità di una sospensione dei termini di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale. Tale previsione è molto tranquillizzante, perché è evidente che il prefetto ha delle conoscenze più immediate e più celeri rispetto ad altre persone. Mi pongo però il problema di un termine, che mi sembra di non vedere, a meno che non mi sia sfuggito. Infatti, mentre nell'articolo 17 è stabilito che, se entro 30 giorni dalla richiesta non arriva il parere sulla provvisoria, la procedura va avanti lo stesso, in questo caso non è stato fissato alcun termine. Quindi, mi pongo la seguente domanda: se

non arriva nessun tipo di risposta, si ha la sospensione dei termini? Segnalo questo problema.

Per quanto riguarda il regolamento di attuazione, non mi sembra il caso di dilungarmi perchè si tratta di questioni burocratiche: si cerca di ridurre le difficoltà di attuazione di queste norme che sono tecniche e quindi possono creare dei problemi.

Evidenzio solo che l'articolo 21 prevede che il regolamento sia emanato entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Forse bisognerebbe ridurre tale termine perchè, come sappiamo, spesso il termine per l'emanazione dei regolamenti slitta. Ad esempio, il regolamento relativo all'attuazione della legge sull'usura del 1996 è stato emanato quasi un anno dopo la sua approvazione; quindi nel 1997 non si vedeva ancora alcun risultato conseguente a quanto previsto dal legislatore. Occorre pertanto a mio avviso valutare la congruità di tale termine, forse – ripeto – troppo lungo.

Infine, vorrei sottolineare l'importanza dell'articolo 24, concernente le disposizioni transitorie. Tali disposizioni sono necessarie perchè vi sono delle norme che potremmo definire vecchie, anche se non vecchissime, in cui si prevedevano determinate circostanze per offrire aiuto alle vittime del *racket* e dell'usura. Tali norme si sono rivelate inefficaci e comunque non sufficienti per raggiungere l'obiettivo; ora si procede all'approvazione di una legge che dovrebbe riempire quelle lacune che si sono rilevate nel concreto; si pone ovviamente una questione di giustizia rapportata a coloro che hanno subito un danno anteriormente all'entrata in vigore della nuova legge. Pertanto, ritengo che sia giusto prevedere tali disposizioni che brevemente illustrerò.

Il primo comma dell'articolo 24 stabilisce che le disposizioni della presente legge si applicano anche in relazione agli eventi dannosi verificatisi anteriormente alla data della sua entrata in vigore. Se a tale data sono decorsi i termini stabiliti dai commi 3 e 4 dell'articolo 13 (cioè quelli dei centoventi giorni per presentare la domanda di elargizione), la domanda può essere presentata, a pena di decadenza, entro duecentoquaranta giorni dalla data predetta.

Il secondo comma invece riguarda i casi in cui è stata presentata la domanda e sulla stessa – ed è un caso classico – non è stata ancora adottata una decisione; in tal caso il Comitato di cui all'articolo 19 invita l'interessato a fornire le integrazioni eventualmente necessarie, sempre che siano utili tali integrazioni: ho saputo di mancate risposte a prescindere dalla necessità di integrazioni, cioè la risposta ritardava semplicemente.

In base al comma 3, la domanda di elargizione sulla quale è stata adottata una decisione può essere ripresentata sempre entro il termine di duecentoquaranta giorni.

Ritengo che sia essenziale confermare tali disposizioni transitorie per consentire alle vittime del *racket* e dell'usura di utilizzare norme più favorevoli. Mi pongo solo un problema, che sottopongo all'attenzione della Commissione, anche se forse si tratta di una mancanza di comprensione da parte mia. Mi chiedo se tali disposizioni transitorie riguardino sia le

vittime del *racket* che quelle dell'usura. Infatti al primo comma si legge: «...le disposizioni della presente legge si applicano anche in relazione agli eventi dannosi verificatisi anteriormente alla data della sua entrata in vigore». Poi si fa riferimento al terzo e quarto comma dell'articolo 13 che riguarda le modalità ed i termini per la presentazione della domanda di elargizione. Non vorrei che vi fossero degli equivoci per cui vorrei un chiarimento al riguardo anche da parte del Governo per non perdere del tempo inutilmente.

Dal momento che l'articolo 14 della legge n. 108 del 1996 prevedeva in maniera dettagliata una serie di condizioni per la presentazione della domanda, mi chiedo se l'articolo 13 si riferisca in modo onnicomprensivo alle vittime del *racket* e dell'usura oppure se queste ultime continuino a rientrare nella disciplina della legge n. 108 del 1996, che ha istituito il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, per cui solo le vittime dell'estorsione rientrerebbero nell'ambito dell'articolo 13 del presente disegno di legge.

BERTONI. È la seconda ipotesi.

SILIQINI, *relatrice alla Commissione*. Vorrei capire questo punto perchè gli articoli 1 e 3 fanno riferimento esplicitamente all'elargizione alle vittime di richieste estorsive. Non vorrei che approvassimo una legge lacunosa.

BERTONI. Nell'articolo 24 si fa riferimento alle disposizioni della presente legge, quindi a questa elargizione.

SILIQINI, *relatrice alla Commissione*. Ma nel titolo si legge: «Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura».

Trattandosi di un provvedimento che si è ampliato in corso d'opera, è chiaro che qualche problema può essersi determinato; in tal caso dovremmo cercare di risolverlo per non lasciare delle lacune.

Giustamente, con le disposizioni transitorie è prevista una riapertura dei termini. Verifichiamo solo se restano fuori dalle disposizioni transitorie sulla riapertura dei termini le vittime dell'usura. Occorrerà semplicemente procedere ad un coordinamento in modo che anche queste ultime possano essere reintegrate in un loro pieno diritto.

Ripeto, dal momento che il disegno di legge si è ampliato in corso d'opera, qualcosa potrebbe essere sfuggita in sede di articolato.

BERTONI. Sicuramente la normativa è migliore della precedente.

SILIQINI, *relatrice alla Commissione*. Intanto questa Commissione approvò la legge n. 108 in una notte e in un giorno, a Camere sciolte, mentre Prodi si stava preparando per la campagna elettorale. Bisogna comunque dare atto a tutti i commissari di aver dimostrato grande dispo-

bilità personale, senza distinzione. Quindi si è trattato di una legge che risentiva inevitabilmente – lo si disse già a quel tempo – di lacune determinatesi a seguito della pressione dei tempi subita allora. Oggi dobbiamo colmare tali lacune, visto che non si è operato a sufficienza in tal senso nel disegno di legge d’iniziativa governativa in discussione.

Per quanto riguarda l’accoglimento delle richieste di elargizione a favore delle vittime dell’usura, ho già fornito i dati. Comunque, si tratta di una cifra inferiore al dieci per cento ed io individuo la causa sicuramente nell’errata presentazione delle domande, anche se sicuramente – questo è stato accertato – vi è farraginosità nel meccanismo del Comitato, silente, in quanto non vi sono termini nè scadenze e che quindi non esprime il suo parere al Commissario, che a sua volta non può esternarlo.

Per quanto riguarda invece il numero dei reati denunciati, non ho il rapporto – dovremmo infatti chiederlo – degli anni 1997 e 1998. Sarebbe interessante averlo a disposizione, perché si potrebbe rilevare che nel 1997 si è registrata una crescita delle denunce per usura proprio in conseguenza di una legge che dava speranza alle vittime. I numeri del 1998 forniti dal Ministero dell’interno parlano, dal gennaio al giugno 1998, di 662 denunce per usura; le denunce per estorsione sono 1.986. Ricordo che è stato sottoscritto un protocollo di intesa, il 19 dicembre 1998, volto ad assicurare una cooperazione con le regioni, perché un collegamento territoriale sicuramente può essere utile (ci vuole anche del federalismo nell’elargizione delle somme alle vittime).

Vorrei concludere il mio intervento con la seguente osservazione. Il disegno di legge al nostro esame deve essere esaminato ed approvato nei termini più rapidi. Per evitare però che tra due anni ci si venga a dire che abbiamo fatto una legge sbagliata, come qualcuno oggi ha già ipotizzato, è opportuno in primo luogo capire quali sono i meccanismi che non hanno funzionato (al riguardo suggerirei di svolgere una serie di audizioni di carattere informale); in secondo luogo, occorre verificare quei tre, quattro passaggi non chiari, che possono dare luogo a delle interpretazioni sbagliate o magari a qualche piccola lacuna dovuta alla complessità della materia. Infatti, non è semplice riorganizzare norme diverse, poste in essere in tempi diversi, al fine di licenziare una legge che sia efficace per l’obiettivo che ci proponiamo, che è quello di dare alle vittime che denunciano le attività estorsive la possibilità di ricevere dallo Stato il risarcimento ed anche in tempi brevi.

PRESIDENTE. Desidero dare atto alla relatrice, senatrice Siliquini, del proficuo lavoro, che ha svolto con particolare cura e con dovizia di riferimenti.

Prima di passare alla discussione generale, invito i senatori a pronunciarsi in merito alla richiesta della relatrice di dare luogo ad una serie di audizioni.

BUCCIERO. Innanzitutto devo dire che condivido la richiesta della relatrice. Poiché non sono stati individuati, se non per grandi linee, gli

ostacoli che rendono al cittadino vittima più difficile il ricorso al Fondo, a prescindere dalle informazioni che io posso avere *aliunde*, credo che le audizioni possano chiarirci in modo migliore quali sono i veri ostacoli da superare e in che cosa consistono quelle che dalla senatrice Siliquini sono state definite le farraginosità della legge.

Per la verità non sono in grado in questo momento di indicare i nomi delle persone da audire, ma sarei d'accordo nell'invitare il procuratore nazionale antimafia Vigna, perché in un incontro, a cui però non partecipai, fece una esposizione ...

PRESIDENTE. A quell'incontro, che si svolse a Villa Miani – la senatrice Siliquini se lo ricorderà meglio di me – il procuratore Vigna non suggerì i modi di correzione dei sistemi e delle procedure, ma lamentò il fatto che i ritardi della legge sfiduciavano il cittadino; portò dei dati che indicavano una diminuzione delle denunce e soprattutto la gestione del settore usura nelle mani, in particolare, della criminalità organizzata. Solo questo disse.

SILIQINI, *relatrice alla Commissione* Propongo di convocare, in primo luogo, alcuni esponenti della magistratura, impegnati nell'attività di repressione dei delitti in questione, essendo persone molto informate, e in secondo luogo il Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative *antiracket*, per esporre le motivazioni per cui sino ad oggi ha svolto solo una funzione notarile, non ha preso nessuna decisione in proprio e non ha emesso un parere diverso da quello del Comitato.

BERTONI. Senatrice Siliquini, la norma stabilisce «su deliberazione» e non «su parere» del Comitato. Quindi, oggi anche con questa legge il Commissario non può deliberare senza una proposta del Comitato.

SILIQINI, *relatrice alla Commissione*. Bisogna vedere se la proposta è vincolante.

BERTONI. Se si dice «su proposta», ci deve essere una proposta favorevole; non si tratta del parere. Nel diritto in generale – per così dire – sono previsti sia il parere che la proposta. Quando la legge dice: «su proposta», ci deve essere una proposta favorevole; non è un parere ma una proposta. L'originaria formulazione è stata corretta con l'espressione «su deliberazione», ma è la stessa cosa. Non è possibile che l'organo dell'amministrazione attiva, cioè il Commissario in questo caso, deliberi senza avere una proposta del Comitato. Questo punto è importantissimo.

MELONI. Signor Presidente, prima di esprimere un parere sulla richiesta di svolgere audizioni, vorrei che alla Commissione venissero fornite notizie più precise: il numero di richieste di erogazione formulate dalle vittime dei reati di estorsione e di usura, suddivise per l'uno e l'altro reato; quante di tali richieste siano state accolte; quali fossero le motiva-

zioni di eventuali non accoglimenti; quali i tempi necessari per espletare la pratica; quale il numero di sentenze penali emesse nei confronti di imputati per reati di usura e di estorsione e il numero dei procedimenti penali pendenti per gli stessi reati sempre divisi per regione, tutto ciò a partire dalla data dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 419 del 1991 convertito dalla legge n. 172 del 1992 e dalle successive leggi sulla materia.

Ritengo che sia fondamentale per la Commissione acquisire documentalmente tali elementi.

CIRAMI. Signor Presidente, mi associo alla proposta testè avanzata dal senatore Meloni.

FOLLIERI. Anch'io mi associo, signor Presidente.

CENTARO. Signor Presidente, anch'io mi associo alla proposta del senatore Meloni, facendo rilevare che, se eventualmente dovessimo promuovere audizioni, sarebbe utile sentire le associazioni *antiracket*.

Da tali audizioni escluderei però i commissari perchè questi non possono venire a riferire sul loro fallimento e comunque sulla farraginosità e burocraticità della loro attività: sarebbe eccessivo pretenderlo.

Possiamo anche sentire alcuni pubblici ministeri; però onestamente non so quanto ciò potrebbe essere utile ai fini concreti.

RUSSO. Signor Presidente, ritengo che, data l'urgenza del provvedimento da tutti riconosciuta, sia necessario procedere alla discussione generale in tempi rapidi. Se adottiamo la tecnica già sperimentata, con buoni risultati, di esaminare con continuità la normativa, possiamo arrivare in tempi brevi alla conclusione dell'*iter* legislativo.

Infine, mi associo anch'io alla richiesta poc'anzi avanzata dal senatore Meloni.

Sulla proposta concernente lo svolgimento di audizioni, possiamo riservarci di fare una valutazione più approfondita, anche alla luce degli elementi che emergeranno nel corso della discussione.

PRESIDENTE. Poichè non si fanno altre osservazioni, la proposta del senatore Meloni si intende accolta. A questo punto, onorevoli colleghi, rinvio ad altra seduta il seguito della discussione del disegno di legge.

*I lavori terminano alle ore 16,30.*

