



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 44

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
sul fenomeno della mafia e sulle altre
associazioni criminali, anche straniere**

AUDIZIONE DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO
PER IL COORDINAMENTO DELLE INIZIATIVE
ANTIRACKET E ANTIUSURA, PREFETTO GIOSUÈ MARINO

46^a seduta (pomeridiana): martedì 4 maggio 2010

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

INDICE

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- PISANU (PdL), *senatore* Pag. 3

Audizione del commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prefetto Giosuè Marino

PRESIDENTE:

- PISANU (PdL), *senatore* Pag. 3, 13, 16 e *passim*

LUMIA (PD), *senatore* 13, 16

GARRAFFA (PD), *senatore* 15, 16

MARINO, *Commissario straordinario per il
coordinamento delle iniziative antiracket e*

antiusura Pag. 3, 15, 16

Interviene il prefetto Giosuè Marino, commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

I lavori iniziano alle ore 14.05.

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prefetto Giosuè Marino

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura, prefetto Giosuè Marino, al quale do il benvenuto.

Sono veramente dispiaciuto, prefetto Marino, per il fatto che l'audizione precedente sia andata oltre il tempo previsto e le abbia inflitto un'attesa troppo lunga. Un'ulteriore spiacevole aspetto è dato dal fatto che le presenze dei commissari in Aula sono ridotte all'osso, mentre l'importanza dell'argomento e, soprattutto, del relatore avrebbero richiesto ben altra attenzione. Tuttavia noi dobbiamo procedere nei lavori. Credo che, tra gli interlocutori possibili, lei, che è un servitore dello Stato, sia uno di coloro che meglio possono capirci. In ogni caso, la sua collaborazione sarà agli atti e quindi a disposizione dei colleghi che non hanno potuto partecipare alla riunione odierna.

Le cedo subito la parola, prefetto Marino.

MARINO. Signor Presidente, sono assolutamente d'accordo con quanto lei ha detto.

Cercherò di illustrare velocemente l'attività, il contenuto e le finalità dell'incarico che svolgo come commissario straordinario del Governo in un settore estremamente delicato.

Estorsione ed usura sono reati particolarmente praticati dalla criminalità, in particolar modo dalla criminalità organizzata. Sono reati caratterizzati da un fortissimo livello di sommersione (poi cercherò di spiegarne le ragioni), che poi si traduce ovviamente nel dato assolutamente significativo di una enorme limitazione del numero delle denunce all'autorità giu-

diziaria, da una parte, e del numero delle istanze di accesso al Fondo di solidarietà (che io gestisco), dall'altra.

L'estorsione è praticata prevalentemente nelle Regioni a forte radicamento storico delle mafie (le quattro Regioni del Sud) ed è utilizzata dalle organizzazioni per dotarsi delle risorse economiche necessarie per la propria vita, per la propria attività, per la propria sopravvivenza, per l'assistenza ai familiari dei carcerati e quant'altro. Essa, però, è soprattutto uno strumento strategicamente praticato per il controllo capillare del territorio, cioè per guadagnarsi quel consenso sul territorio che è il presupposto strategico per sviluppare al meglio le proprie attività criminali. Non è privo di senso – a me è capitato sovente di constatarlo nella mia attività di prefetto, soprattutto in Sicilia, ed è un aspetto che emerge in moltissime operazioni di Polizia – il fatto che l'estorsione colpisca non solo gli imprenditori o i commercianti che hanno un patrimonio cospicuo, ma anche chi pratica un'attività ambulante. Si tratta, in quest'ultimo caso, di poche decine di euro, ma questo dà il senso sia dello spessore dell'intimidazione, sia della necessità di far sentire il peso e la presenza pregnante dell'organizzazione criminale nell'ottica del controllo complessivo del territorio.

L'usura, d'altra parte, è un reato altrettanto diffuso, oltre che nelle regioni a forte presenza di criminalità organizzata, anche in altre regioni, specificamente nel Lazio e in Lombardia. Essa risponde preminentemente a finalità di riciclaggio, ma anche alla finalità di acquisire, attraverso la pressione che si esercita sull'imprenditore usurato, il patrimonio che costui ha a disposizione. Questo è uno degli obiettivi dell'usura; credo tuttavia che non debba essere trascurato, anzi ritengo debba essere considerato prevalente (soprattutto in una proiezione futura), il ruolo delle organizzazioni mafiose con riferimento all'usura. Quest'ultima assomiglia sempre meno all'usura dell'usuraio di quartiere (cioè del cravattaro) ed è sempre più invece un reato di tipo associazionistico, cioè è sempre più collegata all'attività, alla pressione, alla presenza e all'interesse delle organizzazioni di stampo mafioso. Questo accade per una semplice ragione: attraverso questo tipo di attività, l'organizzazione, che dispone di risorse formidabili, ha la possibilità di proiettarsi sui mercati commerciali e sui mercati finanziari interni ed esteri e di svolgere un ruolo determinante in questo senso, proponendosi come protagonista. Questo è, sostanzialmente, uno dei momenti topici in cui l'organizzazione si fa impresa; ciò accade nell'edilizia, nel commercio e nell'ambito dei mercati finanziari. Si tratta pertanto di un aspetto da non trascurare assolutamente, ma da tenere in assoluta considerazione; sono, infatti, reati caratterizzati da un livello di sommersione particolarmente acuto.

Rispetto a questi reati, le linee di intervento da parte statale sono ben definite e si articolano attraverso l'azione repressiva, l'azione di prevenzione e l'azione di solidarietà. Non mi dilungo sull'attività repressiva, che esula dalle analisi che devo portare avanti. Mi piace tuttavia sottolineare i particolari e davvero ragguardevoli successi dell'azione condotta dalle forze di polizia e dalla magistratura sul territorio, dalla Sicilia, in cui l'organizzazione per molti aspetti è stata destrutturata, alla Calabria,

con i più recenti arresti, alla Campania, dove viene svolta una forte azione. Né mi pare che debba essere trascurata l'attività di confisca dei beni, che è assolutamente strategica nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata, perché scardina il consenso sociale che l'organizzazione criminale acquisisce sul territorio con i sistemi di cui parlavo prima.

Mi preme invece illustrare l'azione che il Ministero dell'interno persegue sul piano della prevenzione, attraverso l'attività del mio ufficio. C'è anzitutto da sottolineare un aspetto molto importante: il Fondo di prevenzione dell'usura, previsto dall'articolo 15 della legge n. 108 del 1996, è gestito dal Ministero dell'economia e, quindi, dovrebbe essere gestito con finanziamenti statali. Negli ultimi anni però, sovente e ripetutamente, il Fondo non è stato finanziato. Tuttavia, poiché ho considerato che l'attività del Fondo è strategica nell'azione di prevenzione, sia l'anno scorso che l'anno precedente ho proposto (e il Ministro e il Sottosegretario hanno accettato e fatto propria questa proposta, rendendola operativa) di dotare il Fondo di 70 milioni di euro per ciascuno dei due anni, prelevando tali somme dalle disponibilità del Fondo di solidarietà. Il Fondo di prevenzione ha una funzione molto importante in chiave di prevenzione; in buona sostanza, esso consente di erogare degli interventi finanziari in favore di associazioni e fondazioni antiusura e di confidi, che svolgono una funzione di garanzia nei confronti dei crediti accesi da un'utenza che abbia un merito creditizio non adeguato e che, quindi, resterebbe fuori dal circuito creditizio. Praticamente il soggetto (cioè il piccolo imprenditore o la famiglia che si trovano in condizioni disagiate), che non avrebbe la possibilità di ottenere un mutuo, un prestito o l'apertura di una linea di credito dalla banca, con l'intervento del confidi, che copre l'80 per cento della somma che egli chiede (percentuale che può arrivare, e talvolta arriva, anche al 90 per cento, con l'intervento di altri soggetti), può ottenere più agevolmente il credito di cui ha bisogno. È evidentemente un sistema molto importante; lo è di massima e lo è, in particolare, in situazioni di congiuntura economica negativa in cui le fasce marginali della società più soffrono e, quindi, più pericolo c'è che possano cadere nella spirale dell'usura.

Un'altra attività, correlata ad un'ottica di prevenzione, è la costituzione di parte civile che ho personalmente curato in molti processi che si sono svolti sia a Palermo che a Lamezia che nella zona di Casal di Principe. Questo è stato fatto per una ragione ben forte: far sentire concretamente la presenza dello Stato accanto alle vittime, imprenditori e commercianti, soggiogate con l'estorsione dalle organizzazioni criminali, ma tutelare anche un interesse generale. Si è voluto emblematicamente sottolineare come in queste circostanze non sia colpito soltanto l'interesse del singolo imprenditore vittima di questi reati, di una categoria che opera in quell'area territoriale, ma anche l'interesse dello Stato al libero esplicarsi in quelle aree delle dinamiche democratiche e della libertà di impresa.

Altra linea di intervento che in un'ottica di prevenzione non può essere trascurata è quella dei progetti finanziati con risorse dei fondi comu-

nitari opportunamente destinati a strutturare in maniera adeguata la presenza sul territorio non solo delle associazioni antiracket e antiusura ma anche di quelle di categoria. Il ruolo di questi due gruppi di soggetti, associazioni antiracket e associazioni di categoria, infatti è assolutamente determinante e centrale nell'azione di sostegno alle vittime e, soprattutto, di pressione e di convincimento alla convenienza della denuncia.

Un ulteriore aspetto che ritengo debba essere sottolineato è rappresentato dall'intensa attività che, prendendo le mosse dall'accordo quadro siglato nel 2007 dal ministro dell'interno Amato con ABI e con le associazioni di categoria, intendeva creare una sorta di rete complessiva tra il livello istituzionale e i soggetti che erogano credito per rendere quanto più fluido possibile l'accesso al credito da parte delle categorie meno solide, meno forti. Si tratta di un accordo molto importante, diffusamente sottoscritto, ma che sovente, al di là dei buoni propositi e delle buone promesse, ha difficile applicazione per una resistenza del circuito bancario. È capitato, in particolare, di constatare come spesso, in occasione di denunce presentate da vittime di estorsione o di usura, che pure non facevano rilevare una situazione di esposizione debitoria particolarmente patologica, il primo atto della banca con cui costoro avevano delle linee di credito aperte è stato il ritiro immediato del fido. È chiaro che se iniziative del genere intervengono parallelamente ad un intero circuito istituzionale e paraistituzionale che si muove per spingere alla denuncia, garantendo al tempo stesso un sostegno complessivo sotto ogni profilo (sicurezza personale, sicurezza del bene e sostegno economico), ogni sforzo diventa vano. Ecco perché con l'onorevole Mantovano abbiamo promosso sul territorio, da Caserta a Napoli, fino a Palermo, alcune riunioni che hanno avuto lo scopo precipuo non di fare filosofia sui massimi sistemi ma di affrontare situazioni concrete e particolari per superare quelle lentezze, distorsioni e resistenze che il circuito creditizio sovente ha manifestato.

Esiste poi sul territorio un'attività di sintesi e di coordinamento tra il mondo associativo, che è estremamente variegato, e le associazioni di categoria che, ripeto, hanno un ruolo assolutamente importante e determinante.

Sicuramente, poi, non si è trascurata l'attenzione doverosa ai tempi di definizione della istruttoria delle istanze di accesso al Fondo di solidarietà. Tra le tante azioni messe in campo ne ricordo una. Per procedere alla quantificazione dei danni da estorsione e da usura il prefetto si avvale di un nucleo di valutazione; ho ritenuto che integrare tale nucleo con due professionalità esterne, un commercialista ed un avvocato, che aggiungessero la propria presenza a quella del direttore della Banca d'Italia e del direttore dell'Agenzia delle entrate, avrebbe potuto consentire una valutazione più ampia, meno fiscale, più aderente allo spirito solidaristico che connota la normativa. Questa, in estrema sintesi, è la linea di azione che abbiamo seguito sul piano della prevenzione.

Vorrei ora soffermarmi su quanto è stato fatto in concreto sotto il profilo solidaristico. Nell'arco di dieci anni sono stati erogati interventi in favore di vittime di estorsione e di usura per circa 175 milioni di

euro a valere sul Fondo di solidarietà. Ricordo brevemente che tale Fondo prevede interventi finanziari di ristoro – e non di risarcimento (la differenza è profonda e non è necessario illustrarla in questa sede) – nei confronti delle vittime di estorsione che ne facciano denuncia consentendo loro la ripresa dell'attività. Nei confronti delle vittime di usura che ne facciano denuncia è prevista, sempre a gravare sul Fondo, la possibilità di erogazione di mutui decennali senza interessi finalizzati al reinserimento delle vittime nell'economia legale. Ritengo che già la quantificazione finanziaria di tali interventi (ripeto, 175 milioni) sia un elemento di estrema concretezza, al di là delle analisi sugli effetti dell'estorsione e dell'usura che sono poi il frutto delle elaborazioni più disparate e molto spesso anche disomogenee perché ispirate a criteri di valutazione non predeterminati ma molto diversi tra di loro. Questi sono dati di fatto e comportano riflessi diretti sul bilancio dello Stato.

Da ultimo, nel 2009, sempre per le medesime finalità, sono stati erogati interventi per un ammontare di circa 31 milioni e mezzo, cifra che segna il picco più alto in quanto l'anno precedente ci si era attestati su 27 milioni e mezzo. Tale incremento testimonia l'intensità dell'azione che il Comitato di solidarietà ha voluto perseguire e l'impegno particolare che in questo senso è stato espresso.

Se si guarda al numero delle istanze, avendo come riferimento gli anni 2008 e 2009, si vede che i valori sono grosso modo costanti, non ci sono cioè scostamenti significativi, tranne che per le estorsioni, dove lo scostamento di 30-35 istanze è comunque molto marginale. Il flusso di istanze al Fondo di solidarietà fa registrare un andamento costante verosimilmente perché l'azione di contrasto ha prodotto significativi risultati. È da immaginare quindi che sul territorio vi sia un decremento, anche se i dati del Sistema di indagine (SDI) della banca dati interforze del Ministero dell'interno sotto questo profilo non sono particolarmente eloquenti. Si deve poi considerare la possibilità che l'azione delle associazioni antiracket, finalizzata a promuovere la denuncia, in realtà abbia consentito di indurre alla denuncia prima ancora che i danni da attività di estorsione o di usura si determinassero in maniera consistente. Da qui la mancanza di interesse ad accedere al Fondo.

Chiaramente la mia lettura dei fenomeni è fatta dal mio angolo di visuale.; ho degli elementi concreti e di riferimento ben puntuali, che scandiscono l'attività commissariale con riferimento all'attività del comitati di solidarietà e alle risorse del Fondo. C'è poi un'altra attività sul territorio, di cui dirò successivamente.

Se si guarda alla qualità degli interventi, dalle istanze di accesso al Fondo istruite e accolte nel 2008 e nel 2009 con riferimento alle attività danneggiate emergono al primo posto, con circa il 37 per cento delle istanze, il commercio all'ingrosso e al dettaglio, al secondo, con circa il 18 per cento delle istanze, le costruzioni, quindi l'edilizia, al terzo posto gli alberghi e la ristorazione. Questo è quello che abbiamo imparato a leggere sulla stampa, ma si tratta di valutazioni assolutamente puntuali ed attendibili perché nascono dal contenuto stesso delle istanze. Ci sono ovvia-

mente anche l'agricoltura, le attività manifatturiere e le attività immobiliari, ma questi tre settori mi sembra siano, oltre a quelli più direttamente colpiti, anche i più rappresentativi sotto l'aspetto dell'attività produttiva. Peraltro, non c'è uno scostamento significativo tra estorsione e usura e i settori sono parimenti colpiti sia dall'uno che dall'altro reato.

Quanto alla distribuzione regionale dei benefici per aree omogenee, al primo posto ci sono le regioni del Mezzogiorno, che assorbono la maggior parte degli interventi erogati a valere sul Fondo. Tra queste, la Sicilia ha il 27,5 per cento degli interventi finanziari erogati, la Campania il 16,6, la Calabria il 15,9 e la Puglia il 12,9. Al secondo posto ci sono le regioni del Centro tra le quali mi pare sia giusto sottolineare come il Lazio, con il 9,2 per cento, faccia segnare un valore molto più alto rispetto alle altre regioni, che pure sono ricomprese nell'area centrale. Al terzo e ultimo posto, sempre come aree omogenee, vi sono le regioni del Nord in cui il numero, la quantità e l'entità degli interventi sono molto più contenuti. Tuttavia anche in questo caso, rispetto a valori piuttosto bassi che navigano al di sotto dell'1 per cento, mi sembra significativo che il Piemonte assorba il 3,2 per cento, la Lombardia il 2,7 e l'Emilia il 2 per cento. Non sono valori di pregnanza assoluta ma di interpretazione in linea tendenziale, che vanno raccordati a quel fenomeno, di cui tutti siamo consapevoli, di mafie che operano sì nei territori di origine, ma le cui propaggini si articolano in maniera molto forte nelle regioni a più forte economia là dove il ritorno è particolarmente vantaggioso e nelle aree in cui con i proventi delle attività criminali risulta molto più interessante reinvestire, riciclare e «lavare» il denaro.

Un'ultima considerazione sull'assetto giuridico delle imprese vittime di questi reati. Il 62,6 per cento dei soggetti colpiti è rappresentato da imprese individuali; il 16,8 per cento da società personali; circa il 20 per cento da società per azioni, società di capitali. Da questa scansione di percentuali risulta evidente come la fascia di soggetti più direttamente colpita sia quella delle imprese individuali. Viceversa per le società di capitali – che sono strutturate in maniera diversa e in cui sovente la proprietà non corrisponde alla responsabilità di gestione – il peso è minore. Questo ci dice come in realtà le attività criminali siano molto più agevolmente condotte nei confronti del soggetto singolo piuttosto che nei confronti di soggetti più strutturati. Tale ragionamento ci dovrà fare riflettere su alcuni aspetti che indicherò più avanti.

Questa sintesi complessa di dati mi pare possa essere interessante per caratterizzare l'andamento del fenomeno che è ovviamente al centro dell'attenzione dell'attività commissariale. Sotto questo aspetto mi piace sottolineare che circa il 50 per cento delle istanze di accesso al Fondo non è accolto dal comitato. Il mancato accoglimento è dovuto o alla assenza dei requisiti soggettivi o alla presenza di cause ostative o al mancato nesso di causalità tra il fatto il danno. A ciò si accompagna anche un altro aspetto: i ricorsi presentati premiano l'attività commissariale, cioè le decisioni contrarie dei giudici amministrativi sono assolutamente marginali rispetto al complesso dell'attività svolta.

Un altro dato importante con riferimento all'usura è che circa il 70 per cento delle vittime di usura risulta moroso nei confronti dell'amministrazione. Su questo aspetto credo vada fatta una riflessione. Si attesta all'80 per cento il rapporto tra rate inevase e rate scadute. In buona sostanza, l'intervento disposto nei confronti del soggetto vittima di usura viene interpretato da costui come una dazione *una tantum* dovutagli per il semplice fatto di aver denunciato. Alla luce di questi dati, il reinserimento nell'economia legale è verosimilmente un obiettivo difficilmente perseguito o comunque andrebbe verificato fino in fondo a che livello sia raggiunto.

Assieme a questa considerazione dovremmo forse farne un'altra con riferimento alla legge n. 108 del 1996. Tale legge prevede che il procedimento amministrativo di erogazione dell'intervento sia rigorosamente correlato alla scansione dei tempi del procedimento penale, nel senso che non si può adottare l'intervento se non dopo l'emissione del decreto che dispone il giudizio. Prima del decreto di rinvio a giudizio, è possibile l'anticipazione, ma per fare ciò è necessario che il commissario acquisisca il parere del pubblico ministero.

I procedimenti relativi all'attività di usura sono talmente complessi (soprattutto per la difficoltà di apprestare le prove dei conteggi di tutta quella movimentazione di denaro, che molto spesso non è né documentata né documentabile), che i tempi del processo si ampliano a dismisura. Da ciò derivano le preoccupazioni sovente manifestate dalle vittime di usura e la richiesta di interventi più immediati, che per quanto riguarda l'usura non possono assolutamente trascurare queste prescrizioni normative.

Ho detto prima della necessità di una riflessione, che ricordo anche in questa sede, come una provocazione e uno spunto di approfondimento, per valutare l'opportunità di un intervento *una tantum* nei confronti della vittima di usura entro un tetto massimo, sulla base di un parere espresso dopo l'iscrizione al registro generale nei confronti dell'imputato di usura. Successivamente, nella seconda fase, per consentire all'usurato di provvedere alle esigenze più pressanti, più urgenti, a quelle necessità di sopravvivenza che sovente vengono rappresentate ma che devono rispettare i tempi ed i meccanismi di cui ho parlato poc'anzi, si potrebbe consegnare la vittima alla cura di un sistema composito, fatto di associazioni antiusura che svolgono un'azione di tutoraggio, con riferimento sia alla fase processuale, sia all'attività di impresa. Ciò per far sì che l'usurato imprenditore possa essere realmente accompagnato in un percorso difficile, rispetto al quale in passato egli non ha dato esempi di puntuale amministrazione. Nello stesso tempo, tale sistema dovrebbe essere integrato con l'azione dei confidi, cui facevo riferimento prima.

Se si riuscisse a strutturare meglio il sistema dei confidi, se questi non rappresentassero quel numero estremamente variegato e disomogeneo di unità operative sul territorio, molto spesso collegate a sezioni di categoria, ma fossero – peraltro coerentemente con i dettami di Basilea 2 – quanto meno strutturati a livello regionale e disponessero di un patrimonio

di risorse finanziarie più adeguate, potrebbero svolgere un'azione molto più efficace sul territorio ed accompagnare realmente l'azione di recupero.

È niente altro che una riflessione, però ritengo che, se si immaginasse questo o qualsiasi altra misura che si avvicini a questa formula, riusciremmo ad assicurare un intervento tempestivo nell'immediato. Affidremmo così le vittime di usura alla cura di un sistema articolato (composto da associazioni antiusura che esercitano una sorta di tutoraggio e da confidi che dispongono delle risorse necessarie), che dovrebbe recuperare effettivamente all'economia legale imprenditori usurati, i quali sono destinatari di interventi talvolta cospicui, ma che poi non sono in grado di dimostrare l'efficacia dell'intervento loro erogato.

Nella valutazione complessiva di ciò che si deve fare per fronteggiare questi reati, mi sembra opportuno sottolineare che il compito non è di uno o di un altro soggetto, da cui poi deriva la funzione di coordinamento che è propria del mio incarico. In realtà, con riferimento all'usura, credo che si debba pensare all'intervento di una rete complessiva, che sia in grado di affrontare questo problema gravissimo in termini di prevenzione, ma anche di gestirlo successivamente. In questa rete, un ruolo determinante, a mio avviso, ce l'hanno sicuramente le banche, particolarmente con riferimento all'usura. «È necessario che le banche sappiano bilanciare prudenti equilibri economici con l'esigenza di non far mancare il sostegno finanziario alle imprese con buone opportunità di crescita». Non l'ho detto io, sono frasi del governatore Draghi, ma non vi è dubbio che il senso di queste affermazioni è assolutamente coerente con quello che dicevo prima.

È necessario che la valutazione del merito creditizio sia fatta con lungimiranza, come dice il governatore Draghi, altrimenti si rischia di espungere dal mercato, dal contesto operativo e produttivo, i soggetti che hanno una possibilità di ripresa. Non a caso, si parla dell'esigenza di applicare la stessa lungimiranza che i banchieri praticarono negli anni Cinquanta e Sessanta, in occasione della ripresa della nostra economia dopo il periodo della guerra.

Bisogna che le banche garantiscano un'estrema trasparenza delle clausole contrattuali che regolano le aperture di credito. Il creditore meno avvertito, meno attrezzato, deve essere in grado di capire quanto può guadagnare attraverso una determinata operazione, quanto dovrà pagare, che cosa gli conviene fare. Molti dei guai che si manifestano dipendono anche da questo aspetto.

Bisogna fare attenzione alla incredibile pletera di mediatori creditizi e intermediari finanziari (sono circa 160.000, quindi non poche unità), che – come l'esperienza insegna – hanno sovente dimostrato di avere una strutturazione patrimoniale e finanziaria poco attendibile e qualità professionali assolutamente inadeguate; addirittura, tra di essi si registrano presenze più che inquietanti.

D'altra parte, il sistema delle finanziarie è lo strumento attraverso cui la criminalità può presentarsi con un volto nuovo, quello dei colletti bianchi, dei professionisti che, per rapporti di vicinanza, affinità, complicità o collusione, fanno sì che le risorse dell'organizzazione finanziaria, i profitti

dell'attività criminale vengano destinati verso gli impieghi più redditizi o dirottati verso Paesi *offshore*.

Altro punto importante è quello della pubblicità ingannevole, che – non sembri paradossale – è in grado di catturare, producendo davvero danni enormi, i soggetti marginali, i quali, attraverso le cessioni del quinto o la rifinanziarizzazione di linee di credito precedenti, finiscono fuori dal circuito economico.

A parte la necessità di fare estrema attenzione alle operazioni di riciclaggio e a rischio usura, è molto importante riflettere sulla cosiddetta usura bancaria. Non è una fattispecie prevista a livello normativo, ma per gli operatori costituisce quella categoria determinata dall'attività di usura che si fa discendere dall'applicazione – da parte del circuito bancario, da parte di talune banche, insieme al tasso di interesse sulle linee di credito aperte – di commissioni a vario titolo, in primo luogo della commissione di massimo scoperto. Con la legge n. 2 del 2009, tale commissione è stata abolita ed è stato previsto quando e a quali condizioni linee di credito aperte possono avere dei compensi. Tuttavia, ciò non ha nulla a che vedere con la commissione di massimo scoperto. In ogni caso, è sempre e comunque previsto che l'insieme di tutte queste voci non sia rilevante ai fini della caratterizzazione del reato di usura. Il legislatore ha fatto quindi la sua parte, sotto questo profilo; c'è una linea di indirizzo ben precisa. Sta di fatto, tuttavia, che le banche hanno sostituito la commissione di massimo scoperto con altre commissioni, titolate in maniera differente, che finiscono in realtà per cumularsi con il tasso di interesse e, per questa ragione, per indurre chi ne è vittima all'accesso al Fondo di solidarietà.

Mi permetto allora di richiamare la vostra attenzione su un punto. Io non discuto sulla pertinenza e sulla fondatezza di questa impostazione e non discuto sul fatto che ci possa essere la cosiddetta usura bancaria; rimango tuttavia perplesso sul fatto che, in queste circostanze, sia plausibile il ricorso al Fondo di solidarietà. Mi spiego meglio. Il Fondo di solidarietà non ha semplicemente una funzione di ristoro e di recupero alla normale attività imprenditoriale e produttiva del soggetto vittima di usura o di estorsione; esso ha anche un'altra funzione ben chiara, quella di favorire l'emersione del fenomeno. Non si tratta in questo caso di un qualsiasi fenomeno sociale, ma di un fenomeno criminale ascrivibile a gruppi malavitosi di soggetti organici ad organizzazioni di stampo mafioso. Questa è la *ratio* della norma, questo è il senso di questa normativa. Posto che il problema ci sia (e il problema c'è), io credo che esso debba essere affrontato davvero sul piano normativo. Così come il legislatore è intervenuto con la legge n. 2 del 2009, laddove le banche ancora glissino e, in qualche modo, disattendano il precetto contenuto in quella legge, è necessario che si intervenga con norme più puntuali, ma si riservi la disponibilità del Fondo a quella finalità alla quale, a mio personale avviso, essa è stata destinata nella mente di chi lo ha realizzato.

Mi consenta un'ultima considerazione, signor Presidente. Ho letto con molta attenzione il rapporto del Censis elaborato per la Commissione

antimafia; è inutile che ne parli ai signori commissari, che ne sanno sicuramente molto più di me. Vorrei tuttavia richiamare un dato: il 69 per cento degli imprenditori che sono stati intervistati (su un totale di 800) ha affermato, a proposito delle associazioni antiracket, di non aver sentito la necessità di avvicinarsi a queste associazioni, mentre il 19 per cento non le ritiene utili. In buona sostanza, l'88 per cento del campione (lo stesso campione che mette all'ultimo posto, in una scala molto ampia di ipotesi, l'incidenza della criminalità organizzata sulle attività produttive) in qualche modo rigetta ed è estraneo alla filosofia e alla logica dell'associazionismo antiracket e anche di quell'associazionismo di categoria particolarmente avvertito, che ritiene che nei confronti dei propri assistiti non vada svolta semplicemente un'opera di assistenza e di patronaggio, ma debba essere svolta anche un'attività di recupero culturale all'esigenza della condanna. Questo è un dato molto importante, secondo me, che deve costituire un punto di partenza, o comunque un momento di ulteriore riflessione sulla necessità di spingere in questa direzione.

Estorsione ed usura sono diffusi, come ho detto; il silenzio che li caratterizza, però, non è semplicemente dovuto all'intimidazione che l'organizzazione criminale è capace di esprimere. C'è un dato culturale che non può essere trascurato: in Sicilia, lo stesso imprenditore prima di aprire un'attività cerca la cosiddetta «messa a posto»: è questa la realtà dei fatti. Nell'estorsione che colpisce il settore dei lavori pubblici e dell'edilizia (e che si esprime con l'assegnazione dei subappalti o con l'imposizione di manodopera) questo è chiaramente riscontrabile. Tutto ciò ci deve far riflettere bene sulla necessità di essere coerenti in questa direzione; la risposta non può venire semplicemente dall'apparato repressivo.

In Sicilia noi abbiamo ottenuto – mi consenta di dire noi, signor Presidente, perché in questo momento mi rifaccio alla mia esperienza di prefetto di Palermo, quando lei era il mio Ministro – dei risultati straordinari, nel momento in cui ad un'azione repressiva straordinaria e formidabile si è accompagnato un movimento venuto dal basso, dalla società e dai settori operativi, con Addiopizzo e con il movimento che ne è conseguito, nonché con la presa di posizione di Confindustria, che ha fatto giustizia di tutte le azioni nefande che in precedenza l'avevano caratterizzato. Intendo dire che non si può trascurare l'aspetto della mobilitazione sul piano culturale. Non è un discorso sociologico, credetemi; Addiopizzo ha fatto quello che ha fatto perché ci sono stati un prefetto, un questore e un colonnello dei Carabinieri che costantemente hanno accompagnato questo processo. Le denunce ci sono state perché siamo stati in grado di mettere insieme l'operatore di Polizia (il capo della squadra mobile o il comandante del reparto operativo) con la vittima che doveva denunciare. Sul territorio il ruolo delle associazioni è determinante, così come è determinante il ruolo che deve svolgere fino in fondo l'associazione di categoria. Non bastano una dichiarazione o una presa di posizione, anche se queste, in terra di mafia, sono assolutamente indispensabili; altrettanto prezioso è il ruolo delle associazioni antiracket ed antiusura. Se quei soggetti costituiscono

il collegamento diretto tra le istituzioni e il settore operativo, allora è in questa direzione che bisogna operare.

Come mi è capitato spesso di dire in occasione di incontri, anche con eminenti studiosi, si possono certo trovare tutte le ricette che si vogliono sul piano normativo ed anche soluzioni efficaci sul piano operativo; ma non bisogna dimenticare che, rispetto ad attività criminali di questo spessore, che impregnano in maniera così forte la società e i settori produttivi, occorre anche altro, occorre la passione da parte sia degli operatori istituzionali (che, come me, sono al servizio dell'istituzione) sia degli operatori rappresentanti di categoria. Le associazioni non devono svolgere un'attività da *club service*; non occorre questo. L'attività di formazione è senz'altro importante; ma l'attività delle associazioni è misurata dal numero delle denunce che si è in grado di portare, non dal numero delle altre attività, che sono a valle di questo momento. Noi abbiamo difficoltà a far aumentare il numero delle istanze di accesso al Fondo, cioè a far aumentare, in buona sostanza, il numero delle denunce all'autorità giudiziaria. Occorrono verosimilmente interventi ed integrazioni dell'attuale normativa (non ne parlo ora per non abusare della vostra pazienza) ed occorrono modifiche sul piano propositivo, come io ipotizzavo. Però occorre anche puntare su un impegno che sia caratterizzato da un'appassionata e responsabile partecipazione ai problemi di questa società.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor prefetto. Con questo brillante intervento del prefetto Marino concludiamo una serie di audizioni riservate al contrasto al *racket* e all'usura. Mi dispiace soltanto che le audizioni odierne, quelle precedenti ma soprattutto questa, non abbiano avuto l'uditorio che meritavano.

Mi sembra che i dati statistici sulla utilizzazione del Fondo di solidarietà, molto interessanti, che naturalmente acquisiremo agli atti insieme ad ogni altra considerazione o altro documento che il prefetto Marino vorrà farci pervenire, ci abbiano fornito anche – tengo a sottolinearlo – un ulteriore indicatore che, associato ad altri, ci può consentire di avere una rappresentazione sempre più accurata della diffusione dei fenomeni mafiosi sul territorio nazionale.

Ho trovato anche molto interessanti le valutazioni del prefetto Marino sulla legislazione vigente e sullo stato della sua applicazione e, soprattutto, i suggerimenti che direttamente e indirettamente da quelle valutazioni emergono circa un'azione legislativa che porti la risposta dello Stato e delle istituzioni all'altezza della minaccia che, attraverso il *racket* e l'usura, continua a incombere non solo sulle quattro regioni di tradizionale insediamento mafioso ma anche sulle altre.

LUMIA. Presidente, penso che l'audizione del prefetto Marino sia particolarmente preziosa e voglio assicurarle che nel Comitato che coordinano faremo un uso accurato delle proposte che il prefetto ci ha fornito oggi in Commissione plenaria.

Signor prefetto, le chiedo innanzitutto di farci eventualmente pervenire una riflessione magari più accurata che vada oltre quella della giornata odierna perché penso che stiamo facendo delle cose estremamente positive e che oggi, sulla base delle norme attualmente vigenti, il combinato disposto apparato dello Stato, nelle sue articolazioni repressive e preventive, e associazionismo antiracket e antiusura stia dando dei risultati.

Con altrettanta onestà, però, signor prefetto, dobbiamo dire – come lei ha già fatto – che siamo ancora distanti dai numeri che la realtà quotidiana ci consegna sull'esercizio dell'estorsione e dell'usura. Mi chiedo, quindi, con una certa preoccupazione, come facciamo a fare il salto di qualità, oggi che siamo forti, che abbiamo esperienza alle spalle, che abbiamo sperimentato i successi e anche i limiti di tale esperienza. Come possono le denunce arrivare ai grandi numeri? Come predisponiamo la serie di proposte articolate – da lei illustrate in questa sede – per colpire il fenomeno del *racket* e dell'usura in profondità e per mobilitare migliaia di denunce? Ritengo che il tempo sia ormai maturo per fare tutto questo, e bisogna farlo prima che arrivi la fase di riflusso; tutti i fenomeni, infatti, seguono un andamento parabolico. Dobbiamo quindi fare scelte decisive ora che abbiamo una conoscenza e un'esperienza che nessun'altra realtà precedente ha potuto maturare.

Le chiedo pertanto di poter avere da lei, signor prefetto, un contributo decisivo in merito ad alcuni punti in particolare, in primo luogo sul tema della denuncia che, come lei ha giustamente ribadito oggi, è l'architrave da cui partire. Vorrei, nello specifico, che ci fornisca una riflessione sulla necessità di passare alla cosiddetta denuncia obbligatoria, senza caricare il sistema penale di questo compito ma provvedendo a capire quale può essere il sistema di incentivi e disincentivi e delle penalità amministrative – ripeto, non penali – per compiere questo grande salto di qualità e mettere in condizione migliaia e migliaia di operatori di fare della denuncia uno strumento in grado di colpire i grandi numeri delle organizzazioni mafiose.

Vorrei poi che lei ci aiutasse a riflettere su come l'insieme di norme che abbiamo predisposto possa consentirci di superare quei limiti che in parte ci ha indicato oggi. Nell'audizione precedente abbiamo ascoltato il contributo dell'avvocato Fausto Amato e quello di altri rappresentanti del mondo dell'impresa. Come possiamo fare in modo che il meccanismo diventi più veloce, più semplice, più efficace, alla luce delle esperienze che abbiamo maturato? Mi riferisco al sistema nel suo complesso, quindi non solo al versante repressivo e giudiziario ma anche a quello che più è di sua competenza, cioè quello preventivo e solidaristico.

Dobbiamo poi provare a compiere un altro grande salto di qualità facendo dell'associazionismo, in particolare antiracket, quel grande soggetto in grado di raggiungere i grandi numeri di denunce. Ho l'impressione che in questo ambito lo Stato non abbia ancora dato il meglio di sé. Come possiamo chiedere alle associazioni che non hanno ancora le risorse neanche per pagarsi una sede di fare il grande salto di qualità? Vorrei ricordare, a tal proposito, le parole della vice presidente della FAI Silvana Fu-

cito la quale, ascoltata da questa Commissione in audizione la settimana scorsa, diceva di non avere la possibilità di fare nulla, neanche di rispondere telefonicamente alle domande che già pervengono. Anche in questo caso, senza evitare meccanismi distorsivi di burocratizzazione, come predisponiamo il grande salto di qualità? Come possiamo fare in modo che il fenomeno positivo delle denunce possa raggiungere i grandi numeri? La sua esperienza, prefetto Marino, potrebbe essere preziosa e decisiva anche sotto questo profilo.

GARRAFFA. Prefetto Marino, condivido molte delle sue osservazioni. Ritengo, però, che ci sia un problema legato anche ai tempi della giustizia.

Lei ha finalmente fatto un'importante affermazione in ordine alle insolvenze delle vittime di usura nei confronti del Fondo: il 70 per cento non paga il fido che gli viene assegnato. Penso, quindi, che nel suo intervento lei facesse riferimento ad un impegno per un eventuale contributo a fondo perduto che possa essere immediatamente erogato al momento della denuncia, al fine di evitare che i tempi della giustizia portino la vittima a non avere alcun tipo di garanzia per il futuro della stessa impresa.

Vorrei poi soffermarmi sul ruolo delle associazioni. Certamente il suo notevole impegno, la sua capacità e l'esperienza maturata a Messina e, soprattutto, a Palermo le hanno dato l'opportunità di conoscere bene il territorio. Le chiedo, quindi, se, per quanto riguarda l'usura, sia pensabile che, sulla base delle indicazioni della Banca d'Italia, il preposto dell'istituto di credito che gestisce il conto corrente di una vittima di usura debba segnalare alla centrale dei rischi la debolezza o l'insolvenza di tale conto. Capita anche che se una vittima di usura, o un qualunque altro imprenditore, ha due conti correnti scoperti per 10.000 euro e la scopertura di uno dei due conti sale a 12.000 euro, il preposto segnali la situazione alla centrale dei rischi che, quindi, si trova a bloccare i conti. A quel punto, l'imprenditore, che ha un'esigenza di soli 2.000 euro in più sullo scoperto, deve cercare altrove ben 22.000 euro. Dove va a cercarli? Dagli usurai. Gli usurai possibilmente sono nella stessa banca, con l'impiegato che non fa alcun tipo di lavoro, ma gira un milione di euro e il preposto non fa alcun tipo di segnalazione. Non ritiene indispensabile una segnalazione obbligatoria da parte del preposto rispetto ai funzionamenti anomali della gestione del conto corrente?

MARINO. Credo basti inserirlo con una norma ...

GARRAFFA. L'abbiamo detto anche al governatore della Banca d'Italia Draghi. L'obiettivo è fare in modo che nei *software* ci siano delle *release* che automaticamente registrano il cattivo funzionamento di un conto corrente, *release* che però ancora non ci sono perché il preposto che abita a Palermo e fa il direttore di banca a 100 chilometri di distanza quanto torna a casa vuole essere tranquillo: gli conviene dire che c'è un malfunzionamento di un conto corrente di un povero disgraziato commer-

ciante o imprenditore piuttosto che toccare un boss del paese che magari tutti conoscono ma nessuno denuncia. Queste meccanismi dovrebbero avvenire invece per automatismo.

Avremo modo di parlare delle novità che lei ha sentito richiamare dal senatore Lumia. Sono dell'avviso che ci sia bisogno di una cultura dell'educazione, ma soprattutto di tempi della giustizia più brevi. Prima bastava una denuncia e non c'era l'incidente probatorio, che adesso invece è necessario. Non è possibile. L'imprenditore deve mettere a rischio la propria impresa e i suoi affetti per cambiare vita, e lei sa cosa ciò significhi. E comunque, molto spesso, i tempi della giustizia civile sono più veloci di quelli della giustizia penale, così come molto spesso capita che ci siano parlamentari che difendono le vittime e parlamentari che fanno gli avvocati e assistono i mafiosi.

PRESIDENTE. Grazie, senatore Garraffa.

Prefetto Marino, le domande poste, soprattutto quelle del senatore Lumia, avendo un respiro quasi programmatico, richiederebbero una risposta più articolata e meditata che possiamo rimandare – penso con il consenso dello stesso senatore Lumia – ...

LUMIA. Certamente.

PRESIDENTE. ... al testo della relazione che lei ci fornirà.

In ogni caso, anche per i quesiti più stringenti posti dal senatore Garraffa, forse è meglio ...

GARRAFFA. Presidente, tenga conto che ora sono convocate anche altre Commissioni.

PRESIDENTE. Infatti, consentiamo al nostro ospite di fare solo una precisazione.

MARINO. Sarò assolutamente telegrafico.

Il disegno di legge presentato dal senatore Centaro, attualmente all'esame della Camera (A.C. 2364), prevedeva inizialmente una norma che stabiliva l'obbligo delle segnalazioni delle operazioni a rischio usura. Mi pare che questo sia già un fatto che risponde alla sua richiesta e alle situazioni che lei rappresentava. So anche che questo provvedimento, nel quale sono peraltro presenti numerose norme che il mio stesso ufficio ha proposto, sta prendendo tempi piuttosto ampi. Vi sono numerose integrazioni e modifiche che rispondono a taluni degli aspetti su cui ci siamo soffermati, che potrebbero essere ulteriormente migliorati ma che sono di già una risposta efficace. Piuttosto che consegnare questo impegno alla responsabilità di un singolo operatore di agenzia, credo che prescrivendolo, così come avviene per il riciclaggio, andremmo sicuramente in maniera più efficace all'obiettivo.

Sul resto mi riservo di rispondere per iscritto.

PRESIDENTE. Grazie ancora prefetto Marino per la sua collaborazione, per le tabelle statistiche e i grafici di assoluto interesse che ci lascerà oggi e per gli elementi che ci fornirà successivamente.

Dichiaro conclusa l'audizione.

I lavori terminano alle ore 15,10.

