

## **Relazione alla Proposta di legge d’iniziativa popolare promossa dalla FAI:**

### ***“Istituzione dell’Autorità nazionale antiracket e antiusura (ANAR). Modifiche alla legislazione”***

**(luglio 2017)**

\*

#### **1. Un’ Autorità nazionale antiracket e antiusura**

Il primo obiettivo riguarda gli “strumenti” dell’iniziativa antiracket che devono essere ripensati e innovati. In questa prospettiva si propone l’istituzione di un’Autorità nazionale antiracket e antiusura (ANAR) che, in analogia con l’ANAC e l’Antitrust, assicuri indipendenza politica, autorevolezza, mezzi efficaci. Questa proposta è il risultato di una riflessione critica sull’esperienza dell’ufficio del Commissario antiracket e sui suoi limiti. Questa struttura si è rivelata assolutamente inadeguata ad assumere quell’ampia iniziativa di coordinamento sul territorio nazionale resa indispensabile dalla drammatica diffusione dei fenomeni estorsivi e usurai anche al di fuori delle tradizionali aree. Anche se questi fenomeni non campeggiano nel dibattito mediatico, condizionano pesantemente la vita di centinaia di migliaia di imprese e nel sud inibiscono le possibilità di crescita e sviluppo.

L’art.19 della legge 44 del 1999 ha introdotto la figura del Commissario antiracket superando così la precedente prassi (in vigore dal 1994) della nomina di un Commissario straordinario. Il legislatore ha ritenuto che tale funzione non dovesse più dipendere da una valutazione discrezionale del Consiglio dei Ministri sulla necessità di una figura “straordinaria”: la funzione del Commissario divenne così una stabile figura istituzionale; a tal fine è stato posto anche il termine della durata dell’incarico (quattro anni rinnovabili per una volta) al fine di sganciarne le funzioni dalle dinamiche politiche e assicurare un’iniziativa duratura; la legge ha anche indicato i due requisiti richiesti anche per soggetti esterni alla pubblica amministrazione: aver svolto attività di solidarietà nei confronti delle vittime e la documentata esperienza nel campo del contrasto ai fenomeni estorsivi e usurai.

Del primo criterio (la solidarietà) si è tenuto conto solo una volta, mentre la previsione della durata è stata costantemente disattesa: i governi che si sono succeduti dall’entrata in vigore della legge hanno sempre nominato (tranne in un caso) quale Commissario prefetti a fine carriera (su otto nomine è accaduto in sette casi) il cui incarico a volte è durato meno di due anni e, inoltre, ripristinando la procedura dell’incarico “straordinario” che il legislatore aveva voluto superare..

Le proposte:

In primo luogo, serve una figura istituzionale che svolga una effettiva funzione di coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura. Ciò significa un’attività di impulso e di sostegno delle varie realtà associazionistiche (antiracket e di categoria); di promozione di concrete iniziative in grado di incrementare il numero delle denunce; di raccordo con le forze di polizia e l’autorità giudiziaria senza alcuna interferenza con la giurisdizione; di interlocuzione con gli enti locali sempre più

impegnati (le regioni) a legiferare sulla materia. Alcune di queste questioni sono state affrontate in un disegno di legge presentato dal Governo nella legislatura 1996-2001 e approvato solo in un ramo del Parlamento.

Serve un Ufficio che svolga una concreta attività sui territori; tale funzione non può esaurirsi con la gestione del Fondo di solidarietà (che finalmente opera a regime e con tempi relativamente certi); la misura dei risultati non può essere valutata sulla base del denaro che si eroga alle vittime ma sulla base del numero delle denunce di estorsione e d'usura; soprattutto, deve avere una durata certa e non provvisoria e l'incarico deve essere affidato, valutando i curricula, a chi assicura i requisiti richiesti. Sempre in analogia con l'ANAC o con l'Antitrust la durata dell'incarico può essere di sei o sette anni non rinnovabili. Questa durata è, fra l'altro, garanzia di indipendenza dal potere politico.

In secondo luogo, si individua in questo nuovo ufficio il luogo di verifica e controllo delle associazioni antiracket: se adesso per le associazioni è prevista l'iscrizione in un elenco a cura dei prefetti, bisogna prevedere un solo albo nazionale a cura della nuova Autorità; in tal modo si riesce a garantire un'omogeneità di valutazione sul territorio nazionale e ad esercitare un effettivo controllo sulle singole associazioni. In questo caso va considerata l'esperienza del rating di legalità e la gestione della white list ad opera dell'Antitrust (gestisce un elenco di quasi quattro mila imprese).

In terzo luogo, occorre porre termine ad un'incongruenza che si protrae dal 1996 con la legge 108 (antiusura) che ha collocato il Fondo di prevenzione antiusura presso il Ministero dell'economia: questa collocazione è fuori da ogni logica di sistema e non può che imperversare nella nuova figura dell'Autorità antiracket e antiusura (considerando che quasi sempre i finanziamenti al Fondo di prevenzione provengono dal Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura).

\*

## 2. Verifiche e controlli sulle associazioni antiracket

Nel corso degli anni la disciplina per la regolamentazione delle associazioni è stata affrontata in tre decreti del Ministro dell'Interno (1994, 2007, 2015). Anche se l'ultimo decreto (n.223 del 30.11.15) appare più coerente e più rigoroso dei precedenti non riesce a risolvere un problema drammaticamente decisivo: il rischio delle infiltrazioni ad opera di imprese riconducibili alle mafie. Le ragioni ostative vengono indicate per vari reati, per alcuni di essi si richiede il rinvio a giudizio (416 bis), per altri una condanna in primo grado (estorsione, usura, corruzione, ecc.). Come è evidente questo filtro è inadeguato a salvaguardare il valore esemplare delle associazioni antiracket. Un solo esempio tratto dall'esperienza concreta: un imprenditore immune da ogni pregiudizio e, quindi, compatibile con le attuali regole, aderisce all'associazione antiracket e pubblicizza questa adesione; ma un esame più approfondito proprio dell'istruttoria per l'interdittiva antimafia avrebbe dato ben altro esito e, infatti, poco dopo l'imprenditore si troverà indagato per reati di mafia.

Lo strumento della verifica dei requisiti soggettivi così come formulato e, per giunta, svolto a posteriori alla costituzione delle associazioni, non può più garantire l'impermeabilità delle stesse. Per la delicatezza delle funzioni, l'assistenza alle vittime, e del ruolo paraistituzionale, rapporti con

forze di polizia e autorità giudiziaria, occorre che le associazioni assicurino standard rigorosi, al di là della buona volontà e delle capacità dei dirigenti delle associazioni. Per questo è necessario prevedere un intervento legislativo che regoli e disciplini la materia.

Si propone una nuova procedura e nuovi criteri, anche sulla base delle nuove leggi (in primis, la white list):

- a) la verifica deve essere svolta al momento della richiesta di iscrizione all'associazioni e solo dopo l'imprenditore può essere ammesso;
- b) è indispensabile avvalersi della certificazione antimafia che consente una valutazione ben più approfondita dell'imprenditore ben oltre dei certificati penali;
- c) l'attività istruttoria viene svolta dalla nuova Autorità e solo dopo le associazioni possono essere iscritte all'albo nazionale e solo quelle iscritte possono accedere ai benefici della legge 512.

In riferimento ai primi due punti è indispensabile un controllo di merito preliminare all'ammissione per evitare una delegittimazione delle associazioni e, quindi, l'indebolimento di questo fondamentale strumento di contrasto. Solo così possono ridursi ad un numero insignificante gli episodi esibiti mediaticamente come dati negativi.

\*

### 3. Estendere l'obbligo di denuncia delle estorsioni

Nel 2007 la FAI ha avanzato la proposta di rendere obbligatoria la denuncia prevedendo sanzioni amministrative in caso contrario. Successivamente questa idea è stata fatta propria dal Governo e nel decreto sicurezza del 2009 è diventata legge dello Stato la norma che sanziona il caso di imprenditori acquiescenti impegnati nella realizzazione di opere pubbliche prevedendo l'esclusione dalle gare d'appalto per tre anni, successivamente ridotto ad uno (lett.m-ter dell'art.38 del Codice dei contratti pubblici, come novellato dall'art.2, comma 19, della legge 15 luglio 2009, n.94). Con la nuova norma si interviene per riequilibrare la concorrenza sul mercato, colpendo chi gode di una posizione di vantaggio grazie alla convivenza e distoglie risorse della comunità a vantaggio di organizzazioni mafiose. Chi si aggiudica un appalto, ad esempio per costruire una scuola elementare, e paga il pizzo utilizza soldi della comunità per finanziare la mafia. L'acquiescenza, in tale contesto, acquista una gravità maggiore perché dirotta non soldi propri, ma della comunità per finanziare qualcosa che agredisce la comunità medesima.

E' venuto il tempo di estendere l'efficacia di questa norma e di renderla più incisiva. Un esempio: i titolari dei lidi balneari pagano regolarmente il pizzo e nessuno denuncia; questi imprenditori svolgono la loro attività in forza di una concessione statale, la spiaggia non è di loro proprietà ma è nostra, dei cittadini; se pagano il pizzo, lo pagano anche per nostro conto, fanno affari perché "noi" gli abbiamo concesso le spiagge demaniali. In un caso come questo lo Stato deve revocare la concessione. Analogamente bisogna intervenire in tutte quelle attività economiche che si svolgono sulla base di autorizzazioni pubbliche. Si pensi ai ristoranti o ai bar che usufruiscono del suolo pubblico o ai cantieri che chiudono spazi pubblici per realizzare i propri lavori, ecc.

\*