

F.A.I.
Federazione delle associazioni Antiracket e
Antiusura italiane

Proposta di legge d'iniziativa popolare:
"Obbligo di denuncia del reato di estorsione "

Palermo
3 DICEMBRE 2007

Relazione

Liberare l'economia e le imprese dai condizionamenti mafiosi è una necessità a cui l'Italia non può più sottrarsi. Il fatto che in un quarto del nostro Paese non esista libertà d'impresa, che chiunque voglia fare impresa è chiamato a confrontarsi con le varie mafie e con le regole da esse "stabilite" nel mercato, che in conseguenza di questo dato è del tutto insignificante l'afflusso di investimenti esterni al Mezzogiorno e la normale circolazione di uomini e capitali; questo pezzo di Paese, per responsabilità delle mafie, rischia di diventare il più grave *handicap* per l'Italia.

Oggi, nel momento in cui si sono allargati i mercati, è a rischio la capacità dell'Italia di concorrere sui mercati mondiali e di confrontarsi con gli altri Paesi. I condizionamenti mafiosi attraverso le attività estorsive (nelle varie forme: il pizzo, l'imposizione di forniture, di servizi, di manodopera, ecc.) non rappresentano solo fatti penalmente rilevanti; costituiscono una gravissima questione economica e sociale con pesanti conseguenze anche sui complessivi equilibri economici del Paese. Pensiamo per un momento se gli stessi valori del *PIL* possono avere un senso in contesti segnati da una generalizzata sommersione dell'economia, garantita dalla mafia; oppure al tragico fenomeno dei morti sul lavoro in un sistema dove "il nero" consente di sottrarsi a ogni misura di sicurezza; oppure, ancora, al devastante, e purtroppo assolutamente sottovalutato, diffondersi di un'economia parallela, ma sovrapposta alla legale, costituita dal riciclaggio di proventi illeciti.

Per queste ragioni, rispetto ai decenni passati, oggi l'iniziativa antimafia assume significati diversi: non più solo la repressione di odiosi delitti, ma l'eliminazione della principale patologia italiana. Vi è una necessità nuova per consentire l'allineamento del Paese ai livelli di normalità economica degli altri partner europei.

*

La lotta al racket e all'usura ha bisogno di nuovi contenuti. Da questo punto di vista è indispensabile compiere un decisivo salto di qualità. Bisogna ormai uscire da una visione di corto respiro. Bisogna saper guardare in faccia la realtà, trovare il coraggio per una lettura critica e autocritica di quasi venti anni di movimento antiracket. Dopo tanto tempo e tanto impegno non ci si può più accontentare.

E' su questa nuova frontiera che la FAI ritiene di impegnare le proprie energie nei prossimi anni per promuovere la più ampia mobilitazione attorno ad una concreta piattaforma di proposte da sottoporre al confronto politico, istituzionale e parlamentare; da discutere con il mondo delle associazioni di categoria e con quello delle banche; ma, soprattutto, da porre all'attenzione dei colleghi operatori economici.

I punti più importanti di questa piattaforma della FAI sono i seguenti:

1. Previsione per legge dell'obbligo della denuncia dei fatti di estorsione con conseguenti sanzioni nei casi di acquiescenza;
2. Realizzazione del progetto di assistenza alle imprese “esterne” al Mezzogiorno che decidono di investire in territori a rischio mafia (tutor antiracket);
3. Richiamo alla responsabilità degli istituti di credito nelle segnalazioni sospette d'usura;
4. Costruzione di un'articolata strategia del consumo critico antiracket;
5. Potenziamento del ruolo del Commissario antiracket e antiusura e sua trasformazione in una Authority.

*

Rendere obbligatoria la denuncia.

La FAI è giunta a questa proposta alla luce di una valutazione di due dati di fatto: il primo riguarda la concreta esperienza del movimento antiracket, i suoi punti di forza, i suoi limiti e le sue insufficienze; il secondo, le conseguenze “generali”, per le relazioni economiche e per gli imprenditori che denunciano, di comportamenti acquiescenti.

In tutti questi anni, dalla denuncia di Libero Grassi e dalla prima associazione antiracket (l'ACIO di Capo d'Orlando) al movimento antiracket e alla FAI, il modello dell'associazionismo antiracket ha dimostrato “sul campo” d'essere la risposta più efficace nel contrasto al racket. Laddove l'esperienza ha avuto un effettivo radicamento territoriale si è riusciti a ridimensionare sensibilmente le attività estorsive e il controllo mafioso del territorio. Ma, soprattutto, quando la denuncia dell'operatore economico è stata nelle forme collettive o nell'ambito della copertura dell'associazione non vi è stato alcun atto di rappresaglia o di violenza alle persone o ai beni.

Quindi, per la prima volta, si è dimostrato possibile la convivenza della libertà dell'imprenditore (attraverso la denuncia) con la sua sicurezza personale. E' questo un dato di non poco conto !

Però, e iniziamo a parlare di alcuni dei limiti dell'associazionismo, ancora oggi, anche se negli ultimi anni vi è stata la straordinaria esperienza napoletana e gelese con la costante impennata del numero delle denunce, il movimento resta confinato in una dimensione d'avanguardia.

Sotto il profilo territoriale permangono intere aree impermeabili all'esperienza della denuncia, mentre sotto il profilo sociale l'esperienza è stata limitata a aziende di piccole e medie dimensioni, a parte la recente iniziativa di Confindustria.

Influisce anche la modificazione delle stesse dinamiche estorsive volte a rendere meno opprimente la richiesta di pizzo, privilegiando altre forme di condizionamento mafioso (forniture e servizi) e, soprattutto, diventando fattore di legittimazione ad operare sul mercato.

E' per queste ragioni che, come da molti anni diciamo, soprattutto in alcune aree, si è cristallizzata una vera e propria convenienza nelle ragioni di convivenza. Un fenomeno che, purtroppo, va ben oltre quello più circoscritto e meglio definito della borghesia mafiosa, e che coinvolge la stragrande maggioranza degli operatori economici che, anche se indirettamente trovano una convenienza, rende difficile la rottura di un equilibrio sociale.

Serve a tal fine rilanciare la riflessione su come invertire le attuali relazioni di convenienza, su come far diventare più conveniente la prospettiva della libertà d'impresa rispetto a quella condizionata dalla mafia.

Su questo terreno l'unica esperienza è quella svolta nell'ambito del Comune di Napoli e poi estesa ai protocolli di legalità della Prefettura di quella città. La "clausola Sirena", che per la prima volta ha consentito di rendere in qualche modo sanzionabile l'acquiescenza delle imprese impegnate nei lavori pubblici, costituisce un importante punto di partenza.

Una fondamentale acquisizione concettuale di questi anni è quella di non accettare più i comportamenti acquiescenti e di ritenerli pregiudizievoli sia per gli altri imprenditori non-acquiescenti sia per le stesse possibilità di sviluppo economico. Insomma, accettare le regole mafiose del mercato non è solo un affare del singolo imprenditore, ha conseguenze negative per tutti.

Si consideri, inoltre, contro ogni alibi, che oggi i tempi sono notevolmente cambiati rispetto al 1991 quando venne ucciso Libero Grassi: c'è la concreta esperienza dell'associazionismo antiracket e c'è una diversa sensibilità e professionalità delle forze dell'ordine e dell'autorità giudiziaria.

Per questo serve una risposta drastica, netta e precisa. Non si può più assistere, indifferenti, alle migliaia e migliaia di operatori economici che con i loro comportamenti alimentano i fenomeni mafiosi.

Né si può assistere, disarmati, a questo costante diminuire del dato delle denunce; né ci si può accontentare di qualche isolato positivo risultato (Napoli, Gela, Lametia

Terme) comunque inadeguato rispetto alla diffusione dei fenomeni in quelle stesse realtà.

E' venuto il tempo di stabilire con legge l'obbligo della denuncia con la contestuale previsione di sanzioni.

La presente proposta di legge (di cui si è già discusso con il Ministro dell'Interno lo scorso 7 giugno) è un primo risultato del confronto di questi mesi, anche alla luce della decisiva presa di posizione della Confindustria, prima quella siciliana poi a livello nazionale. Il testo che viene presentato è offerto al dibattito pubblico per raccogliere suggerimenti e proposte; il testo definitivo sarà presentato a meta del prossimo mese di gennaio e su quel testo si avvierà la raccolta delle firme previste dalla legge.

*

Nel merito della Proposta di legge, intanto, non è opportuno prevedere l'introduzione di una sanzione penale. La non denuncia deve essere ricondotta ad una procedura amministrativa che preveda una sanzione in quanto fatto illecito. Una volta ricevuta dall'autorità preposta la segnalazione di un caso di omessa denuncia, il Prefetto, con le garanzie di legge, irrogherà una sanzione amministrativa. Il modello è quello tipico degli illeciti non penalmente sanzionati (ad esempio, si può applicare la procedura prevista in materia di sostanze stupefacenti: nel caso di possesso di modico quantitativo di sostanza stupefacente gli organi di polizia trasmettono l'informazione al Prefetto; il Prefetto a seguito di colloquio con l'interessato decide quale sanzione applicare; nell'ipotesi di prima segnalazione e se nel colloquio ricorrono certe condizioni il procedimento può concludersi con un invito formale a non fare più uso di tali sostanze).

La sanzione, commisurata alla gravità dell'omessa denuncia e allo stato soggettivo dell'operatore economico, potrà consistere nello stabilire l'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione (esempio: esclusione dalla partecipazione alle gare d'appalto o alla fornitura a enti pubblici), nella sospensione, per un periodo prestabilito, del titolo giuridico che consente l'attività economica esercitata (sul modello della violazione accertata in caso di non emissione di scontrini fiscali), nella esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi, nella sospensione della patente e nella sospensione del porto d'armi.

Proposta di legge

I sottoscritti cittadini italiani presentano - ai sensi dell'art. 71, comma secondo della Costituzione ed in applicazione della legge 25 maggio 1970, n. 352 e successive modificazioni - la seguente proposta di legge:

Articolo 1

“Sanzioni amministrative per l’omessa denuncia del reato di estorsione.

1. L’ esercente un’attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che avendo subito una estorsione, anche tentata, non ne fa immediatamente denuncia nelle forme e con i modi di cui all’art. 333 del codice di procedura penale è sottoposto per un periodo non inferiore a tre giorni e non superiore a tre mesi ad una o più delle seguenti sanzioni amministrative:

a) sospensione della licenza o dell’altro titolo autorizzativo dell’attività svolta

b) sospensione della patente di guida o divieto di conseguirla;

c) sospensione della licenza di porto d’armi o divieto di conseguirla.

E’ sottoposto, inoltre, per un periodo non inferiore a tre mesi e non superiore a tre anni ad una o più delle seguenti sanzioni amministrative:

d) divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;

e) l’esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l’eventuale revoca di quelli già concessi.

2. Accertati i fatti di cui al comma 1, gli organi di polizia procedono alla contestazione immediata, se possibile, e riferiscono senza ritardo al Prefetto del luogo dove si svolge l’attività economica e comunque entro dieci giorni,.

3. Entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della segnalazione, il Prefetto, se ritiene fondato l’accertamento, adotta apposita ordinanza convocando, anche a mezzo degli organi di polizia, dinanzi a sé o a un suo delegato, la persona segnalata per valutare, a seguito di colloquio, le sanzioni amministrative da irrogare e la loro durata. Nel caso in cui l’interessato si avvalga delle facoltà previste dall’articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, e non venga emessa ordinanza motivata di archiviazione degli atti, da comunicare integralmente all’organo che ha effettuato la segnalazione, contestualmente all’ordinanza con cui viene ritenuto fondato l’accertamento, da adottare entro 120 giorni dalla ricezione degli scritti difensivi ovvero dallo svolgimento dell’audizione ove richiesta, il prefetto convoca la persona segnalata ai fini e con le modalità indicate nel presente comma.

La mancata presentazione al colloquio comporta l'irrogazione delle sanzioni di cui al comma 1.

4. Degli accertamenti e degli atti di cui ai commi precedenti può essere fatto uso soltanto ai fini dell'applicazione delle misure e delle sanzioni previste nel presente articolo, salva l'ipotesi in cui costituiscano reato .

5. L'interessato può chiedere di prendere visione e di ottenere copia degli atti di cui al presente articolo che riguardino esclusivamente la sua persona. Nel caso in cui gli atti riguardino più persone, l'interessato può ottenere il rilascio di estratti delle parti relative alla sua posizione.

6. Al decreto con il quale il prefetto irroga le sanzioni di cui al comma 1, che ha effetto dal momento della notifica all'interessato, può essere fatta opposizione entro il termine di dieci giorni dalla notifica stessa, davanti al tribunale. Copia del decreto è contestualmente inviata al questore

7. Se per il fatto previsto dal comma 1 ricorrono elementi tali da far presumere che la persona si asterrà, per il futuro, dal commetterlo nuovamente, in luogo della sanzione, e limitatamente alla prima volta, il prefetto può definire il procedimento con il formale invito all'interessato ad adottare un comportamento conforme alla legge, avvertendolo delle conseguenze a suo danno.

8. Le sanzioni di cui al comma 1 si applicano anche in caso di condanna per il reato di favoreggiamento.

Articolo 2

Nell'articolo 333 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente comma:

“1bis. Gli esercenti un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che subiscono un delitto di estorsione, anche tentato, hanno l'obbligo di farne denuncia nelle forme e con i modi di cui al comma seguente”.

Articolo 3

Nell'articolo 364 del codice penale è aggiunto il seguente comma:

“2. L'esercente un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, che avendo subito una estorsione,

anche tentata, non ne fa immediatamente denuncia nelle forme e con i modi di cui all'art. 333 del codice di procedura penale è sottoposto alla sanzione amministrativa prevista dalla legge”.

Articolo 4

Nell'art. 378 del codice penale è aggiunto il seguente comma:

“1 bis. Nel caso in cui il delitto è commesso dall' esercente un'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professioni, in relazione al delitto di cui all'art. 629 c.p. per il quale risulta essere persona offesa, il giudice può applicare le seguenti pene accessorie per un periodo non inferiore a tre giorni e non superiore a tre anni:

- a) sospensione della licenza o dell'altro titolo autorizzativi dell'attività svolta;
- b) divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio;
- c) esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi.