

# COMUNE DI ROMA

## RELAZIONE CONCLUSIVA Anni 2002-2006

### (DECIMA relazione del consulente antiusura)

#### *1. Un'importante novità*

L'esperienza del Comune di Roma costituisce una novità assoluta nel panorama delle iniziative antiusura: per la prima volta in Italia un ente locale assume come proprio compito, estendendo le tradizionali aree di competenza, quello di intervenire direttamente, a sostegno e ad integrazione delle politiche nazionali, in questo difficile campo. L'impegno antiusura, in particolare, è stato coerente con l'obiettivo di fondo dell'Amministrazione Comunale di fare vivere la città in una nuova dimensione di solidarietà e di comunità responsabile verso i soggetti più deboli.

L'impegno si è espresso in una azione di promozione di iniziative, di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, di coordinamento e di raccordo delle varie iniziative, di offerta di servizi di assistenza e di tutela dei cittadini, di provvedimenti amministrativi e di investimenti; e, soprattutto, nell'alimentare la fiducia nelle istituzioni, nelle forze dell'ordine e nell'autorità giudiziaria, dei soggetti in difficoltà finanziaria e delle vittime d'usura; e, ancora, in un'attività di educazione nelle scuole all'uso responsabile del denaro.

Il valore dell'investimento politico del Comune, che ha sperimentato nuove modalità e strumenti, ha avuto comunque il limite proprio delle competenze di un ente locale. Il risultato complessivo nella prevenzione e nel contrasto all'usura è l'effetto dell'impegno di vari soggetti istituzionali, si ottiene con valide iniziative di politica di sicurezza, la cui competenza è degli organismi statali, con significativi messaggi politici, sempre riconducibili a scelte politiche nazionali, con interventi legislativi a livello nazionale e regionale. Solo quando si verifica la risposta contemporanea di tutti i soggetti si ottengono i migliori risultati, come è stato in occasione

dell'approvazione della legge antiusura (1996) e della prima campagna d'informazione del Commissario antiracket e antiusura (2000-01).

Il fenomeno dell'usura nella città di Roma è radicato e diffuso assai più di quanto si possa immaginare. L'usura coinvolge le aree di maggiore marginalizzazione economica e sociale (piccoli e piccolissimi commercianti e artigiani); si segnalano inoltre attività usuraie che aggrediscono le famiglie e i lavoratori dipendenti in relazione a esigenze di consumo o ad improvvise necessità familiari.

## *2. A dieci anni dalla legge 108*

Dieci anni fa, il 7 marzo 1996, il Parlamento italiano approvava la legge antiusura sull'onda di eventi drammatici (alcuni suicidi d'usura) e di un inedito interesse dell'opinione pubblica per quello che si presentava come un pericoloso fenomeno sociale che minacciava settori significativi della popolazione.

Fino a pochi anni prima il fenomeno veniva considerato insignificante, non socialmente pericoloso. Qual è l'elemento di svolta nella sensibilità comune e poi in quella politica-istituzionale?

E' quando dietro l'usura si intravede la mafia e si capisce subito che ciò costituisce un pericoloso salto di qualità. Quando il mafioso si occupa di usura non lo fa come un qualunque altro usuraio; se il profitto di quest'ultimo si limita all'interesse, per la mafia questo è strumentale all'impossessamento della proprietà dell'azienda per riciclare denaro "sporco".

Un altro elemento di grave inquietudine è costituito dal fatto che l'usura non è più un'attività rivolta a soddisfare il bisogno di denaro di famiglie, di persone in difficoltà economiche, ma è volta a soddisfare le esigenze di credito di aziende e di operatori economici. Il ricorso all'usura non è più per il vizio del gioco, per la vacanza, per la malattia, per la comunione, per il matrimonio o per la cresima; il ricorso all'usura è per la propria azienda e, quando ciò avviene, la qualità del fenomeno è totalmente diversa: le conseguenze pratiche, allorché l'usura finanzia un'azienda incidono, analogamente al pizzo, su due pilastri dell'economia: la libertà d'impresa (un imprenditore sotto usura al pari di un imprenditore sotto estorsione non gode di libertà imprenditoriale) e le relazioni di concorrenza (un'impresa che paga il pizzo non è nella stessa condizione sul mercato di un'impresa che il pizzo non lo paga; chi è sotto usura non è in condizioni di parità sul mercato).

La nuova legge 108 fornì nuovi e più efficaci strumenti per prevenire e contrastare l'usura, al fine di proteggere la libertà d'impresa e di mercato: l'usura non danneggia

soltanto la vittima ma l'insieme della società e in particolare il mondo economico. Finalmente la lotta all'usura era diventata questione di interesse generale.

La nuova legislazione si concentrava in particolare, tra gli altri aspetti, su due livelli: quello penalistico volto alla migliore definizione del reato e all'affinamento degli strumenti per perseguire più efficacemente il reato e quello di una nuova attenzione alle vittime e a quelle potenziali.

Su quest'ultimo aspetto due sono i punti strategici della nuova legge: la vittima ha la possibilità, se denuncia l'usuraio, di ottenere un prestito dal *Fondo di solidarietà* (art.14) a tasso zero da restituire in dieci anni; è istituito il *Fondo per la prevenzione* (art.15) che con appositi stanziamenti consente il ricorso al credito alle famiglie e agli imprenditori in difficoltà per impedire che cadano nella trappola.

A chi ha vissuto in solitudine la tragedia dell'usura adesso lo Stato dice: "Ti do una possibilità per uscire": l'usurato viene finalmente riconosciuto vittima di una grave ingiustizia. Il prestito offerto a chi ha denunciato deve essere investito nell'impresa e servire al reinserimento nell'economia legale. A chi si trova "a rischio usura" viene consentito di ottenere un prestito con la garanzia delle Fondazioni antiusura e dei Confidi che con propri fondi di rischio, finanziati in parte dal *Fondo*, assicurano il regolare rientro delle somme. Nel corso di questi anni decine di migliaia di persone, impiegati, pensionati, commercianti, ecc., hanno potuto usufruire di questi prestiti e, di conseguenza, sottrarsi all'usura.

Il *Fondo di prevenzione* dopo essere stato finanziato con legge nel 2000 (legge finanziaria per il 2001), non è stato più alimentato negli anni successivi sino all'ultima norma approvata lo scorso febbraio (DL n.272 sulle olimpiadi). Nonostante questa nuova norma, resta incerta la quantificazione delle somme da utilizzare nel Fondo di prevenzione, somme dipendenti dai residui che si renderanno disponibili nel Fondo di solidarietà.

In questi anni vi è stato un oggettivo indebolimento di un strumento importantissimo soprattutto in un momento in cui, per le crescenti difficoltà economiche, tante persone vengono spinte ai margini del sistema economico. Ma ancora più gravi sono stati gli indebolimenti di alcuni strumenti penali con grave danno per le vittime che hanno trovato il coraggio di denunciare.

La nuova legge sulla prescrizione comporterà, purtroppo, la quasi certa chiusura di una parte di procedimenti penali senza la condanna degli usurai. Questo rischio appartiene a quei procedimenti pendenti non ancora incardinati nel dibattimento: si tratta in sostanza di quelli basati sulle denunce delle vittime fatte negli ultimi due-tre anni; con l'abbassamento della prescrizione a sette anni e mezzo, questo tipo di procedimenti subiranno la sorte dell'archiviazione (da distinguere da altri due tipi:

quelli con i processi in corso, con il dibattimento incardinato, e quelli per i reati commessi successivamente all'entrata in vigore della nuova legge).

Qualcosa di analogo avviene con la nuova legge sulla inappellabilità: l'impossibilità per il PM di proporre appello alla sentenza di assoluzione dei presunti usurai ha conseguenze nefaste per le vittime che hanno denunciato.

Quando si chiude il procedimento penale senza condanna del presunto usuraio riacquistano subito efficacia tutti quei titoli (assegni, effetti, ecc.) e quegli altri atti (esempio: cessioni immobiliari, ecc.) di norma sequestrati nel corso delle indagini preliminari perché costituenti elemento di prova del reato. Non solo le vittime dovranno far fronte alle pretese dell'ex-usuraio che non mancherà di far valere quei titoli a cui la ex-vittima dovrà resistere attraverso la lunga e costosa procedura civile; ma chi ha subito usura si vede preclusa la strada per l'accesso ai benefici del Fondo di solidarietà o, se li ha già ottenuti, dovrà subire la procedura di revoca.

Per tutte queste ragioni, in occasione del decennale della legge, nel tracciare un bilancio, le associazioni antiracket e antiusura hanno giustamente parlato di "legge dimezzata". Del resto si tratta di un ulteriore sintomo dell'abbassamento della soglia di attenzione per il fenomeno e per le vittime d'usura, propria di questi ultimi anni.

Si ha la sensazione di un ritorno a quella indifferenza che ha segnato gli anni precedenti alla legge. Per fortuna vi sono stati fatti che oggi appaiono irreversibili, a partire dall'estendersi delle esperienze associazionistiche; purtroppo si è allargata la forbice tra l'impegno di queste esperienze e l'indifferenza del Governo, così come si è allargata l'altra forbice tra la crescita del rischio usura e il diminuito interesse politico e d'opinione pubblica.

E' questa una delle ragioni che rendono difficile le denunce, per l'attenuarsi del rapporto di fiducia delle vittime con le istituzioni: eppure la strada della denuncia penale resta l'unica per liberare le vittime dall'oppressione e dalla subordinazione all'usuraio.

### ***3. Una nuova rete di protezione***

L'obiettivo di fondo è stato quello di realizzare nella città di Roma un'articolata rete di protezione per chi trovandosi in gravi difficoltà finanziarie potrebbe ricorrere alla soluzione usuraia e per chi, già incastrato nella perversa ragnatela degli strozzini, ha bisogno di trovare credibili vie d'uscita.

Le iniziative si sono svolte su due livelli: il primo, ormai sufficientemente sperimentato, è quello della creazione di apposite strutture territoriali, gli "Sportelli

d'aiuto per la prevenzione dell'usura"; il secondo, appena avviato, è quello di individuare nei luoghi di aggregazione sociale e lavorativa una serie di referenti della rete.

### Gli Sportelli d'aiuto per la prevenzione dell'usura

Gli Sportelli hanno costituito una novità assoluta nel panorama nazionale delle iniziative antiusura. In oltre dieci anni vi è stato un crescente impegno del mondo associazionistico e del volontariato: anche a Roma sono nate fondazioni e associazioni antiusura che hanno costituito un forte punto di riferimento per tante persone e hanno offerto competenze e sostegni a livello cittadino.

Il valore innovativo dell'esperienza degli Sportelli risiede nella loro duplice finalità, d'essere allo stesso tempo una struttura d'assistenza e di solidarietà e una realtà radicata su un territorio delimitato. Gli Sportelli non sono stati pensati né realizzati per essere un duplicato delle associazioni antiusura e delle fondazioni. L'attività degli Sportelli interviene su un aspetto diverso: il concreto rapporto con un quartiere. E' su questo terreno che si è costruita questa inedita esperienza ed è a questo livello che se ne giudica l'utilità.

Rapportarsi ad un delimitato territorio rappresenta un allargamento dell'interesse alle problematiche e un'estensione dell'area del volontariato con nuovi soggetti e nuove professionalità, chiamati all'impegno disinteressato che costituisce l'essenza dell'impegno delle associazioni nel campo dell'aiuto antiusura.

In questi anni sono stati costituiti tre Sportelli in altrettanti aree strategiche del territorio: Cinecittà (2002), Ostia (2003), Centocelle (2004). Da pochi giorni è aperto il nuovo Sportello di Quartaccio, mentre è in fase di realizzazione lo Sportello nel Centro storico per iniziativa della Comunità ebraica di Roma.

L'obiettivo che ha ispirato queste iniziative è stato quello di un intervento diffuso di prevenzione sul territorio. L'usura è un fenomeno che va combattuto soprattutto sul terreno della prevenzione per due ragioni: più estese ed efficaci sono le attività di aiuto a chi è indebitato, minori sono le possibilità di un ricorso all'usura e, di conseguenza, si limita la diffusione del fenomeno; è molto più agevole l'aiuto a chi non è "passato" per gli usurai rispetto a chi invece ne è stato duramente segnato.

Il radicamento sul territorio si fonda sulla necessità di valorizzare, da un lato, tutte le esperienze di volontariato già esistenti e, dall'altro, di coinvolgere altri soggetti sociali indispensabili per un'efficace azione: dalle associazioni di categoria ai centri aggregazione, ai Municipi, alle parrocchie, alle scuole, alle associazioni di quartiere. In questa prospettiva gli Sportelli sono stati promotori nei rispettivi territori di iniziative anche pubbliche di incontro e di approfondimento: vogliono essere un presidio di legalità sul territorio, per promuovere tra i cittadini un'attenzione sui

rischi dell'indebitamento, per favorire una più consapevole responsabilità rispetto all'uso del denaro.

Come si dirà più avanti, un ruolo particolare è stato quello del coordinamento e della promozione delle iniziative nelle scuole, avvicinando le stesse agli Sportelli di riferimento.

Lo Sportello è una struttura di servizio che offre informazioni, solidarietà, assistenza e consulenza. L'attività di consulenza si basa su contributi specifici da offrire agli utenti in materia di: consulenza penalistica e civilistica per problematiche attinenti all'usura e all'indebitamento; gestione dei problemi bancari con particolare riferimento alla soluzione di controversie e alle transazioni; consulenza aziendale per la gestione di fasi di crisi e per il risanamento di situazioni debitorie; consulenza psicologica. I servizi sono offerti in forma gratuita sia a imprenditori che a cittadini non operatori economici.

L'esperienza di molti anni dimostra che, a volte, più di nuovi prestiti serve quell'aiuto fatto di consulenza e assistenza che interviene alla radice dei problemi. Le situazioni di grave indebitamento, le fasi di crisi delle piccole aziende, le situazioni di usura, sono l'effetto di un percorso di sofferenza e, spesso, di errori. A volte si pensa che non è possibile intervenire efficacemente senza l'erogazione di fondi: la prevenzione attraverso i prestiti d'aiuto, come è ovvio, è quanto mai importante in alcuni casi; e per fortuna a Roma esiste la più alta concentrazione, rispetto ad altre città, di strutture volte a questo fine, che per ultimo hanno ricevuto un sostegno dalla nuova legge della Regione Lazio. Ma questo intervento non esaurisce l'intera gamma delle modalità di prevenzione, perché può esserci prevenzione ugualmente efficace, in una prospettiva di consulenza e di tutoraggio, anche senza l'intervento economico.

L'ossatura di queste esperienze si fonda sull'apporto di decine di operatori volontari (il loro numero è di quasi sessanta) con una specifica competenza (avvocati, commercialisti, psicologi, esperti bancari, ecc.) e su un'adeguata e costante attività di formazione con il coinvolgimento dei maggiori esperti italiani.

I dati dell'operatività degli Sportelli vanno valutati in relazione alla rispettiva data di apertura: complessivamente, sino al 31 dicembre 2005 sono stati 670 gli utenti degli Sportelli.

Quello di Cinecittà, il primo Sportello aperto nell'estate del 2002, ha fatto registrare una sostanziale tenuta del numero delle richieste d'aiuto: l'apertura delle altre sedi (a dicembre del 2003 a Ostia e a marzo del 2004 a Centocelle) ha segnato una stabilizzazione nel numero degli utenti giungendo al dato del 2004 di 95 richieste (nel 2002 gli utenti sono stati 75, nel 2003 sono stati 130). Il dato di 62 del 2005, in diminuzione sull'anno precedente, è in parte legato alla fase di ristrutturazione della gestione originaria, di cui si dirà più avanti. Va segnalato, però, il dato di 32 nuovi

utenti dalla nuova gestione (ottobre 2005) ad oggi, come conferma di una consolidata vitalità.

Per quanto riguarda lo Sportello di Ostia nei due anni di operatività (2004 e 2005) il numero degli utenti è stato di 117, con una forte connotazione territoriale: ben 77 richieste d'aiuto sono venute da cittadini residenti nel Tredicesimo Municipio, mentre una decina da abitanti di altri centri del Litorale.

Lo Sportello di Centocelle, dopo l'impennata iniziale dei primi mesi legata alla promozione mediatica, è passato da 126 utenti del 2004 a 65 utenti del 2005, consolidando così l'area dell'utenza, analogamente a quanto avvenuto a Cinecittà.

La composizione sociale degli utenti conferma alcune tendenze di fondo già ampiamente analizzate nella precedente relazione (18.10.2004). In primo luogo vi è una netta predominanza dei lavoratori autonomi (245), oltre un terzo dell'intero numero degli utenti, ulteriore sintomo di una generale difficoltà che in questi anni ha colpito il lavoro autonomo per la crisi economica, per il restringimento dei consumi, per la ristrutturazione delle reti commerciali.

Altrettanto preoccupante è il dato del numero dei lavoratori dipendenti (198) ovvero di quei settori sociali che con grandi difficoltà affrontano le limitate disponibilità economiche. Questo dato, accanto a quello del numero dei pensionati (82), offre un quadro di allargamento del disagio sociale che, in parte, investe, settori un tempo estranei a questo tipo di problematiche.

A proposito delle forme di gestione degli Sportelli, si è proceduto ad uniformarne l'organizzazione con la decisione di affidare la gestione dello Sportello di Cinecittà ad un'associazione, coerentemente con l'impostazione originaria del sistema degli Sportelli, fondati sul ruolo centrale dell'associazionismo e del volontariato; in questo senso si è trattato di una naturale evoluzione. L'esperienza degli altri due Sportelli (Centocelle e Ostia) e le modalità delle altre strutture simili nelle varie parti d'Italia (ad esempio Napoli), confermano la validità del modello operativo.

Lo Sportello di Cinecittà ha rappresentato il primo esperimento romano, reso possibile per la sensibilità e l'impegno degli amministratori del Decimo Municipio, senza la quale non si sarebbe potuta avviare questa esperienza nel resto della città. Nel momento in cui si è avviata la costituzione dello Sportello di Quartaccio e di quello di Trastevere si è resa non più rinviabile la necessità di ricondurre ad uniformità anche la gestione dello Sportello di Cinecittà; infatti, anche queste due nuove strutture funzioneranno secondo il modello degli Sportelli di Centocelle e Ostia.

Sotto il profilo dell'economicità della soluzione individuata è del tutto evidente il notevole risparmio per la pubblica amministrazione: la gestione di tutti gli Sportelli,

sia di quelli già funzionanti che di quelli di prossima apertura, è assicurata da una associazione di volontariato che per i compiti di segreteria e di coordinamento impegna una sola persona retribuita.

Il nuovo Sportello di Quartaccio nasce per le sollecitazioni dell'Assessorato alle periferie e al lavoro del Comune di Roma, in riferimento all'attività dell'"autopromozione sociale" ai sensi dell'art.14 della legge 266 del 1997. Questa struttura avrà una specificità aggiuntiva rispetto alle altre: oltre a realizzare un rapporto col territorio di riferimento, lo Sportello sarà interlocutore per quegli operatori economici che hanno usufruito dei finanziamenti dell'autopromozione sociale (attività imprenditoriali in aree di "degrado urbano e sociale") e che si trovano in difficoltà economica.

Le imprese beneficiarie dei finanziamenti, avendo caratteristiche di piccola impresa, spesso appena costituita e per di più operante in quartieri periferici ad alto rischio, sono fortemente esposte al rischio d'usura: per tale motivo è apparso quanto mai necessario costituire una struttura d'aiuto in sinergia con gli uffici dell'Assessorato alle periferie per realizzare specifici interventi di assistenza e di tutoraggio.

La gestione dello Sportello è stata affidata, dall'Assessorato alle periferie, all'associazione "Vivere a Quartaccio", da dieci anni presente su quel territorio con una notevole conoscenza delle dinamiche e dei problemi sociali di quest'area di Roma.

E' da segnalare, in conclusione, la significativa attenzione riservata dalla Comunità ebraica di Roma alle problematiche della prevenzione dell'usura, un interesse che segna un importantissimo allargamento dei soggetti impegnati in questa azione nella città di Roma. Il quinto Sportello, con un contributo del Comune, sarà aperto a Trastevere e interesserà i cittadini del centro storico della città e la responsabilità politica e amministrativa apparterrà ad una struttura associativa promossa dalla stessa Comunità ebraica.

Le attività svolte dagli Sportelli hanno bisogno di essere ancora di più conosciute per essere di sostegno a chi può averne bisogno. In questi anni la conoscenza è stata promossa soprattutto attraverso il canale del "passaparola" e gli articoli di cronaca dei giornali. Con l'avvio della prossima consiliatura si pone il problema dell'organizzazione di un sistematica e costante azione di informazione attraverso specifiche campagne sul modello di quelle realizzate dal Commissario antiracket o dal Comune di Napoli. Serve un'informazione che riesca a promuovere l'intera rete della solidarietà antiusura dentro la quale operano con efficienza sia le associazioni e fondazioni sia gli Sportelli.

## Un nuovo impegno: la rete della solidarietà

Dopo la realizzazione dei quattro Sportelli e l'avvio del quinto si è ritenuto porre le premesse della Seconda fase dell'attività del Comune che dovrà svilupparsi nella prossima consiliatura.

L'obiettivo è quello di costruire nel territorio della città una rete di assistenza ai soggetti in difficoltà finanziaria direttamente nei luoghi di lavoro e di aggregazione. Gli stessi dati dell'utenza degli Sportelli indicano un'estendersi dell'indebitamento a nuove fasce sociali, a categorie che non prima non erano colpite da queste patologie. Non sono rari, purtroppo, i casi di buste paga decurtate da trattenute per impegni di spesa o di indagini giudiziarie che hanno disvelato relazioni d'usura all'interno dei luoghi di lavoro. Queste situazioni costituiscono un'area a serio rischio d'usura: l'ignoranza e, soprattutto, la solitudine possono avviare meccanismi perversi e difficilmente controllabili. Anche in questo ambito il problema fondamentale è quello dell'"incapacità" di chiedere aiuto sia ai fini di una condivisione sia per ottenere un concreto sostegno.

Si deve riuscire a creare in molti luoghi di aggregazione e di lavoro una nuova sensibilità per promuovere le richieste d'aiuto e per la loro gestione. E' necessario pensare alla realizzazione di una rete protettiva nell'ambito delle sedi delle aziende pubbliche e private, scuole, ospedali, ecc., fatta di strutture assai flessibili, senza schemi rigidi e con continui aggiornamenti nella fase sperimentale.

In ognuno di questi luoghi bisogna individuare tra i colleghi di lavoro uno o più soggetti referenti, secondo una scelta di volontariato e con l'obbligo di operare con il massimo della riservatezza. Questi soggetti, appositamente formati, devono costituire un primo punto di riferimento per gli utenti; si tratta di costruire un intervento di primo ascolto, per dare informazioni, per sensibilizzare, per far valere un interesse solidaristico; realizzare un costante monitoraggio di situazioni che tendono ad assumere connotazioni patologiche; sensibilizzazione dei soggetti sui rischi che possono correre. Da qui, nei casi che si riterranno necessari, gli utenti potranno essere indirizzati, per gli interventi più approfonditi, agli Sportelli e alle associazioni romane. E' su questo punto che si dovrà realizzare nei prossimi anni il decisivo salto di qualità nelle strategie antiusura.

In via sperimentale si sono già avviate due esperienze. A Ostia, mediante la sottoscrizione di un protocollo di collaborazione con la CGIL, il sindacato si è impegnato a individuare in alcune sue strutture presenti nel territorio alcuni referenti che opereranno in contatto con lo Sportello del Litorale.

La seconda esperienza riguarda un luogo di lavoro nel quale è non trascurabile il numero dei soggetti a rischio: l'AMA. Si è già avviata un'apposita iniziativa di informazione e di sensibilizzazione con il coinvolgimento dei dirigenti del personale

delle strutture territoriali. E' stata affissa nei diversi luoghi di lavoro dell'AMA di un'apposita locandina volta ad informare i dipendenti.

Per realizzare questo percorso, per individuare i luoghi di lavoro da monitorare prioritariamente, è fondamentale coinvolgere le organizzazioni sindacali, le rappresentanze aziendali, i patronati, i centri di assistenza, le parrocchie, le aziende, gli uffici pubblici.

#### *4. Le campagne d'informazione nelle scuole*

L'altro fronte su cui si è operato per la prevenzione dell'usura è stato quello dell'educazione all'uso responsabile del denaro rivolta agli studenti. Educare alla gestione delle proprie risorse, informare sulle insidie dell'indebitamento, offrire strumenti adeguati per l'ingresso nel mondo lavorativo, costituiscono iniziative efficaci di prevenzione. Inoltre gli studenti possono essere un valido tramite per fare giungere nelle famiglie utili informazioni.

Si sono realizzate quattro campagne d'informazione in corrispondenza agli anni scolastici. Nel primo anno ci si è rivolti solo agli studenti delle scuole superiori della città, per poi passare alle scuole inferiori e alle elementari.

Ogni campagna si è fondata su: l'individuazione in ogni scuola aderente al progetto dei docenti referenti; un percorso di informazione riservato agli insegnanti delle varie scuole con la realizzazione di seminari e la pubblicazione di apposito materiale come strumento didattico; la distribuzione agli studenti di materiale informativo sull'usura e sulla prevenzione; l'organizzazione nelle scuole di seminari di approfondimento e di incontri con la partecipazione di persone esperte e impegnate nelle esperienze antiusura.

Importante, e in un certo senso è stato il dato più significativo, è stata la produzione di strumenti realizzati dagli stessi studenti.

Un importante risultato che si è già ottenuto con le iniziative nelle scuole degli ultimi quattro anni scolastici è quello di aver allargato l'area d'interesse per un tema troppo spesso sottovalutato; e si sa bene quanto è necessario non abbassare mai la soglia d'attenzione sui pericoli dell'usura, soprattutto in una fase come l'attuale dove la congiuntura economica spinge tante famiglie e tanti piccoli commercianti ai margini del sistema economico.

### La prima campagna (2002-03)

Il primo progetto, realizzato con la collaborazione dell'Assessorato alle politiche scolastiche, ha visto la partecipazione di diciannove scuole superiori. L'iniziativa è stata caratterizzata dalla particolare impostazione "dal basso": le linee generali del progetto sono state il risultato del coinvolgimento di docenti e dirigenti scolastici e le decisioni sono maturate nel corso di periodiche assemblee di verifica con i docenti referenti.

I contributi del seminario di formazione riservato ai docenti referenti hanno dato vita alla pubblicazione del "Primo Quaderno di Formazione", distribuito ai docenti delle scuole che hanno aderito ai successivi progetti.

### La seconda campagna (2003-04)

La novità più rilevante del progetto è stata il coinvolgimento del territorio. I ragazzi delle scuole sono "usciti" dalle aule e hanno coinvolto cittadini, commercianti, casalinghe, pensionati. Il 30 marzo del 2004 si è svolta un'iniziativa che ha visto le scuole che hanno aderito al progetto direttamente attive sul territorio in dieci punti della città.

Dai rispettivi punti informativi, costituiti da un banchetto per la distribuzione del materiale, una parte del quale autonomamente prodotto dalle scuole, si è avviato un lavoro di sensibilizzazione del territorio: ad esempio, è stato distribuito ai passanti e ai negozianti delle varie zone il *depliant* "Una rete di solidarietà" realizzato dai ragazzi per far conoscere l'attività dei tre Sportelli d'aiuto e per indicare a chi può averne bisogno una soluzione d'aiuto per la gestione delle difficoltà finanziarie.

Nel concreto delle iniziative della Seconda campagna d'informazione, è aumentato il numero delle scuole che hanno aderito al progetto: sono state trentasei, con l'adesione per la prima volta di alcune scuole elementari (4) e medie inferiori (7). Il "Secondo Quaderno", pubblicato a conclusione, che è stato distribuito contiene i lavori realizzati dai ragazzi.

### La terza campagna (2004-05)

Mantenendosi un'analoga adesione delle scuole, si è consolidato il legame degli istituti scolastici con i tre Sportelli che hanno assunto direttamente la direzione e il coordinamento delle varie iniziative.

Inoltre, si è allargata l'area dei temi trattati, sempre in relazione al tema dominante dell'educazione all'uso responsabile. Sono stati introdotti: il tema della finanza etica in collaborazione con Banca Etica; il tema del gioco d'azzardo in collaborazione con Infoazzardo; il tema della memoria in occasione della Decima Giornata della

Memoria organizzata da Libera. Questi temi sono stati oggetto d'approfondimento nel consueto seminario di formazione riservato ai docenti referenti (24 e 25 gennaio 2005) e successivamente sono stati portati all'attenzione degli studenti anche attraverso uno specifico supporto: il Comune ha riprodotto, per distribuirlo nelle scuole, la stampa di un libro edito da Sinnos: "Chiara e l'uso responsabile del denaro" di Maurizio Spedaletti.

In occasione della giornata conclusiva del progetto (25 maggio) si è ripetuta l'esperienza del coinvolgimento del territorio attraverso i lavori e le iniziative gestite direttamente dagli studenti.

#### La quarta campagna (2005-06)

Il progetto è in fase di realizzazione e, dopo il seminario di due giorni riservato ai docenti referenti, si è avviato il concreto coinvolgimento degli studenti privilegiando ricerche monografiche sulla cultura della legalità e la storia della criminalità organizzata.

### ***5. Il valore della trasparenza del credito***

Una particolare attenzione è stata posta alla tutela degli utenti del credito nella consapevolezza che l'ulteriore indebolimento di quelli che si trovano in condizioni di maggiore disagio economico e finanziario potrebbe favorire l'estendersi dei fenomeni usurari. Da questo punto di vista sono state assunte due iniziative.

Il Sindaco ha inviato un documento alle autorità competenti per richiamare l'attenzione "sulle numerosissime offerte di credito, molto spesso presentate come finanziamenti 'facili', che coprono in maniera sempre più larga tanti mezzi di propaganda pubblicitaria". Il sistema della mediazione creditizia, proprio per la particolare delicatezza della materia, ha bisogno di forme certe di trasparenza e, quindi, di controlli costanti ed efficaci; soprattutto in considerazione del fatto che queste attività, in prevalenza, sono rivolte a individui che vivono ai margini della realtà economica, che hanno chiesto e non hanno avuto, e che sono portati a verificare anche il più lieve segnale di disponibilità. Per questo motivo l'assenza di rigore può aprire varchi insidiosi e colpire la speranza della disperazione.

Una seconda iniziativa ha riguardato la sottoscrizione di un "Protocollo d'intesa tra banche, associazioni di categoria e confidi" per la "Prevenzione del fenomeno dell'usura". Si tratta di un importante documento che, pur non potendo essere risolutivo, segna l'avvio di un nuovo percorso per migliorare le relazioni tra mondo del credito e imprese, soprattutto le piccole e piccolissime realtà economiche più esposte al bisogno di credito. L'obiettivo di fondo è quello di favorire la crescita

dell'esperienza dei confidi nella realtà romana: il miglioramento delle relazioni tra mondo del credito e imprese è una necessaria premessa, anche nella prospettiva dello sviluppo delle piccole imprese.

Sono stati affermati nuovi principi di interesse collettivo che, da un lato, sono diventati la base per l'estensione di questa esperienza ad altre realtà territoriali, dall'altro, richiedono un nuovo impegno per una loro verifica, in una nuova prospettiva di attenzione da parte delle istituzioni nazionali.

Si è stabilito di promuovere iniziative di informazione sull'opportunità di utilizzo dei fondi antiusura dei confidi; nel merito degli impegni per migliorare le modalità operative, vi è in primo luogo l'individuazione da parte delle banche di "un soggetto referente" che diventa l'unico interlocutore dei confidi, a garanzia dell'unicità di decisioni, della possibilità di reciproci scambi di vedute, della rapidità delle decisioni. Il protocollo prevede che la decisione sulla presentazione della proposta di finanziamento da parte del Confidi debba essere assunta nell'arco di trenta giorni. Un altro impegno riguarda la disponibilità ad aggiornare i "moltiplicatori" previsti dalle convenzioni sulla base dell'effettivo livello d'insolvenza. Questo è un aspetto cruciale, perché dalla definizione degli indici dei moltiplicatori dipendono le reali potenzialità dei fondi di garanzia. La condizione di "protestato" non può più essere considerata di per sé pregiudizievole per la concessione di un affidamento. Questa acquisizione ha come diretta conseguenza d'impegnare gli istituti di credito ad una valutazione approfondita dei singoli casi per valutare il merito di credito sulla base della vera realtà dell'azienda, dei suoi problemi e delle sue potenzialità.

## ***6. L'intervento su Ostia***

E' stata posta un'attenzione speciale ai temi della sicurezza della realtà di Ostia e del litorale con una particolare vigilanza rispetto ai rischi di penetrazione mafiosa in quel territorio, questioni che fanno di questa area quella maggiormente esposta della città.

Vi è stata, in questi anni, la denuncia di associazioni di categoria; ma, soprattutto, vi è stata, e continua ad esserci, una serie di atti intimidatori che non potevano consentire alcuna sottovalutazione.

In primo luogo era necessaria una lettura d'insieme di questi episodi. Proprio per l'allarme che producono non possono più essere valutati solo singolarmente: essi nella percezione di molti operatori commerciali e di una parte di opinione pubblica vengono avvertiti come i primi sintomi di una situazione di diffusa intimidazione ambientale.

E' questo l'aspetto che più d'ogni altro ha destato la preoccupazione dell'Amministrazione Comunale. Se per il territorio del litorale non è possibile parlare di realtà con connotazioni mafiose (che sono cosa diversa dal compimento di delitti mafiosi così come sanciti dal codice penale), non esistono quelle forme sistematiche di racket né, per fortuna, quelle condizioni di generalizzata omertà proprie delle aree mafiose, ci sono però valide ragioni per alzare il livello di attenzione su un'area che si trova oggettivamente esposta e che "richiama grandi investimenti e nuove prospettive economiche".

La ragione per non sottovalutare alcuni segnali risiede nelle stesse dinamiche delle attività estorsive che, anche quando non hanno connotazioni mafiose, tendono ad evolversi verso il modello mafioso ovvero ad acquisire quelle modalità intimidatorie sempre più diffuse e radicate. Trattandosi di dinamiche sommerse, l'apparire della loro evoluzione può essere improvvisa e violenta: può accadere nell'arco di poco tempo, mesi o anni, di trovarsi, senza alcun clamoroso preavviso, di fronte a relazioni economiche e sociali stravolte, con il risultato di una più difficile azione di contrasto.

Alcune indagini giudiziarie confermano, purtroppo questi allarmi. Bisogna stare molto attenti perché chi delinque, ed è la ragione della preoccupazione, lo fa con una forte attenzione al legame con il territorio e con la prospettiva di rendere permanenti alcune attività criminali.

Per fortuna, oggi, questa non è la situazione del litorale; che non si trasformi dipende dalla giusta valutazione dei tanti segnali.

Non secondario è, altresì, l'emergere di atteggiamenti impauriti da parte di operatori economici. Una paura che va affrontata con una risposta compatta delle istituzioni e della società civile, una risposta che sottragga le vittime alla solitudine e all'isolamento che, sempre, sono i migliori alleati dei criminali. L'esperienza dell'associazionismo antiracket ha insegnato in questi anni che la risposta più efficace si basa sull'iniziativa degli imprenditori, attraverso una loro personale assunzione di responsabilità, e sulla collaborazione con le forze dell'ordine e l'autorità giudiziaria. Solo attivando un rapporto virtuoso tra le associazioni degli imprenditori e le forze dell'ordine si potrà giungere a risultati incisivi. Con questo spirito si è operato nella realtà di Ostia, anche attraverso la nuova esperienza dello Sportello: incoraggiare gli operatori economici ad avere fiducia nelle istituzioni.

La segnalazione di alcuni rischi, e la conseguente preoccupazione, non deve essere interpretata come una forzata drammatizzazione: serve a impedire l'affermarsi di fenomeni più gravi che, dopo, sarà più difficile contrastare. Pericolosa è, invece, la sottovalutazione.

Ostia ha straordinarie potenzialità di sviluppo turistico: l'attenzione a questi fenomeni criminali è una condizione indispensabile perché queste potenzialità possano

afferinarsi nel migliore dei modi. Non bisogna dimenticare che il radicamento dei fenomeni mafiosi, colpendo la libertà d'impresa, renderà tutto più difficile.

### *7. Qualche suggerimento per i prossimi anni*

La nuova amministrazione comunale che dopo il voto del prossimo mese di maggio sarà chiamata a governare la città dovrà assicurare la continuità delle esperienze avviate.

La realtà romana può disporre di nuove risorse. L'esperienza degli Sportelli ha attivato un numero significativo di volontari che si sono messi in gioco in questo difficile compito, e a cui occorre far sentire sempre la gratitudine delle istituzioni cittadine e dell'intera comunità.

Si è avviata la costruzione della rete protettiva sul territorio coinvolgendo, anche in questo caso, soggetti prima estranei all'impegno antiusura. Si è riusciti a sensibilizzare un numero crescente dei docenti delle scuole romane che sono diventati, in maniera inedita, protagonisti di un nuovo impegno per la prevenzione dell'usura.

I cinque Sportelli coprono sostanzialmente le varie aree della città: vanno consolidati e dotati di maggiori strumenti operativi e organizzativi. Come già detto, la seconda fase delle attività antiusura dovrà essere rivolta alla creazione di quella rete protettiva cui si è precedentemente fatto riferimento.

Per conseguire questi e altri obiettivi è necessario che il Comune si doti di un'attrezzata struttura amministrativa che, con proprio personale, possa essere di riferimento e, nel caso degli Sportelli, anche di coordinamento. Ciò che conta è riuscire ad attivare un impegno costante indipendentemente dall'attività dell'eventuale consulente. In un campo come questo l'impegno non può che essere di medio e lungo periodo, ed è per questo che, dopo gli anni di attività del consulente, serve una struttura stabile e ben organizzata, anche per evitare quegli errori e quei limiti che hanno segnato l'attuale esperienza.

In particolare non si è riusciti a conseguire, nei termini in cui si voleva, quell'obiettivo di forte crescita delle esperienze dei Confidi. Occorre ancora di più investire nel coinvolgimento delle associazioni di categoria, in primo luogo dei commercianti e degli artigiani. Lo stesso protocollo d'intesa con le banche dovrà essere rivisto, anche attraverso il coinvolgimento delle istituzioni nazionali che ne hanno proposto analoghe formulazioni in varie parti d'Italia, per accentuarne gli aspetti operativi con particolare riferimento alla posizione dei soggetti protestati.

Infine, ed è un altro limite da superare, si dovrà riuscire a stabilire efficaci rapporti di collaborazione tra le istituzioni impegnate nelle attività antiusura, in particolare la Provincia di Roma (che ha istituito un assessorato) e la Regione Lazio (che si è dotata di una nuova legge). E' necessario realizzare periodici momenti di confronto anche avvalendosi dell'apporto di quella istituzione del "Commissario antiracket e antiusura" indicata dal legislatore (art.19 legge n.44/1999) proprio per le attività di coordinamento sul territorio nazionale.

(Tano Grasso)

Roma, 29 marzo 2006.