

# COMUNE DI NAPOLI

## TERZA RELAZIONE

**del consulente per l'elaborazione degli indirizzi di programmazione  
delle attività dell'Amministrazione Comunale in  
materia di tutela del cittadino dal racket e dall'usura**

**Luglio- Settembre 2002**

### *1. L'Osservatorio "sulla trasparenza del commercio e dell'artigianato"*

Con la piena intesa delle associazioni dei commercianti e degli artigiani si è posto un importante punto fermo per il controllo delle dinamiche delle licenze commerciali e per prevenire il rischio che la camorra assuma direttamente o indirettamente il controllo di alcuni degli esercizi commerciali, con grave pregiudizio per la libertà dei commerci nella città di Napoli.

L'efficacia di una strategia di prevenzione dipende dall'impegno sinergico di diversi soggetti: le istituzioni in primo luogo (il Comune), le associazioni, le forze dell'ordine. Solo la collaborazione tra questi soggetti può produrre risultati. L'Amministrazione comunale può intervenire attraverso la verifica amministrativa della titolarità delle licenze commerciali; le associazioni attraverso un'adeguata, e insostituibile, iniziativa di sensibilizzazione e di attenzione; le forze dell'ordine nelle iniziative di prevenzione e di polizia giudiziaria.

Per queste ragioni si è giunti a concordare un "Protocollo d'intesa" tra il Comune di Napoli e le associazioni dei commercianti e degli artigiani che prevede una diretta assunzione di responsabilità delle parti al fine di attivare un sistema di monitoraggio delle circa 30mila licenze commerciali.

Il Comune si impegna alla catalogazione di tutti i dati in possesso dell'Assessorato al Commercio secondo un sistema integrato informativo. Ma il passaggio decisivo, la vera novità, è costituita dall'offerta, da parte dell'Amministrazione, alle forze di polizia di stabilire un collegamento *intranet* che consenta l'accesso ai dati disponibili e, quindi, il quadro della situazione in tempi reali.

Lo strumento dell'iniziativa del Comune e delle associazioni di categoria è l'Osservatorio sulla trasparenza del commercio e dell'artigianato. Analogamente a quanto è avvenuto per gli appalti, l'Osservatorio diventa il luogo di un primo confronto e di una prima analisi che dovrà avere uno sbocco nel rapporto con le forze dell'ordine.

Si tratta, infine, di far diventare consapevolezza generale il rischio delle infiltrazioni camorristiche nel commercio e di promuovere iniziative che coinvolgano sia la responsabilità individuale dei singoli operatori del commercio sia l'apporto di altri soggetti.

L'avvio di questa esperienza potrà avere, inoltre, un importante effetto deterrente a salvaguardia dei mercati commerciali e artigianali napoletani.

## *2. Il "Coordinamento per la sicurezza degli appalti pubblici"*

Dopo l'importante innovazione compiuta da "Sirena" con l'introduzione di una specifica clausola nel bando per l'iscrizione all'elenco delle imprese, un nuovo decisivo contributo viene dalla proposta di legge approvata dalla Giunta Regionale della Campania (LR 25.7.02 "Normativa regionale in materia di lavori pubblici"), a conferma di quanto sia avvertita la necessità di intervenire sulla legislazione degli appalti per sostenere quelle imprese che assumono una posizione di resistenza nei confronti dei condizionamenti mafiosi.

Il sostegno all'impresa non acquiescente diventa decisivo in una strategia di contrasto fondata sulla "convenienza" alla collaborazione con le istituzioni. Esiste un diffuso luogo comune che descrive l'imprenditore estorto come gravato da un costo aggiuntivo. Non sempre questo è vero. Il costo aggiuntivo non sempre lo ha chi paga il pizzo alla mafia, lo ha, se mai, chi non lo paga, chi resiste al condizionamento. Perché chi è venuto a patti con i criminali o li ha subiti, gode paradossalmente di una legittimazione ad operare sul mercato, negata a chi non ha voluto cedere. Questo è più evidente laddove la mafia interviene pesantemente nella regolazione del mercato. Alla fine in questa situazione acquista convenienza il non resistere alla mafia. Se da un lato si ha un danno immediato pagando il pizzo- tra l'altro di dimensioni modeste, "pagare poco, pagare tutti"- dall'altro si ha il beneficio indiretto di essere legittimati sul mercato dall'organizzazione criminale. Servono allora iniziative che intervengano nelle relazioni economiche per realizzare una forma di "compensazione" tale da far recuperare a chi resiste lo svantaggio imprenditoriale rispetto agli altri.

Sulla linea sperimentata con "Sirena" la Regione prevede in un atto normativo, da un lato, "l'obbligo dell'appaltatore di denunciare" ogni forma di condizionamento

criminale e, dall'altro, la possibilità di applicare, a seguito dell'inosservanza di tale obbligo, "severe sanzioni economiche e, nei casi più gravi, la risoluzione del contratto in danno all'appaltatore" (art.23).

Il Procuratore nazionale antimafia, Piero Luigi Vigna, intervenendo questa estate sull'emergenza racket a Napoli, in un'intervista ("Il Mattino", 10 agosto 02), ha espresso apprezzamento per l'iniziativa del Comune: "Ho visto con grande favore l'iniziativa del Comune di Napoli di inserire negli appalti pubblici un clausola che prevede l'obbligo di denunciare l'estorsione pena la risoluzione del contratto. Ho citato questo sistema nel corso di un convegno con il ministro Lunardi, proponendo che fosse esteso a tutte le opere pubbliche".

L'iniziativa del Comune di Napoli trova un'ulteriore valorizzazione nella proposta di legge di iniziativa popolare avanzata dalle associazioni antiracket (FAI- federazione delle associazioni antiracket e antiusura) per la quale nelle prossime settimane è previsto l'avvio della raccolta delle firme. La proposta della FAI chiede che diventi legge nazionale quello che già si è sperimentato con "Sirena" e quello previsto dalla proposta di legge della giunta regionale.

Come già scritto nelle precedenti relazioni, la questione della trasparenza degli appalti e della loro impermeabilità alle pressioni camorristiche, è assolutamente centrale nell'orizzonte strategico delle iniziative dell'Amministrazione comunale. Nel quadro delle iniziative di monitoraggio del Coordinamento è già attivo il "datario" che registra periodicamente l'assegnazione degli appalti del Comune e l'avvio dei lavori delle opere pubbliche. Si tratta di un importante strumento offerto alle forze dell'ordine ai fini della prevenzione e del contrasto dei fenomeni di condizionamento mafioso in danno delle imprese, della regolare esecuzione dei lavori e, quindi, degli interessi complessivi della comunità.

### *3. Lo "Sportello d'aiuto per la prevenzione dell'usura"*

Lo scorso 9 settembre il Sindaco di Napoli ha inaugurato lo "Sportello d'aiuto per la prevenzione dell'usura" realizzato presso la Parrocchia Maria Assunta in Cielo a San Giovanni a Teduccio per iniziativa del Comune d'intesa con l'associazione di volontariato "Figli in Famiglia".

In queste prime settimane si è avviata la sperimentazione di questa esperienza che dovrà essere estesa ad altre realtà della città. Gli operatori volontari sono stati impegnati nell'ascolto degli utenti con gravi situazioni di indebitamento per cercare di offrire un sostegno e una consulenza utile alla soluzione dei loro problemi.

La sfida, anche culturale, del lavoro dello Sportello consiste nell'intervenire prioritariamente sul piano della rimozione delle cause di indebitamento e delle difficoltà finanziarie. La consulenza e la solidarietà sono strumenti per aiutare a risolvere quelle cause da cui deriva l'indebitamento: l'offerta di denaro in prestito non viene presentata come risposta primaria.

Un momento centrale dell'intervento è legato alla partecipazione della comunità parrocchiale alla vita dello Sportello. Un altro aspetto è legato al rapporto con le altre associazioni operanti nella città che dovrà sempre più rinsaldarsi: bisognerà promuovere le migliori relazioni con le Associazioni e Fondazioni antiusura e con i Confidi: tali organizzazioni sono gli interlocutori privilegiati dello Sportello e con esse si devono realizzare relazioni di reciproco scambio.

L'elemento di novità rispetto alle altre esperienze antiusura è costituito dal radicamento in un delimitato territorio (la zona orientale) e, quindi, dall'essere lo Sportello non solo una struttura di solidarietà per le persone in difficoltà ma un presidio di legalità nel territorio.

A tal fine acquistano uno speciale rilievo le iniziative di incontro con i cittadini, avviati a partire dalla parrocchia, e quelle di informazione e di formazione sull'uso responsabile del denaro a partire dalle scuole. Nella nuova campagna d'informazione riservata alle scuole della città è intenzione dell'Amministrazione, in continuità con lo scorso anno scolastico, di coinvolgere le scuole di San Giovanni, d'intesa con la circoscrizione, nel progetto "per un uso responsabile del denaro". L'obiettivo, del tutto inedito, è di provare a coinvolgere non solo le scuole superiori ma anche i ragazzi delle scuole elementari e medie.

Un ruolo indispensabile nella prospettiva del più ampio coinvolgimento della comunità è chiamato a svolgerlo la Circoscrizione, già attivamente impegnata sulle problematiche della sicurezza dei cittadini e degli imprenditori.

L'attività dello Sportello si fonda su tre documenti che regolano le modalità operative, il comportamento degli operatori volontari e la relazione con gli utenti che è opportuno sinteticamente richiamare.

#### A. Linee guida per gli operatori.

L'attività dello sportello è rivolta a tutti quei soggetti che si trovano in una situazione di indebitamento, di grave crisi finanziaria, di varie difficoltà economiche. L'aiuto che si offre è volto a prevenire il rischio di usura.

Lo sportello svolge una attività di aiuto gestita direttamente da operatori volontari che intervengono sia con le loro specifiche professionalità, sia sulla base di una personale

motivazione. La disponibilità dei volontari è di quattro ore settimanali, concentrate in un unico pomeriggio.

Gli operatori volontari, nei limiti dell'organizzazione dell'ufficio, godono di autonomia funzionale e decisionale, sia in relazione all'analisi dei problemi di ogni singolo utente sia per le soluzioni che si riterrà di adottare.

L'attività dello sportello si articola secondo le seguenti modalità:

### **Contatto telefonico.**

E' questo il primo momento in cui l'utente entra in relazione con la struttura di aiuto. Questo servizio è gestito dal personale dipendente che assicura la risposta nei giorni dal lunedì al venerdì dalle ore 10.00 alle ore 13.00. L'operatore, in primo luogo, deve cercare di capire le ragioni della telefonata e valutare l'opportunità di invitare l'utente ad un approfondimento della problematica presso lo sportello.

L'operatore in questa fase deve essere in grado di fornire indispensabili notizie circa le modalità operative dello sportello, le possibilità di aiuto ed i limiti dello stesso. Deve essere, altresì, in grado di fornire informazioni di carattere generale riguardante le problematiche della prevenzione dell'usura.

### **Primo ascolto.**

E' svolto da due operatori volontari e per ogni ascolto è prevista una durata media di trenta minuti.

Nel corso del primo ascolto gli operatori volontari:

- esplicitano le modalità operative dello sportello e le opportunità di aiuto offerte agli utenti;
- decidono se le necessità della persona sono pertinenti ai servizi offerti dal personale dello sportello o se la persona va indirizzata presso altre associazioni o enti;
- decidono se la persona può essere assistita dal centro, in base alle informazioni sul problema presentato che raccolgono in fase di colloquio e alla motivazione della persona;
- definita la natura della problematica, fissano un appuntamento con l'équipe o con la consulenza, basandosi sulle necessità e sulla disponibilità dell'utente.

### **Equipe.**

L'intervento dell'équipe si caratterizza per un approccio di tipo globale alle problematiche degli utenti. La struttura di aiuto privilegia un intervento che risolva tutte le questioni e che possa consentire il pieno reinserimento dell'utente. La finalità dell'intervento è quella di attivare meccanismi di responsabilità nell'istante: rispetto a tale obiettivo l'intervento della struttura è di ausilio e non può in nessun caso essere sostitutivo all'attività dell'utente.

Le modalità operative prevedono un ascolto della durata di un'ora e trenta minuti. L'équipe stabilisce, in totale autonomia, i successivi incontri. Anche nel caso in cui si

sia addivenuto a buon fine è opportuno valutare la possibilità di incontri di verifica a cadenza periodica.

L'équipe deve prevedere, compatibilmente alle disponibilità, la presenza delle seguenti professionalità: avvocato penalista; avvocato civilista; commercialista o consulente aziendale; esperto bancario; psicologo.

Nel corso dell'ascolto di équipe gli operatori: presentano e illustrano, all'esito della prima seduta di équipe, il contratto d'aiuto all'utente. Se l'utente condivide il contratto lo invitano a firmarlo per suggellare e istituzionalizzare la relazione di aiuto.

### **Consulenze.**

La possibilità per gli utenti di usufruire di tali servizi è decisa dagli operatori volontari del primo ascolto e da quelli dell'équipe. Nel primo caso la consulenza interviene come risolutiva dello specifico problema dell'istante, mentre nel secondo ha un'azione di sostegno o facilitativa al lavoro dell'équipe.

### **B. Codice di comportamento per gli operatori.**

Gli operatori stabiliscono con gli utenti relazioni che non determinano implicazioni personali, per sottrarsi al rischio di un eccessivo coinvolgimento e per evitare il riprodursi, all'interno dello sportello, di forme di dipendenza.

Gli operatori non possono avviare rapporti professionali privati con gli utenti o indirizzare gli stessi verso altri professionisti.

Gli operatori hanno l'obbligo di richiedere e di motivare l'utente a collaborare attivamente al processo di soluzione del problema, per facilitare nell'utente l'emergere e lo sviluppo di capacità personali e competenze professionali che lo rendano in grado di affrontare e risolvere le proprie difficoltà attuali e future.

Gli operatori hanno l'obbligo di mantenere l'assoluta riservatezza su tutti i dati e le informazioni presentati dagli utenti.

### **C. Contratto d'aiuto.**

E' di fondamentale importanza disciplinare le relazioni con gli utenti sia al fine di scongiurare l'ingenerarsi di ingiustificate aspettative sia per promuovere la migliore collaborazione dell'utente volta ad una assunzione di responsabilità nel percorso per la soluzione dei problemi, individuato di comune accordo con gli operatori.

Il "Contratto" serve pertanto a esplicitare le possibilità d'aiuto: i servizi offerti dallo sportello non prevedono prestazioni professionali di qualsiasi genere e si limitano all'offerta di pareri orali sulle questioni poste dall'utente; l'attività d'aiuto è svolta da operatori volontari che non percepiscono alcun compenso e l'assistenza e l'aiuto prestati sono del tutto gratuiti; nel caso dovessero emergere questioni la cui soluzione

esula dalle possibilità dello Sportello, gli operatori indicheranno le associazioni riconosciute operanti nella città a cui rivolgersi.

Al termine di ogni incontro verranno, di comune accordo, individuati dei percorsi di aiuto che potranno prevedere degli impegni a cui l'utente è chiamato a partecipare. Nel caso di ripetute inosservanze il rapporto con la struttura potrà essere interrotto. La possibilità di risoluzione dei problemi dipenderà in larga misura dal rapporto di reciproca fiducia che si riuscirà a stabilire e il venire meno di esso, ovviamente, non consentirà alla struttura di prestare un valido aiuto.

Dopo queste prime settimane d'avvio deve essere prevista un'apposita campagna d'informazione sull'attività dello Sportello e sulle possibilità d'aiuto, una campagna che può realizzarsi per iniziativa comune dell'amministrazione e dell'associazione "Figli in famiglia".

#### *4. Il "tutoraggio"*

L'amministrazione comunale ha adottato un importante provvedimento amministrativo (del. di giunta n.3072 del 18.09.02) risultato del confronto con le associazioni impegnate nella prevenzione dell'usura con il quale ha impegnato la somma di 50.000 euro per sostenere progetti di tutoraggio presentati dalle associazioni a favore di persone fisiche e società. A tal fine è stato indetto avviso pubblico a favore delle associazioni riconosciute: le Fondazioni e associazioni riconosciute ai sensi dell'art.15 della legge 108/96 (Fondo di prevenzione); i confidi che hanno costituito il fondo speciale antiusura; le associazioni iscritte all'albo prefettizio ai sensi della legge 44 del 1999. Le associazioni possono presentare un progetto individuale di tutoraggio, con il consenso dell'interessato, a favore di chi si trova in gravi situazioni di indebitamento o di difficoltà economica indicando i servizi per i quali si chiede il finanziamento. All'esito della rendicontazione annuale può essere proposto un nuovo progetto per altri due anni.

Il Comune offre un finanziamento orientato esclusivamente al pagamento delle prestazioni di servizi. L'associazione assume la funzione di "tutor" e assicura la prestazione degli stessi: aziendali (gestione contabile, fiscale, ecc.); gestione dei rapporti con istituti di credito; legali, sia di tipo civilistico che penalistico (solo nei casi in cui il soggetto è parte offesa del reato); assistenza psicologica. Un ruolo particolare è assunto dalla figura del "consulente economico" per la gestione delle difficoltà finanziarie di chi non è imprenditore.

La decisione sull'ammissibilità del finanziamento viene assunta da una Commissione e l'importo massimo concedibile per ogni singolo progetto è di cinque mila euro; le istanze vengono valutate alla luce della capacità personale del soggetto di intervenire

nella soluzione delle questioni e sulla possibilità che il progetto sia efficace per la soluzione dei problemi con particolare riferimento a quelli debitori.

Una particolare attenzione deve essere destinata alla rapida definizione delle istanze per garantire una risposta, sia positiva che negativa, ai singoli progetti.

Ovviamente nell'attuale fase si interviene in maniera sperimentale: con i fondi disponibili bisognerà attivare i primi interventi a seguito dei quali mettere a regime l'intervento attraverso una migliore definizione dei criteri, anche alla luce dei primi risultati. L'attuale importo investito trova in questo limite la sua ragione.

E' la prima volta che in Italia si sperimenta per iniziativa di un ente pubblico un intervento di questo tipo. Si tratta di qualcosa di assolutamente innovativo che può anche rappresentare un'anticipazione sulla stessa legislazione nazionale, secondo un'esigenza segnalata sia a livello di associazioni che di istituzioni.

Ad esempio, valga tra tutte le prese di posizione quanto affermato dal "Comitato di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura" nella sua relazione sull'"attività svolta nell'anno 2000". In questo importante documento (pp.4-5) si sottolinea come "l'intervento di solidarietà alle vittime d'usura richiede come dato strategico fondamentale l'istituzione della figura del 'tutor'". Il Comitato che eroga i mutui a favore delle vittime d'usura che hanno denunciato si pone giustamente il problema di affiancare ai beneficiari "un consulente finanziario-aziendale al duplice scopo di: verificare l'impiego dell'impegno di spesa sostenuto dallo Stato ed, al contempo, supportare la vittima con una assistenza professionale che, evitando mancanze di progettualità e commistioni tra conti personali e aziendali assicuri l'attuazione dell'intervento di solidarietà"

L'idea di fondo dell'intervento del Municipio si basa sulla constatazione, da un lato, della parzialità dell'aiuto in denaro offerto direttamente a chi è stato vittima d'usura o a chi potrebbe diventarlo; dall'altro lato, nel fatto che l'esperienza indica, assai frequentemente, che serve di più un consiglio o una consulenza professionale per sistemare una fase di crisi o per risolvere problemi che appaiono, nella dimensione solitaria, assolutamente irrisolvibili. Per questo il sostegno di un "tutor" costituisce un decisivo aiuto che si può fornire a chi è in difficoltà.

##### *5. La nuova campagna d'informazione nelle scuole: contro il racket*

Nelle scorse settimane si è svolta una riunione delle associazioni per impostare la nuova campagna d'informazione nelle scuole che nel corso dell'attuale anno scolastico sarà prevalentemente dedicata ad affrontare le problematiche del racket

dell'estorsione, così come annunciato all'avvio della campagna dello scorso anno sull'uso responsabile del denaro (ved. Prima relazione, 17.4.02, p.11).

Il Consiglio Comunale, con la sua autorevolezza istituzionale, ha richiamato la necessità di promuovere una nuova coscienza civile dei cittadini fondata sulla fiducia nelle istituzioni. E' evidente che il punto di partenza non può che essere un'adeguata educazione alla legalità a partire dalle giovani generazioni. Combattere e sconfiggere la camorra comporta una nuova assunzione di responsabilità, una nuova mentalità che veda l'affermazione della legalità come un valore assoluto e come condizione di libertà. Ma, in terre di mafia, segnate dall'omertà, l'affermazione della legalità è un percorso duro e faticoso, un percorso da avviare.

Su queste basi si fonda la nuova campagna d'informazione riservata agli studenti delle scuole superiori. Alla luce dei risultati positivi dell'iniziativa dello scorso anno scolastico, e per assicurare continuità, si è ritenuto di promuovere la conoscenza del fenomeno del racket dell'estorsione, delle relazioni camorra-economia e le conseguenze sul sistema economico, delle varie forme del fenomeno camorristico. A differenza della precedente campagna sull'usura, questa volta la questione mafia diventa centrale. Accanto all'elemento "conoscenza" si colloca la necessità di contrastare la camorra a partire dalla sua più diffusa articolazione, il racket dell'estorsione. A tal fine gli obiettivi da conseguire si possono così sintetizzare: favorire la fiducia nelle istituzioni, far conoscere gli strumenti esistenti per contrastare il racket, favorire un atteggiamento di reazione attraverso forme associative. Per queste ragioni, più che nel passato, occorre assicurare il confronto diretto degli studenti con quanti sono impegnati nelle istituzioni, forze dell'ordine e magistrati, e nell'associazionismo.

Analogamente a quanto fatto lo scorso anno bisogna prevedere un'apposita attività di formazione dei docenti prima ancora del coinvolgimento degli studenti. Ai ragazzi sarà distribuito un nuovo strumento elaborato per l'occasione dal disegnatore Sergio Staino. All'approfondimento all'interno della normali attività didattiche occorre prevedere momenti di approfondimento seminariati con soggetti esterni.

Ovviamente l'obiettivo sarà quello di promuovere l'attività creativa dei ragazzi attraverso un concorso di idee e altri strumenti multimediali.

(Tano Grasso)

Napoli, 26 novembre 2002

## **ATTIVITA' DEL CONSULENTE**

### *Rapporti con le associazioni*

17 luglio, riunione presso l'Associazione costruttori con la presenza del Questore.

24 luglio, riunione con i confidi napoletani.

30 agosto, riunione con l'associazione "Figli in famiglia".

6 settembre, incontro con il presidente della Confesercenti.

6 settembre, assemblea degli operatori volontari.

10 settembre, incontro con il presidente della Confcommercio.

### *Rapporti istituzionali*

5 luglio, riunione dell'ufficio di presidenza del "coordinamento appalti".

5 luglio, incontro con il presidente della Circoscrizione di Bagnoli.

12 luglio, partecipazione al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica presso la Prefettura.

24 luglio, riunione con gruppo di lavoro del Consiglio Comunale.

3 settembre, riunione dell'ufficio di presidenza del "coordinamento appalti".

10 settembre, riunione con gruppo di lavoro del Consiglio Comunale.

26 settembre, riunione dell'ufficio di presidenza del "coordinamento appalti".

30 settembre, riunione con il Questore.

### *Iniziative sul territorio*

5 luglio, dibattito pubblico alla presenza del Sindaco alla libreria Feltrinelli.

10 luglio, partecipazione al Forum promosso dalla regione Campania.

24 luglio, partecipazione al convegno sugli appalti promosso dalla CGIL.

9 settembre, inaugurazione con la presenza del Sindaco dello “Sportello d’aiuto” di San Giovanni a Teduccio.