



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 95

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

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA PAOLA
SEVERINO DI BENEDETTO

97^a seduta: mercoledì 22 febbraio 2012

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

I N D I C E**Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE:	
PISANU (PdL), senatore	.....Pag. 3

Sui lavori della Commissione

PRESIDENTE:	
PISANU (PdL), senatore	.....Pag. 3

Seguito dell'audizione del ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto

PRESIDENTE:		<i>Paola Severino Di Benedetto</i> , ministro della
PISANU (PdL), senatore	..Pag. 4, 15, 18 e <i>passim</i>	giustizia
DELLA MONICA (PD), senatore	.....20, 21,	.....Pag. 4, 15, 18 e <i>passim</i>
	22 e <i>passim</i>	
LA BOCCETTA (PdL), deputato	.....	22
NAPOLI (FlptP), deputato	.....	23
PAOLINI (L.Nord), deputato	.....	24
SALTAMARTINI (PdL), senatore	.....	24
GARAVINI (PD), deputato	.....	25
LEDDI (PD), senatore	.....	26
MARCHI (PD), deputato	.....	27
LUMIA (PD), senatore	.....	29
TASSONE (UdCpTP), deputato	.....	30

Interviene il ministro della giustizia Paola Severino, accompagnata dalla dottoressa Marcella Panucci, capo della Segreteria del Ministro e dal dottor Antonino Gullo, consigliere del Ministro.

I lavori hanno inizio alle ore 21.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente).

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.

(Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito).

Sui lavori della Commissione

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza, accogliendo una mia proposta, ha deciso oggi di proseguire l'indagine sulle stragi di mafia con le audizioni dei procuratori di Firenze, Palermo e Caltanissetta e del dottor Ardita. Queste audizioni si terranno normalmente, a seconda della disponibilità dei soggetti da audire, nei pomeriggi di lunedì o di giovedì, in modo che le giornate centrali di martedì e mercoledì restino a disposizione per l'attività ordinaria. Concluse quelle audizioni, faremo il punto della situazione e decideremo come proseguire. Confidiamo nel fatto che queste audizioni ci forniscano elementi sufficienti che ci consentiranno di sfolire molto le acquisizioni di documenti e l'elenco delle audizioni che in altri momenti avevamo ipotizzato. L'attenzione dell'indagine sarà concentrata, considerando l'episodio dell'Addaura come un prologo della stagione delle stragi, sul periodo che va dal 1992 fino al gennaio del 1994, cioè al mancato attentato all'Olimpico.

La ulteriore breve considerazione che vi ho preannunziato riguarda un argomento non direttamente previsto all'ordine del giorno, ma ad esso largamente attinente. Si tratta di una notizia apparsa oggi sulla stampa, secondo la quale il Governo si accingerebbe a inserire, nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 5 del 9 febbraio 2012 sulla semplificazione, due disposizioni che figurano in un disegno di legge (Atto Senato n. 3104), presentato al Senato dal senatore Lauro in materia di protezione del gioco dalle infiltrazioni mafiose. Le norme che il Governo avrebbe acquisito riguardano esattamente le operazioni di copertura

degli operatori della Polizia di Stato e dei Monopoli di Stato a tutela dei minori nelle sale da gioco e l'estensione dell'obbligo della documentazione antimafia ai parenti e agli affini entro il terzo grado degli amministratori e dei consiglieri di società di gestione del gioco.

Vorrei ricordare in questa sede al Ministro e al Governo che, come i colleghi sanno bene, questa Commissione si è occupata con molta attenzione dell'inquietante e crescente penetrazione mafiosa nel campo del gioco legale, ed ancor di più, ovviamente, nel campo di quello illegale. Quest'attività ha dato luogo a due relazioni, già consegnate al Parlamento. Presso il Senato della Repubblica giacciono tre distinti disegni di legge, che hanno come primi firmatari rispettivamente il senatore Lauro, il senatore Li Gotti e il senatore De Sena; anche alla Camera sono state presentate analoghe proposte. Il Senato della Repubblica ha anche deciso all'unanimità di concedere l'urgenza a questi provvedimenti, segno evidente che c'è un'attenzione particolare delle Camere su questo problema.

È altamente significativo il fatto che il Governo, alla prima occasione utile, abbia in qualche modo raccolto la nostra sollecitazione. Ne approfitterei da un lato per compiacermi e, dall'altro, per invitarvi a fare un ulteriore passo in avanti. Poiché in quelle proposte è ampiamente riflesso il dibattito che si è svolto nella Commissione antimafia, vorrei invitare il Governo a valutare se non sia il caso di recepire altre indicazioni in quella sede. In tal modo, anticiperemmo i tempi di una legislazione la cui necessità si fa sempre più stringente e daremmo un esempio certamente edificante di stretta e proficua collaborazione tra Parlamento e Governo.

Seguito dell'audizione del ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione del ministro della giustizia Paola Severino Di Benedetto, che avevamo dovuto rinviare per cause di forza maggiore condivise dalla Commissione. Il Ministro è accompagnato dalla dottoressa Panucci e dal professor Gullo, che pertanto sono vincolati a tutti gli obblighi di riservatezza nel caso in cui la seduta dovesse procedere in qualche momento in forma segretata.

Saluto cordialmente il Ministro insieme ai suoi collaboratori, certo che oggi darà un contributo utile ai nostri lavori, e le do senz'altro la parola, rinnovandole il nostro ringraziamento per la collaborazione che si accinge a darci.

SEVERINO DI BENEDETTO, ministro della giustizia. Signor Presidente, ci tengo moltissimo a ringraziare lei e gli autorevoli componenti di questa Commissione per aver compreso le ragioni che mi avevano costretto a lasciare la precedente seduta, dovendo intervenire ad altri lavori parlamentari che richiedevano la mia urgente presenza per la conversione in legge del decreto sul sovraffollamento carcerario. Mi preme inoltre ringraziare lei, i senatori e i deputati della Commissione per aver tempestivamente provveduto a rinnovare l'invito ad essere ascoltata, che ho imme-

diatamente accolto. Qualcuno oggi ha diffuso la voce che io avessi chiesto un rinvio. Vi assicuro che non è così; non appena ho ricevuto l'invito l'ho accolto ed ho apprezzato anche il fatto che, nonostante tutti i lavori parlamentari che si sono svolti oggi e nonostante l'ora tarda, si sia ritenuto comunque di mantenere questo impegno della Commissione. Anch'io a mia volta ci tenevo molto a mantenerlo, nonostante fosse in concorrenza con un concerto di Pollini; tra Pollini e la Commissione ho preferito la Commissione, anche perché il concerto di Pollini può essere registrato, mentre l'incontro con la Commissione è un'occasione unica da non mancare.

Dicevo che sono onorata di intervenire in questa Commissione, che ha visto, nel corso degli anni, la partecipazione di autorevolissimi rappresentanti sia dei vari Governi che si sono succeduti, sia della magistratura e delle forze di Polizia, impegnate in un compito estremamente importante qual è quello della lotta alla criminalità organizzata. A loro va il ringraziamento di noi tutti.

È mia intenzione, in questa sede, tracciare un quadro delle misure adottate nel corso dell'ultimo anno in materia di lotta alla mafia e alla criminalità organizzata, dello stato di attuazione dei provvedimenti previsti e degli interventi che l'attuale Governo intende mettere in campo, con particolare riferimento a quanto di competenza del Ministero della giustizia, anche in accoglimento di proposte e suggerimenti formulati nell'ambito di questa Commissione.

Con l'occasione, intendo ringraziare il presidente Pisanu per la comunicazione che ci ha dato questa sera; non ho ancora visto il testo delle norme che sono state proposte, perché solo oggi c'è stato il pre-Consiglio, ma certamente il tipo di intervento cui ha fatto riferimento il Presidente è assolutamente in linea con i programmi del Governo in materia di lotta alla criminalità organizzata. Tutto ciò che attiene alle forme di manifestazione tipiche della criminalità organizzata – e quello del gioco è uno dei settori in cui la criminalità organizzata si radica e dai quali trae alimento – è certamente di grande interesse per il Governo dal punto di vista normativo, a dimostrazione, ancora una volta, di quali frutti, il contributo e lo scambio reciproco tra Governo e Parlamento possa produrre anche in tempi rapidi, valorizzando il contributo che il Parlamento ha già dato nell'elaborazione di temi fondamentali. Se sarà quindi possibile «trascinare» questa materia nel decreto, ben venga, perché sarebbe certamente una soluzione certamente apprezzata. Me ne renderò naturalmente interprete nel Consiglio dei Ministri di venerdì.

Una particolare attenzione dedicherò alle misure necessarie per adeguare il nostro ordinamento a quanto richiesto dalla normativa comunitaria ed internazionale per rendere più efficace la cooperazione con le autorità degli altri Paesi nella lotta alle organizzazioni criminali. Ho sempre creduto che questi fenomeni dovessero essere combattuti, non solo all'interno del Paese, ma anche all'esterno, per creare una rete a maglie fitte cui la criminalità transnazionale non potesse sfuggire. Una normativa omogenea in questo settore è la garanzia più elevata che possiamo avere, perché

nella globalizzazione del fenomeno criminale si possa ottenere un risultato di uniformazione delle normative che sia soddisfacente.

Tra non molto si terrà tra l'altro a New York un'importante riunione proprio sulla criminalità organizzata nei Paesi del Centro e del Sud America: credo che quella sarà un'occasione importante per portare all'attenzione della comunità internazionale quanto si è fatto e si sta facendo in Italia, sia in chiave normativa, che in chiave di interventi operativi, nel difficile settore della criminalità organizzata. Credo di non potere essere smentita – ma smentitemi se sbaglio – nel dire che la normativa italiana in materia di criminalità organizzata è la più attrezzata al mondo, quella che interviene in chiave di prevenzione e repressione in maniera assolutamente più efficace.

Nell'ambito di questa trattazione mi preme, altresì, fornire dati sullo stato di applicazione dei provvedimenti attinenti il trattamento penitenziario, le misure di prevenzione personale e patrimoniale, i meccanismi e i rapporti di cooperazione giudiziaria internazionale.

Nell'iniziare questa mia esposizione, ci tengo inoltre a rimarcare – come dicevo anche prima – il fermo impegno del Governo a proseguire nell'attività di contrasto al fenomeno della criminalità organizzata.

Siamo tutti consapevoli di quanto la criminalità organizzata sia penetrante e di come essa tenda a diffondersi anche in aree territoriali in cui originariamente non era presente e ad infiltrarsi nel tessuto economico ed imprenditoriale, fenomeni questi peraltro già certificati – non dico nulla di nuovo – da questa Commissione nel 1994 e che impongono costante attenzione e fermezza da parte del Governo. Non bisogna mai abbassare la guardia, non bisogna mai pensare che questo fenomeno sia stato sconfitto del tutto e che sia tramontata la possibilità che esso risorga.

Il primo capitolo che intendo affrontare oggi riguarda l'emanazione, con il decreto legislativo n. 159 del 6 settembre 2011, del codice antimafia, in attuazione della delega conferita al Governo con la legge n. 136 del 2010. Si tratta di uno strumento dalle importanti potenzialità, che ha raccolto e riordinato la normativa, stratificatasi negli anni, relativa alle misure di prevenzione attualmente vigenti, procedendo anche ad un'opera di armonizzazione e coordinamento con la nuova disciplina dell'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati.

Sempre in attuazione della legge n. 136 del 2010, il codice antimafia raccoglie e riordina la normativa in tema di documentazione antimafia, effettuando un riassetto generale della disciplina.

Tenuto conto del fatto che su questo argomento vi fu già un'analitica esposizione in sede di illustrazione del contenuto delle deleghe da parte del ministro Alfano nel corso della sua audizione, non mi soffermerò a ricapitolare i punti maggiormente qualificanti del provvedimento che, oltre alla sistematizzazione della disciplina vigente, ha affrontato e cercato di dare risposta normativa ad una serie di problemi in tema di misure di prevenzione emersi nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Sarebbe un fuor d'opera che io vi ripetessi tutto ciò che vi è già stato detto dal precedente Ministro e che voi conoscete molto meglio di me, perché siete tra

i principali autori ed interpreti di quella normativa. D'altra parte, l'ampio dibattito parlamentare ha già consentito a suo tempo di approfondire i vari profili.

Vorrei invece venire subito ad oggi, perché il compito al quale siamo chiamati adesso è quello di attendere il consolidamento della disciplina che è stata appena messa in ordine, aspettare che si sedimenti e monitorarne l'applicazione, che mi sembra un criterio positivo anche da un punto di vista sperimentale. Si tratta dunque di monitorare l'applicazione, in modo da poter adottare in modo più consapevole ed efficace eventuali disposizioni integrative e correttive del codice stesso.

Il mio impegno sarà, pertanto, quello di promuovere un confronto quanto più aperto possibile e un dialogo fruttuoso tra gli operatori del diritto e tra coloro che applicano questa normativa, in modo da individuare, ove necessario, le modifiche maggiormente in linea con un'azione seria ed efficace di contrasto alla criminalità organizzata.

È proprio con questo spirito che ho accolto l'invito a prendere parte ad un incontro di studi che si è tenuto a Palermo il 18 febbraio scorso, durante il quale è stato presentato un documento contenente delle proposte da sottoporre al dibattito in vista dell'emanazione dei decreti correttivi. Si è trattato di un dibattito estremamente costruttivo perché, quando lo spirito di un dibattito, di un confronto, non è demolitivo ma costruttivo, credo che i risultati emergano sempre e possano essere poi messi in discussione. L'orizzonte temporale previsto per la piena attuazione del decreto mi pare che favorisca un approccio di questo tipo e la ricerca di soluzioni meditate.

Mi preme comunque sottolineare che il metodo del dialogo è sempre quello che funziona di più. Da questo dibattito sono venuti, per esempio, alcuni suggerimenti, anche su piccoli temi di revisione formale, che potrebbero certamente essere accolti.

Credo che questo documento sia stato diffuso in molte sedi ed io stessa lo sto studiando per vedere se da esso non possa emergere qualche utile spunto. Comunque il tempo c'è e il contributo di noi tutti per la verifica della tenuta del codice e per la verifica della possibilità di migliorarne e implementarne i contenuti ci porta a tenere acceso un faro di grande attenzione su quest'argomento.

Mi soffermo ora sui provvedimenti dell'Unione europea in tema di cooperazione giudiziaria, sequestro e confisca. Ad altri rilievi che sono stati formulati sul decreto antimafia si è risposto con impegni formalmente assunti di recente dal Governo. Mi riferisco al tema dell'adeguamento del nostro ordinamento a una serie di atti dell'Unione europea in materia di sequestro e di confisca. Nella sede istituzionale deputata all'adeguamento del diritto interno a quello sovranazionale, ovvero l'esame del disegno di legge comunitaria – già approvato in prima lettura dalla Camera – il Governo si è infatti impegnato a presentare una proposta emendativa rivolta a dare attuazione a questi atti. Queste misure, pur avendo un ambito di applicazione generale, rivestono una particolare importanza con riferimento alla criminalità organizzata e, quindi, ai reati di competenza delle dire-

zioni distrettuali antimafia. D'altra parte, sequestro e confisca rappresentano da qualche anno il mezzo tipico con il quale si combatte questo tipo di criminalità. L'intuizione di Giovanni Falcone che modificò i termini della lotta alla mafia fu proprio che l'aggressione del patrimonio poteva in qualche modo rappresentare il mezzo più efficace per togliere terreno, radici e alimento alla criminalità organizzata.

In quest'ottica il primo provvedimento cui il Governo intende dare attuazione è la decisione quadro 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005, contenente la disciplina sostanziale e processuale della confisca penale. Questa decisione prevede che l'autorità giudiziaria di ogni Stato membro nazionale debba poter disporre nello stesso modo la confisca sia dei proventi del reato sia dei beni il cui valore corrisponda a tali proventi; si tratta in sostanza del tema della confisca per equivalente. La confisca per equivalente dovrà quindi assumere un valore generale. Ricordo, tra l'altro, che l'ordinamento italiano da questo punto di vista è tra i più avanzati perché è quello che la prevede già per numerosi reati, tra cui delitti di schiavitù, pedopornografia, turismo sessuale, estorsione, sequestro di persona a scopo di estorsione, usura, riciclaggio e impiego di denaro, beni o utilità di provenienza illecita, traffico di stupefacenti e reati transnazionali. Mi pare quindi che abbiamo già un bel catalogo di reati per i quali può essere applicata la confisca per equivalente.

Allo stesso modo il Governo intende attuare la decisione quadro 2006/783/GAI in materia di cooperazione giudiziaria per consentire all'autorità giudiziaria nazionale di eseguire all'estero direttamente, ovvero senza rogatoria, le confische di beni ordinate nell'ambito di un procedimento penale. Questo provvedimento, da attuare in via prioritaria, segnerebbe un importantissimo primo traguardo sul piano della cooperazione giudiziaria paragonabile a quello che si è verificato con il passaggio dall'extradizione al mandato di arresto europeo. Si tratta della caduta di importanti barriere che, soprattutto con riferimento alla lotta alla criminalità organizzata, potrebbero avere un'efficacia deterrente molto forte.

Già la legge comunitaria del 2008 aveva conferito al Governo una delega per dare attuazione a questa decisione quadro. Il decreto legislativo era stato approvato in via preliminare dal Governo e trasmesso il 28 luglio 2010 alle Camere per il parere obbligatorio e soltanto la decadenza temporale della delega, maturata proprio nel corso dell'esame parlamentare del decreto, non aveva consentito la definitiva emanazione di questo provvedimento. Mi sembra quindi che il tema fosse stato ampiamente arato dal Parlamento e che riprenderne il testo sia un'operazione senz'altro consigliabile.

Un terzo provvedimento dell'Unione europea che riveste un estremo rilievo in tema di lotta alla criminalità è la decisione quadro del Consiglio 2003/577/GAI del 22 luglio 2003 sempre su confisca e sequestro. Questo strumento, una volta attuato nel nostro Paese, consentirà all'autorità giudiziaria italiana che, nell'ambito di un procedimento penale, abbia emesso un provvedimento di sequestro probatorio preventivo o conservativo, concernente cose che si trovano sul territorio di un altro Stato membro, di ri-

chiedere direttamente all'autorità giudiziaria di tale Stato l'esecuzione del provvedimento. La logica è la stessa, ma l'istituto cambia. I beni potranno poi essere trasferiti all'autorità giudiziaria per essere sottoposti a confisca o utilizzati a fini processuali, in caso di sequestro probatorio. Si tratta quindi di un'opera di semplificazione e di eliminazione di tutte quelle vischiosità che possono rendere difficile il compito di accertamento, nel caso di sequestro probatorio, o di apprensione patrimoniale per quanto riguarda il sequestro patrimoniale.

Per completare il quadro degli interventi normativi mi pare utile menzionare taluni provvedimenti attuati o *in itinere* legati al tema del contrasto alla criminalità organizzata.

Quanto ai provvedimenti attuati, vorrei richiamare i tre regolamenti approvati il 25 novembre 2011 che conferiscono un assetto definitivo all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. I decreti riguardano la dotazione organica, la contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, la disciplina dei flussi informativi e delle comunicazioni telematiche. L'approvazione dei tre provvedimenti chiude la fase transitoria e consente all'Agenzia di coadiuvare l'Autorità giudiziaria dal momento del sequestro dei beni fino alla confisca definitiva. Tra gli aspetti disciplinati vi sono la separazione della contabilità relativa alla gestione dell'Agenzia dalle attività di amministrazione, custodia, destinazione e vendita dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nonché l'organizzazione della rete di comunicazione e lo scambio di dati con i soggetti coinvolti nelle procedure di amministrazione e destinazione dei beni stessi.

Direi che questa dell'Agenzia nazionale è un'altra scommessa che l'ordinamento sta facendo nella lotta alla criminalità organizzata. Dimostrare che quest'Agenzia può funzionare e che i beni sequestrati alla criminalità organizzata possono essere in qualche modo intestati a beneficio delle istituzioni stesse o a scopi sociali e, quindi, possono essere gestiti con utilità da parte della collettività è un segnale estremamente importante. I detrattori di questi interventi vanno dicendo, infatti, che non siamo poi in grado di gestire i beni che sequestriamo. Questo fa il gioco della criminalità organizzata. Credo che su questo punto debba esserci il massimo impegno di tutti.

L'Agenzia deve non solo decollare, ma essere messa in grado di funzionare. Il dato ovvio e scontato è che è molto facile far funzionare un'impresa alimentandola con il denaro nero che viene dalla criminalità. Una cosa è far funzionare un'impresa utilizzando il denaro che proviene da tutti i reati tipici della criminalità: è come avere una borsa continuamente aperta che fornisce denaro, senza oneri finanziari. Altra cosa invece è farla funzionare in maniera trasparente, utilizzando capitali leciti. Per il resto, l'utilizzo di questi beni per fini collettivi e per fini sociali è estremamente importante.

Sono andata a Reggio Calabria a visitare una palazzina che era stata oggetto di confisca alla criminalità organizzata e nella quale sarebbero stati trasferiti i corpi di reato sequestrati alla criminalità organizzata. È

il chiaro segnale di un'inversione dal circolo vizioso al circolo virtuoso: ciò che è tolto alla criminalità organizzata viene usato per processare e combattere la criminalità organizzata. Mi sembra un segnale importante da dare a chi vede la destinazione di questi beni. Dicevamo ieri, mentre uscivo da quella palazzina, che anche mettere una targa, a segnalazione del fatto che quel bene apparteneva a un'organizzazione criminale e che invece oggi è utilizzato per scopi non solo trasparenti, ma anche di interesse nazionale, è cosa importante, perché comunica alla collettività questa totale inversione di tendenza.

Tra i provvedimenti *in itinere*, vorrei far menzione del disegno di legge Atto Camera n. 4262 sulle squadre investigative comuni, approvato dal Senato il 6 aprile 2011 e all'esame della Commissione giustizia della Camera dallo scorso 30 giugno 2011. Il disegno di legge è stato in parte modificato con numerosi emendamenti governativi. Si tratta di un testo sufficientemente condiviso, elaborato dal Parlamento e sul quale il Governo è intervenuto, naturalmente discutendone con il Parlamento stesso; tale testo riproduce molti dei contenuti di un analogo disegno di legge presentato dal Governo nella scorsa legislatura e anch'esso approvato da una sola Camera, a maggio 2007. Si tratta quindi di provvedimenti che si erano fermati a una certa fase, pur essendo ampiamente condivisi.

In passato, la mancanza di una disciplina in questo settore ha ostacolato lo svolgimento di importanti indagini. Nell'ottobre del 2007 ad esempio, dopo la strage di Duisburg, non fu possibile procedere alla costituzione di una squadra investigativa comune tra gli organi inquirenti di Italia e Germania e il Governo italiano non fu in grado di sottoscrivere un impegno analogo a quello stipulato tra Francia e Germania a Parigi il 12 ottobre 2006, che metteva in risalto l'importanza delle squadre investigative comuni. La legge sulle squadre investigative comuni consentirebbe all'Italia di colmare un *gap* importante e di dare attuazione sia alla decisione quadro 2002/584/GAI dell'Unione europea, sia agli accordi e convenzioni internazionali, multilaterali e bilaterali, che prevedono le squadre investigative comuni; andiamo dalla Convenzione di Bruxelles del 29 maggio 2000 alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, dalla Convenzione di Merida contro la corruzione all'Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria, all'Accordo bilaterale in materia di assistenza giudiziaria tra Italia e Svizzera del 10 settembre del 1998. Tutte queste convenzioni potrebbero trovare una loro attuazione, se si procedesse oltre con l'esame di questo disegno di legge, che si è più volte interrotto nel corso delle precedenti legislature.

Questo strumento d'indagine consente agli organi inquirenti di più Stati, in presenza di indagini complesse, di operare congiuntamente sui diversi territori nazionali, se necessario anche con la partecipazione di rappresentanti di Europol e di Eurojust. La prassi ha confermato che l'esigenza di ricorrere a questa speciale tecnica d'indagine riguarda i procedimenti di terrorismo internazionale, di criminalità organizzata e di crimini transfrontalieri. Questo strumento permetterà ovviamente di potenziare le indagini per reati di particolare gravità, quali i reati distrettuali. Il *team*

investigativo comune viene costituito tramite un accordo che indica i fatti oggetto delle indagini, i motivi che giustificano la costituzione della squadra, gli atti da compiere, i componenti della squadra, la sua durata, etc.. Sono tutti strumenti che tendono a dare forme di garanzia per le modalità di svolgimento e di attuazione dell'accordo. Una volta sottoscritto l'accordo, gli Stati che ne fanno parte possono chiedere a Eurojust il supporto finanziario e logistico delle squadre investigative comuni. Si tratta quindi di un patrimonio a disposizione di tutti, sulla base di questi accordi.

Sempre sul fronte degli strumenti investigativi, mi pare utile sottolineare che il Ministero della giustizia ha da tempo – cioè dal 3 febbraio 2011 – completato i lavori relativi alla stesura del regolamento relativo alla banca dati nazionale del DNA, di cui alla legge n. 85 del 2009. Manca soltanto l'intesa con il garante per la *privacy* sulla norma relativa ai tempi di conservazione dei dati nella banca dati. Su questo punto ci sono parecchi contrasti, soprattutto in campo internazionale; ciò ha in qualche modo rallentato il provvedimento. Credo che gli Stati Uniti da ultimo abbiano avanzato dei rilievi in tema di conservazione dei dati per indagini di grande portata e rilevanza.

Un richiamo merita anche la disciplina di recente emanazione in materia di operazioni sotto copertura, un altro tema delicato. Si tratta, com'è noto, di una speciale tecnica d'investigazione, attraverso la quale ufficiali o agenti di polizia giudiziaria o anche loro collaboratori si infiltrano sotto falsa identità all'interno di un'organizzazione criminale allo scopo di scoprirne la struttura e denunciarne i partecipanti, prevedendosi in tali casi la non punibilità di una serie di condotte da essi realizzate. È una normativa importante; credo che il mio primo scritto scientifico, nei lontani anni Settanta, fosse dedicato proprio all'agente provocatore e alla possibilità di punirlo. Questo tema all'epoca era risolto con grande difficoltà dalla giurisprudenza, perché comunque l'agente provocatore veniva spesso quantomeno indagato. Poi una giurisprudenza estremamente sensibile al problema consentì di affrontarlo e di risolverlo; però, con la nostra normativa in materia di concorso di persone nel reato, il tema non era facilissimo da affrontare in via giurisprudenziale. Il fatto che oggi sia comunque prevista un'espressa clausola di salvezza da responsabilità per alcuni determinati casi, ben individuati, credo che rappresenti una soluzione del problema estremamente condivisibile e saggia.

La disciplina di questa particolare tecnica di indagine è stata ampliata dalla legge n. 136 del 13 agosto 2010, il cosiddetto «piano straordinario contro le mafie», che ne ha previsto un vero e proprio statuto speciale, sostanziale e processuale. Il ricorso a questo strumento è adesso consentito nelle indagini relative ai più gravi delitti contro la personalità individuale previsti nel titolo dodicesimo, capo III, sezione I del codice penale quali schiavitù, prostituzione, pornografia minorile, turismo sessuale, tratta di persone; si tratta di reati spesso collegati a grandi strutture di criminalità organizzata, sulle quali la normativa italiana è intervenuta fortemente.

Ho studiato di recente la normativa sulla tratta e sulla riduzione in schiavitù; essa mi sembra estremamente efficace sia nella descrizione

del fenomeno che negli interventi previsti per la repressione e la punizione. Lo strumento di cui parlavo può essere utilizzato, inoltre, nelle indagini relative ai delitti concernenti armi, munizioni ed esplosivi; ai delitti concernenti la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero; ai delitti previsti dal Testo unico delle leggi in materia di disciplina di stupefacenti e sostanze psicotrope; ai delitti concernenti attività organizzate per il traffico illecito di rifiuti, anche questo campo di azione della criminalità organizzata; ai delitti in materia di prostituzione e, infine, a quelli commessi con finalità di terrorismo o eversione.

A proposito del tema dei rifiuti, insieme al Ministro dell'ambiente abbiamo deciso di costituire un tavolo congiunto giustizia-ambiente per la tutela della legalità, non solo in materia di rifiuti, ma più in generale di tutela dell'ambiente dalle numerose aggressioni che oggi sappiamo essere consumate da quella che siamo ormai abituati a chiamare ecomafia. Mi sembra che la collaborazione tra i due Ministeri possa essere un segnale importante.

La riforma, ancora, ha ampliato la sfera soggettiva di operatività della speciale causa di giustificazione (articolo 9, comma 1, della legge 16 marzo 2006, n. 146), stabilendo che essa si applica non solo «agli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria e agli ausiliari che operano sotto copertura quando le attività sono condotte in attuazione di operazioni autorizzate e documentate», ai sensi del medesimo articolo, ma anche «alle interposte persone che compiono gli atti» descritti dal comma 1, per cui si è ampliata la sfera dei soggetti cui si può riferire la causa di giustificazione.

La riforma ha previsto, infine, l'uso della testimonianza anonima. Infatti, gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria (anche di forze di polizia straniera), gli ausiliari e le interposte persone, in ogni stato e grado del procedimento, quando sono chiamati a deporre in ordine alle attività svolte sotto copertura, devono indicare le generalità di copertura utilizzate nel corso delle medesime attività. In tali casi, dunque, resta segreta la loro reale identità anagrafica; ciò è espressamente già previsto in numerosi Paesi europei.

Su questo tema è ovviamente aperta la discussione, perché vi sono «*pro*» e «*contra*»: Naturalmente dal punto di vista dei «*pro*» si colloca la maggiore fluidità di una testimonianza che rimane anonima; dal punto di vista dei «*contra*», c'è invece un problema di possibile erosione di garanzie processuali, nel momento in cui questa testimonianza poi deve essere comunque portata in giudizio ed utilizzata come fonte di prova: una cosa, quindi, è vederla come strumento investigativo, altra è invece utilizzarla come fonte di prova.

Per completare il quadro degli interventi normativi più recenti, va fatta menzione, infine, delle modifiche intervenute relativamente alla figura dei cosiddetti collaboratori di giustizia.

Le ultime misure legislative in questo settore sono contenute nella legge n. 136 del 2010 (Piano straordinario contro le mafie), che ha previsto l'esame dibattimentale a distanza per i collaboratori di giustizia am-

messi al programma provvisorio di protezione o a speciali misure di protezione.

In particolare, nel corso del dibattimento, l'esame a distanza, con il mezzo della videoconferenza, deve adesso essere disposto in tutti i casi in cui si tratta di persone ammesse al piano provvisorio di protezione o alle speciali misure di protezione previste, rispettivamente, dai commi 1, 4 e 5 dell'articolo 13 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82. Proprio a proposito della videoconferenza, questa mattina ho avuto una riunione con i sindacati di polizia penitenziaria, i quali lamentano il grande dispendio che c'è nel trasferimento dei detenuti dal carcere in tribunale. Ho dato mandato di verificare se aumentare l'investimento in materiali per videoconferenze non possa rappresentare un'utile soluzione. Se il costo per l'implementazione di questi mezzi dovesse essere inferiore alla spesa per i trasferimenti e se, soprattutto, dovesse consentire il risparmio di risorse umane da destinare a compiti tipici della polizia penitenziaria, quali quelli di custodia e di attenzione ai detenuti, la soluzione andrebbe percorsa.

La stessa legge n. 136 del 2010 ha poi modificato la disciplina della revoca delle misure di protezione per i collaboratori di giustizia e delle somme corrisposte ai testimoni di giustizia a titolo di mancato guadagno, prevedendo un limite alla sospensione dell'efficacia dei provvedimenti di modifica o revoca delle speciali misure di protezione, anche se di tipo urgente o provvisorio, a favore dei collaboratori di giustizia. Adesso tali provvedimenti, adottati dalla Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione, possono rimanere sospesi esclusivamente nel termine entro il quale può essere proposto il ricorso giurisdizionale e in pendenza della decisione relativa all'eventuale richiesta di sospensiva, e non più durante tutto il corso del giudizio di impugnazione: si è quindi accelerato ed abbreviato il termine.

Con riferimento poi alla corresponsione ai testimoni di giustizia di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la Commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa di essi e dei familiari nella località di provenienza, il nuovo testo della norma prevede l'applicazione, nei limiti di compatibilità, dell'articolo 13 della legge n. 44 del 1999, relativo alle modalità e ai termini per la domanda per la concessione dell'elargizione. Quanto poi alle somme corrisposte al testimone di giustizia a titolo di mancato guadagno, è prevista la surroga del Dipartimento della pubblica sicurezza nei diritti verso i responsabili dei danni. Si stabilisce, inoltre, il versamento delle somme recuperate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'Interno in deroga all'articolo 2.

Si tratta, dunque, di una serie di istituti di carattere economico-finanziario che comunque consentono il più agevole transito e movimento di queste somme.

Il successivo capitolo che ritengo necessario affrontare in questa sede concerne lo stato di applicazione dei provvedimenti riguardanti il trattamento penitenziario.

Nei primi tre mesi trascorsi come Ministro della giustizia, ho dedicato al regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis* O.P. una particolare attenzione, avendo cura, da un lato, che le prescrizioni che esso impone siano rese efficaci e concrete; dall'altro, che esso sia applicato entro i limiti del nostro ordinamento costituzionale, nel pieno rispetto dei principi secondo i quali la pena non può consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e deve tendere alla rieducazione del reo. È evidente che tutto questo va fatto avendo particolare cura e attenzione, perché stiamo parlando del regime di cui all'articolo 41-*bis*, ma credo che anche un detenuto in regime di 41-*bis*, ove venga accertato da un'adeguata certificazione medica che stia morendo, abbia diritto ad avere un trattamento umano. Mi sono trovata quindi, sia pure in casi del tutto eccezionali e totalmente documentati dalla certificazione medica, a consentire incontri finali con parenti stretti, nel caso di detenuti che fossero in gravissime condizioni o di loro familiari che fossero in condizioni di malattia particolarmente gravi e certificate.

Alla data del 10 febbraio, il 41-*bis* riguarda un totale di 679 detenuti. Le donne sottoposte a tale regime sono 4. A oggi, tra gli altri, sono 272 gli appartenenti alla camorra in regime di 41-*bis*, 208 quelli associati a cosa nostra, 116 gli affiliati alla 'ndrangheta, 47 alle diverse mafie pugliesi, 7 stiddari e 3 terroristi. Di questi 202 detenuti sono i sottoposti al 41-*bis* già condannati con sentenza passata in giudicato, di cui 115 alla pena dell'ergastolo ormai definitiva; 601 coloro i quali hanno un'imputazione di 41-*bis* c.p. e 38 quelli a cui viene contestato almeno un omicidio.

A decorrere dal primo gennaio di quest'anno ho sottoscritto 44 decreti: 8 di prima applicazione del regime detentivo, 1 di rinnovo a seguito di precedente annullamento da parte del Tribunale di sorveglianza e 35 di proroga di decreti già in vigore.

Proprio tra i primi atti compiuti da Ministro della giustizia ho avuto modo di annoverare la sottoposizione al regime detentivo in discussione di un pericolosissimo boss della camorra tratto in arresto dopo lunghi anni di latitanza. Dico questo non a vanto del Ministro della Giustizia, ma a vanto della Magistratura e delle Forze dell'ordine che continuano a ottenere risultati di tutto riguardo e di tutto rispetto su questo fronte. Devo dire che ormai non sono molti i boss, per lo meno quelli noti, che sono rimasti in libertà. Lo stato di latitanza di molti di essi è finito proprio negli ultimi anni.

Va sottolineato, ancora, che in queste prime settimane dell'anno è stata registrata una nuova collaborazione con la competente Direzione distrettuale antimafia da parte di un detenuto sottoposto al 41-*bis*.

Tanto considerato in termini numerici, nell'anno appena trascorso il regime detentivo ha potuto trarre un ulteriore rafforzamento dalle novità introdotte dalla legge n. 94 del 15 luglio 2009.

Sono oggi a pieno regime, infatti, gli istituti più rilevanti contenuti nella legge citata: l'estensione della durata del provvedimento ministeriale e delle successive proroghe; la precisazione dei criteri cui il giudice si deve attenere nel valutare se disporre o meno la proroga stessa, l'accentramento della competenza in materia di reclamo in capo al Tribunale di sorveglianza di Roma, che consente un trattamento unitario dei reclami, radicando in quel Tribunale una specifica competenza. L'esperienza ha aiutato nel coniare questi provvedimenti. I lunghi anni di lotta alla criminalità organizzata ci hanno dimostrato che anche questi piccoli aggiustamenti cronologici e di competenza sono importanti per rendere più efficace la lotta alla criminalità organizzata.

Col conforto dei numeri appena citati, lascerò alla Commissione una tabella che specifica nel dettaglio l'andamento del 41-*bis* e tutti i dati statistici significativi. Consegno la tabella al Presidente.

PRESIDENTE. Acquisiamo agli atti la tabella.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. Occorre ribadire l'assoluta necessità dell'applicazione della speciale norma in esame, poiché l'insorgere e il radicarsi di fenomeni di criminalità organizzata hanno determinato e determinano una consistente attenuazione della funzione di prevenzione generale e speciale espletata dalla pena detentiva nei confronti dei singoli. Quando il crimine origina non esclusivamente dalla volontà degli individui, ma dalla pianificazione che ne effettua un soggetto collettivo ed organizzato, l'obiettivo di tutela della sicurezza pubblica può essere conseguito soltanto attraverso la disarticolazione dell'apparato collettivo e l'inibizione della trasmissione degli ordini da uno all'altro dei suoi organismi, che la carcerazione dei singoli di per sé non è in grado di assicurare. Questo meccanismo del «pizzino», del transito dei messaggi attraverso familiari o persone insospettabili ha rappresentato la traccia sulla quale si sono mosse le riforme, anche di regime, del 41-*bis* e sono estremamente importanti. Come sono importanti i luoghi di detenzione: quelli vicini alla sede dell'organizzazione criminale della quale si fa parte rendono estremamente più difficile l'interruzione della messaggistica e della possibilità di continuare ad impartire ordini nonostante uno stato di carcerazione così rigoroso come quello del 41-*bis*.

Sulla base dei poteri conferiti dall'articolo 41-*bis*, occorre, dunque, assicurare una gestione della vita detentiva che garantisca nel modo più efficace possibile la recisione di ogni legame tra esponenti delle cosche mafiose, ovvero di altre associazioni criminali organizzate, operanti all'esterno e personaggi tuttora in grado, sebbene in condizione di detenzione, di ispirare, guidare, governare attività criminose o in ogni modo determinare la commissione di reati, con pregiudizio per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Per ciò che in particolare riguarda cosa nostra e le altre associazioni criminali simili, le maturate esperienze consentono di affermare che l'operatività e gli interessi dell'organizzazione frequentemente prescindono

dalla manifesta commissione di reati. Questa organizzazione criminosa ha compreso che per essere più efficace deve operare nella via più sotterranea possibile. Le stragi di Stato hanno in qualche modo spezzato la catena criminosa della mafia e, dunque, essa ha compreso che un eccesso di visibilità può essere dannoso per l'organizzazione criminosa. Da qui l'operare per canali sempre più sotterranei e invisibili.

Spesso pertanto il «silenzio» è il frutto di una strategia per determinare cali di tensione nell'attività di contrasto istituzionale e promuovere il rilancio delle attività criminali e di controllo sul territorio.

Le suesposte esigenze di sicurezza risultano viepiù evidenti con riferimento alla preoccupante crescita, in forma esponenziale, dei fenomeni di criminalità organizzata transnazionale, come può agevolmente cogliersi dall'incremento della popolazione straniera detenuta per reati commessi in forma associativa, con l'utilizzazione quindi di questi soggetti per tale tipologia di reati, e dagli inquietanti legami con la criminalità organizzata interna.

Del resto, anche l'esperienza maturata sulla base di quanto accertato nei principali processi che hanno visto imputati gli esponenti delle associazioni di tipo mafioso, ha consentito di constatare come i vincoli di solidarietà criminale tra coaffiliati non cedano in costanza di detenzione, ed anzi, per coloro che rivestano ruoli non secondari, determinino una attenzione assidua e costante alle vicende esterne al luogo di detenzione.

Di recente sono emersi sistemi di comunicazione di varia natura tra i quali: colloqui tra detenuti, anche appartenenti ad organizzazioni criminali diverse, nei momenti di socialità; passaggio accanto o sotto la finestra della cella del detenuto con il quale si vuole comunicare e fugace scambio di notizie con lo stesso; consegna, da parte di un detenuto ad altro detenuto, di bigliettini scritti, facendoli passare attraverso cordicelle da una finestra di una cella posta ai piani superiori rispetto ad altra sita ad un piano inferiore; colloquio diretto fra detenuti che, non di rado, vengono collocati nello stesso sito di videoconferenza, durante la celebrazione di processi; affidamento di un messaggio orale ad un detenuto, che comunica le relative notizie ad altro detenuto in carcere diverso, all'atto del suo trasferimento in quest'ultima struttura; simulazione da parte del detenuto di un grave stato di salute (per lo più stato anoressico) con conseguente trasferimento dal carcere ad un centro clinico, dove è più facile avere contatti con medici di fiducia o con un familiare cui affidare messaggi; messaggi del detenuto fatti pervenire ad esponenti del medesimo sodalizio criminoso attraverso lettere scritte con linguaggi convenzionali, indirizzate ai familiari, che le consegnano ai reali destinatari.

Si tratta dunque di un campionario di sistemi che rende difficile dire che questo flusso possa essere mai interrotto in maniera totalmente efficace. Certo, la conoscenza di questi, che sono i sistemi più diffusi, consente di intervenire e preparare le forze di polizia e gli agenti di polizia penitenziaria rispetto a questo tipo di comunicazioni. È chiaro però che la fantasia umana non ha limiti e che, quindi, probabilmente altri mezzi verranno sempre ricercati a testimonianza del fatto che la comunicazione

è fondamentale per mantenere in vita questi sodalizi criminosi, che rappresentano una sorta di unico organismo all'interno del quale si articolano le varie strutture. Ho fornito questo elenco soltanto per indicare come il monitoraggio del fenomeno possa essere utile per intercettare ciò che può essere oggetto di comunicazione e per prevenire aggressioni sotto il profilo della sicurezza e del mantenimento in piedi dell'organizzazione.

Mi soffermo ora brevemente sul Fondo unico giustizia e sui risultati positivi ottenuti dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati. Come certamente è a tutti noto, confluiscono nel Fondo unico giustizia – gestito da Equitalia Giustizia spa, ai sensi dell'articolo 61, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008 e dell'articolo 2 del decreto-legge n. 143 del 16 settembre 2008 – le somme di denaro e i proventi che siano: oggetto di sequestro e confisca nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione, anche nei confronti della criminalità organizzata, o di irrogazione di sanzioni amministrative; oggetto di sequestri e per i quali siano decorsi cinque anni dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione, senza che ne sia stata disposta la confisca o che ne sia stata chiesta la restituzione (si tratta praticamente dei beni giacenti); depositati presso gli operatori finanziari in relazione a procedimenti civili di cognizione, esecutivi o speciali, non riscossi o non reclamati dagli aventi diritto entro cinque anni dall'estinzione o dalla definizione del procedimento (è un po' quello che accade, in una fenomenologia diversa e fisiologica, per i conti correnti bancari, rispetto a ciò non viene riscosso entro un certo limite di tempo, che non viene richiesto o non viene reclamato); depositati nell'ambito di procedimenti fallimentari, per i quali siano trascorsi cinque anni dal deposito, senza che siano stati richiesti dai creditori.

Al Fondo unico giustizia affluiscono inoltre il denaro contante sequestrato in dogana dall'Agenzia delle dogane o dalla Guardia di Finanza e i proventi degli immobili confiscati e delle somme ricavate dalla vendita degli stessi ai sensi del cosiddetto codice antimafia.

Il regolamento approvato con decreto ministeriale del 30 luglio 2009 ha attribuito a Equitalia Giustizia spa il compito di eseguire le restituzioni a seguito di provvedimenti di dissequestro e di revoca della confisca e quello di effettuare i versamenti al bilancio dello Stato a seguito di devoluzione o in conseguenza dei provvedimenti di confisca.

Uno dei temi più sensibili sul tappeto – si tratta di un tema di attualità – riguarda la riassegnazione dei fondi del Fondo unico giustizia all'Amministrazione dello Stato. Si segnala che, ai sensi dell'articolo 2, comma 7, del decreto-legge n. 143 del 2008, le quote delle somme versate da Equitalia Giustizia spa in esecuzione di provvedimenti giudiziari di confisca da riassegnare siano individuate con decreto del Presidente del Consiglio su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno. Secondo me, questi sono momenti importanti per valutare come debbano avvenire le distribuzioni, perché una distribuzione equa rappresenta la giusta soddisfazione per chi ha prodotto quell'entrata e dunque rappresenta non solo

un nutrimento, ma anche uno stimolo per chi l'ha sollecitata e realizzata; una distribuzione non equa invece non riesce a stimolare le successive attività. La normativa prevede che sia stabilita, sempre con decreto ministeriale, una percentuale non superiore al 30 per cento – ma elevabile al 50 per cento – delle risorse liquide sequestrate che a Equitalia Giustizia debba essere anticipata in base a criteri statistici, cioè vedendo cos'è accaduto e proiettandolo su base statistica. Anche queste somme sono oggetto di riassegnazione nelle quote fissate con il predetto decreto del Presidente del Consiglio.

Mi preme evidenziare come questa sia la più importante novità del Fondo unico giustizia, che per la prima volta consente di utilizzare le somme sequestrate senza attendere la loro definitiva confisca. Ovviamente queste risorse vanno prelevate con criteri di prudenzialità statistica, atteso il rischio di disporre di somme che possono essere oggetto di provvedimenti di dissequestro e conseguente restituzione agli aventi diritto. Sulla base di una prima valutazione statistica, la percentuale massima di prelievo di tali fondi è stata individuata nel 25 per cento delle risorse liquide sequestrate disponibili. Si è trattato quindi di una stima prudente, basata su dati statistici, che comporta comunque la possibilità di anticipare la distribuzione di quanto sequestrato nel 25 per cento delle risorse liquide sequestrate. Con decreti del Presidente del Consiglio del 30 novembre 2010 e del 22 luglio 2011 le risorse del FUG sono state destinate alla riassegnazione per il 49 per cento al Ministero dell'interno, per il 49 per cento al Ministero della giustizia e per il 2 per cento al bilancio dello Stato. In prima assegnazione al Ministero della giustizia è stata attribuita la somma di 104.962.539 euro ed in seconda assegnazione l'importo di 112.555.861 euro. Si tratta di somme rilevanti e significative.

PRESIDENTE. Mi incuriosisce conoscere il motivo dell'assegnazione del 2 per cento al bilancio dello Stato.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. È un mistero che approfondirò. Credo che il MEF abbia rinunciato alla sua quota e che quindi si sia ritenuto comunque di disporre questa percentuale per aiutare il bilancio dello Stato, che ha sempre bisogno di essere rinverdito.

Alla data del 15 dicembre 2011 la consistenza complessiva del Fondo unico giustizia è, al netto dei versamenti allo Stato e delle restituzioni, di circa 1,8 miliardi di euro, che sono composti per oltre 700 milioni di euro da risorse liquide quali conti correnti e libretti di deposito e per i restanti 1,1 miliardi di euro da risorse non liquide quali polizze assicurative, titoli, eccetera.

Mi è sembrato importante fornirvi questi dati che dimostrano come il servizio giustizia produca reddito. Abbiamo sempre pensato alla giustizia come a un peso per lo Stato e come a un'entità che si fa mantenere dallo Stato; oggi invece siamo in grado, con la strutturazione di questi importanti servizi e di questi importanti interventi, di dire che la giustizia rende allo Stato e che noi vorremmo che rendesse sempre di più. È chiaro che

non potrà mai trasformarsi in un'impresa; però è bene acquisire la mentalità di un servizio produttivo di reddito. Oggi tutta la tendenza della formazione della magistratura va nel senso di magistrati che siano in grado di organizzare i propri uffici anche sotto il profilo economico-patrimoniale, in modo che questi siano efficienti anche sotto l'aspetto economico; i bilanci di alcuni tribunali dimostrano che questa virtuosa inversione di tendenza sta dando luogo a degli ottimi risultati e che essa deve rappresentare la meta del futuro della giustizia. Se la giustizia saprà dimostrare, come sta dimostrando, di essere non solo al servizio dei cittadini, ma un servizio per i cittadini e per lo Stato, anche produttivo di redditi, credo che sarà stato compiuto un grandissimo passo in avanti verso il miglioramento del sistema giustizia.

Per quanto attiene, infine, all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, vorrei mettere in luce un duplice profilo di rilevanza, l'uno di natura strettamente normativa, l'altro di natura statistica.

Con riferimento allo stato dell'arte in tema di definizione dei compiti e dei poteri della suddetta Agenzia, ho già detto nella prima parte della mia relazione.

Dal punto di vista numerico-statistico, al 1° gennaio 2012 il totale dei beni confiscati ammonta a 11.954, tra cui 10.438 immobili, dei quali 6.633 sono stati oggetto di destinazione: 1.251 sono stati mantenuti dallo Stato e 5.382, invece, sono stati trasferiti a Comuni, Regioni e Province. Le aziende confiscate sono 1.516. La rilevazione effettuata a quella data mostra che la percentuale più elevata di beni sottoposti a confisca è concentrata nel Meridione d'Italia, con l'82,3 per cento, pari a 9.832 beni sottoposti a provvedimento ablatorio. Il Nord si colloca al secondo posto con l'11,9 per cento, pari a 1.423 beni confiscati. Fanalino di coda in questa speciale classifica è il Centro Italia, con una percentuale residuale pari al 5,8 per cento, ovvero a 699 beni.

Le Regioni maggiormente interessate al fenomeno sono – in ordine decrescente – la Sicilia, con il 43,58 per cento dei beni confiscati a livello nazionale, tra immobili ed aziende; la Campania, con il 15,16 per cento: ricordo che in Campania c'è stata una grandissima attivazione, che ha portato ad un fortissimo innalzamento della percentuale; proprio qualche giorno fa esaminavo i dati del tribunale di Napoli, dovendo costruire un sistema di *best practices* che prendesse a campione alcuni tribunali in alcune zone significative dell'Italia; la Calabria, con il 14,15 per cento; la Puglia, con l'8,44 per cento; la Lombardia, con l'8,47 per cento ed il Lazio, infine, con un valore pari al 4,8 per cento. Non so se questi dati indichino le Regioni più virtuose o quelle nelle quali vi è meno attitudine investigativa sotto questo profilo: probabilmente c'è un po' dell'uno e un po' dell'altro. È chiaro che la mentalità più radicata e che ha dato maggiori frutti è quella siciliana, in cui fin dall'inizio si sono sperimentati questi sistemi che oggi sono stati convogliati in un'Agenzia idonea a gestire questi beni.

Da ultimo, al fine di completare il quadro normativo degli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata, si segnala che l'Ufficio legislativo del Ministero della giustizia ha provveduto, già nel settembre del 2010, alla predisposizione del decreto ministeriale attuativo del decreto legislativo n. 14 del 2010. Questo decreto, in attesa di emanazione, mira a disciplinare nel dettaglio, tra l'altro, l'iscrizione e la gestione dell'albo degli amministratori giudiziari, istituito con la legge n. 94 del 2009, ovvero i soggetti deputati, sulla base degli articoli 35 e seguenti del codice antimafia, ad amministrare e gestire i beni sottoposti a sequestro e confisca. Anche questo è un punto molto importante perché, se sapremo dimostrare di riuscire ad amministrare e gestire in maniera adeguata i beni sottoposti a sequestro e confisca, a mio avviso sapremo sconfiggere tutte quelle ideologie contrarie secondo le quali, nel momento in cui i beni sono presi in mano dallo Stato, non fruttano più nulla e che, per assurdo, allora quei beni stanno meglio nelle mani delle associazioni della criminalità organizzata. Questa mentalità va combattuta e questo va fatto alla radice, cioè creando un albo di persone che possano effettivamente garantire una buona amministrazione ed una buona gestione di questi beni, perché questa è una scommessa importante che va anche vinta.

Ringrazio tutti voi per l'attenzione, scusandomi per la lunghezza della mia esposizione, ma vi erano tanti argomenti che ritenevo fosse utile portare all'attenzione della Commissione.

PRESIDENTE. Siamo noi a ringraziarla, signora Ministro, per la sua ampia relazione, segno di particolare riguardo nei confronti di questa Commissione.

La Commissione acquisisce comunque agli atti la relazione del Ministro, unitamente alla tabella che ci è stata consegnata poc'anzi.

Darei ora la parola ai colleghi che desiderano intervenire, invitando ciascuno a contenere le proprie considerazioni in tempi stretti, vista l'ora tarda e la complessità della materia, così da consentire a tutti di prendere la parola.

DELLA MONICA. Signor Presidente, ringrazio innanzitutto il Ministro per la sua ampia relazione, che affronta vari aspetti giuridici. In qualità di coordinatore del VII Comitato, ero particolarmente interessata alle parole del Ministro perché – come il presidente Pisanu sa bene – vorremmo concludere il nostro lavoro e sottoporlo poi all'esame della Commissione.

Vorrei rivolgere al Ministro alcune domande su argomenti che non sono stati trattati per capire se, in questo scorcio di legislatura, sia possibile ottenere da parte del Governo un impegno per l'approvazione di una determinata normativa, sollecitata con vari disegni di legge di iniziativa parlamentare e oggetto addirittura del lavoro di un Comitato ristretto presso le Commissioni 1^a e 2^a del Senato. Mi riferisco, in particolare, alla normativa sull'autoriciclaggio, che ci viene sollecitata peraltro in sede internazionale, e su cui c'è invece una lacuna nel nostro ordinamento.

Una normativa di questo tipo sarebbe estremamente utile anche per colpire quelle zone grigie a cavallo tra criminalità organizzata e criminalità comune, o la stessa criminalità organizzata nella sua interezza.

Riteniamo, inoltre, che sarebbe utile modificare l'attuale formulazione della disciplina prevista nel nostro ordinamento per quanto concerne lo scambio elettorale politico-mafioso, nel senso che possano essere oggetto della previsione normativa non soltanto le dazioni di danaro ma anche le altre utilità.

Per rispettare i tempi, come il Presidente ci ha chiesto, non mi soffermerò sul tenore delle proposte che sono state presentate. Voglio solo ricordare al Ministro della giustizia che anche per i collaboratori e per i testimoni di giustizia le Commissioni 1^a e 2^a del Senato, nell'ambito di un Comitato ristretto, dovrebbero elaborare una proposta che, per quanto riguarda innanzitutto i testimoni, dovrebbe toccare anche l'attività lavorativa e potenziare la possibile assunzione degli stessi nelle pubbliche amministrazioni.

Quella dei collaboratori di giustizia, poi, è una materia delicatissima che è esplosa con tutta evidenza nel caso Spatuzza e riguarda la possibilità che le loro dichiarazioni possano essere rese in un tempo superiore ai 180 giorni, con l'autorizzazione da parte del giudice delle indagini preliminari all'utilizzazione delle dichiarazioni per il pubblico ministero richiedente e, quindi, con una stretta attività di controllo da parte del giudice. Ciò darebbe una garanzia e consentirebbe di evitare le famose dichiarazioni a rate ma, nello stesso tempo, di prendere atto che vi sono delle ragioni obiettive per cui i collaboratori di giustizia, al di là dei problemi psicologici del ricordo, in realtà, essendo spesso oggetto di varie indagini giudiziarie, rispondono a più magistrati o devono intervenire in più processi. Inoltre, l'intenzione che lei, signor Ministro, ha indicato di potenziare la videoconferenza è sicuramente importante anche sotto un profilo di questo genere perché potrebbe facilitare l'attività d'indagine. In tal caso bisognerebbe vedere dove collocare le postazioni perché potrebbero trovarsi non soltanto nelle carceri, ma anche in altri luoghi, protetti ad esempio, in maniera da consentire la testimonianza o l'esame a distanza del collaboratore.

Con riferimento poi alla premessa che lei ha fatto, signor Ministro, di occuparsi anche del carcere, vorrei dire che persino per i magistrati di sorveglianza potrebbe essere utile poter portare le postazioni negli uffici di sorveglianza per consentire le comunicazioni.

Questi sono i primi punti che volevo evidenziare.

PRESIDENTE. Senatrice Della Monica, le chiedo di rispettare i tempi.

DELLA MONICA. Sì, Presidente, ma qualche domanda devo porla.

PRESIDENTE. Semmai faremo un altro giro di domande. Se non rispettiamo i tempi fin dall'inizio, togliamo un diritto agli altri colleghi.

DELLA MONICA. Allora, Presidente, rivolgerò al Ministro solamente un'altra domanda dalla quale non posso prescindere.

Vorrei sapere cosa intende fare, Ministro, in materia di corruzione, tenendo conto del disegno di legge in discussione alla Camera e, segnatamente, in materia di prescrizione, atteso che essa è strettamente collegata ai reati di corruzione; inoltre, anche in questo caso, la corruzione è una zona grigia tra la criminalità organizzata e il Comune.

LABOCSETTA. Signora Ministro, grazie per avere voluto ricordare a questa Commissione tutta una serie di provvedimenti assunti dal precedente Governo nel corso di questa legislatura. Le rivolgerò solamente due domande. La prima è sul cosiddetto decreto «svuota carceri». Personalmente ritengo che questo decreto non possa essere ritenuto idoneo a risolvere il sovraffollamento carcerario: l'ho votato per disciplina di partito ma con una riserva mentale che non ho difficoltà ad ammettere.

PRESIDENTE. Onorevole Labocsetta, siamo un po' fuori competenza.

LABOCSETTA. Presidente, sto parlando con il Ministro della giustizia e non credo di essere fuori tema.

Non mi sfugge che questo provvedimento non abbia una natura strutturale, anche per questo motivo ho avuto qualche difficoltà a votarlo. Penso che, se si vuole intervenire concretamente per garantire il principio della separazione tra detenuti a titolo definitivo e quelli in corso da cautelare, sia necessario legiferare per introdurre misure dirette a ridurre il ricorso alla costrizione in carcere di soggetti a ridotta pericolosità sociale.

Vincendo allora la mia obiezione – e cioè che il Legislativo domandi all'Esecutivo quale iniziativa assumere su certi temi, anche perché purtroppo nelle Aule parlamentari i provvedimenti vengono licenziati quasi sempre con il voto di fiducia – chiedo al Ministro della giustizia se sta valutando o intende valutare la possibilità d'introdurre modifiche al codice di procedura penale, volte a prevedere che il giudice di cognizione possa irrogare direttamente misure alternative alla detenzione in carcere in luogo delle pene previste dal codice penale e che l'applicazione delle misure abbia immediata efficacia. Ne scaturirebbero, secondo il mio punto di vista, benefici notevoli ed evidenti: meno detenuti, minori rischi di contaminazione mafiosa in carcere, migliori condizioni per gli operatori, riduzione del carico per i tribunali di sorveglianza.

La seconda questione che vorrei portare alla sua attenzione è relativa alla mancanza di lavoro nelle case di lavoro (non è un bisticcio linguistico). La misura di sicurezza detentiva che si applica ai condannati per delitti di mafia o aggravati dal metodo mafioso, così come regolata dall'ordinamento penitenziario, prevede l'obbligatorietà del lavoro all'interno degli istituti. La questione è stata tante volte sollevata dagli stessi tribunali di sorveglianza, nei cui distretti ricadono le case di lavoro, con risultati sostanzialmente nulli. Allo stato, le case di lavoro sono diventate vere e

proprie case di ozio e troppo spesso i magistrati di sorveglianza revocano la misura, sostituendola con la libertà vigilata o con altri obblighi. In tal modo, a nostro avviso, si rimettono purtroppo nel circuito criminale soggetti chiaramente pericolosi che sfuggono alla funzione socializzante di rieducazione alla legalità che il lavoro forzoso dovrebbe assumere. Le chiedo quali interventi il suo Ministero ha messo in campo o intende mettere in campo rispetto a queste situazioni che ho richiamato alla sua attenzione.

NAPOLI. Signor Presidente, ringrazio il Ministro per la relazione estremamente compiuta e richiamerò la sua attenzione su alcuni argomenti trattati, che però credo vadano maggiormente valutati.

Il primo aspetto che intendo sottolineare concerne il codice antimafia che è vero che è stato appena varato ma – come abbiamo scritto nei pareri espressi dalle Camere – ha finito, di fatto, con il non armonizzare la normativa antimafia, nei termini richiesti dalla delega. Il Governo precedente è stato costretto, infatti, a prendere atto di alcune richieste che avevamo espresso nei citati pareri, quale ad esempio quella di scorporare dal codice i primi dieci articoli. Le rammento anche che in tale codice è stata persino eliminata la parola «'ndrangheta», il che la dice lunga sulla bontà reale di questo codice antimafia. Non so quali siano i punti di riferimento emersi nell'incontro a Palermo cui lei faceva riferimento, non so se essi coincidano con esigenze reali, le chiedo però di fare attenzione alla bontà del contenuto di tale codice. Sono stata relatrice sul parere alla Camera dei deputati, ho studiato abbastanza tale contenuto e ritengo che esso non sia efficiente in termini di armonizzazione rispetto a ciò che è necessario per un reale contrasto alla mafia. Vorrei pertanto che lei esaminasse con attenzione il contenuto di tale codice per poi proporre gli eventuali correttivi necessari a colmarne i vuoti.

Il secondo punto su cui vorrei soffermarmi riguarda l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata da lei richiamata. L'Agenzia ha sede a Reggio Calabria, ma sono state create nuove sedi distaccate nel resto d'Italia ed è prevista anche l'apertura di qualche altra sede. In termini di organico, l'Agenzia così com'è strutturata, non è efficiente e non potrà continuare a svolgere realmente il suo lavoro. Vorrei sapere se il Governo è intenzionato a intervenire per adeguare l'organico in modo tale da rendere efficiente il lavoro dell'Agenzia.

Sui testimoni di giustizia è già stato detto qualcosa. Al riguardo le chiedo di esaminare con attenzione la bontà dell'attuale testo vigente sui testimoni – non parlo dei collaboratori di giustizia – che, a mio parere, presenta molti punti di criticità. Le chiedo cortesemente di esaminare anche una relazione della precedente Commissione antimafia, che contiene uno studio adeguato, dalla quale emergono alcuni punti di criticità che potrebbero essere supportati, non necessariamente solo con interventi di modifica normativa.

Per quanto riguarda infine il reato di autoriciclaggio, ho presentato un mio emendamento al provvedimento anticorruzione in discussione alla Camera dei deputati, sul quale chiedo il suo parere.

Quanto al voto di scambio, anch'io, signora Ministro, ritengo che l'articolo 416-ter del codice penale non sia assolutamente idoneo.

PAOLINI. Signora Ministro, lei prima ha fatto riferimento al gioco. Vorrei porle una domanda sul gioco lecito, che è uno tra i vari canali con cui si effettua il riciclaggio, oltre ad essere fonte di indebiti guadagni e oggetto di una forte evasione fiscale. Mi chiedevo se per giocare alle cosiddette macchinette sia mai stata presa in considerazione la possibilità di utilizzare, al posto delle monete, un sistema simile a quello delle ricariche telefoniche; penso a una scheda telematica ricaricabile, che consentirebbe di giocare e riscuotere le vincite con moneta elettronica. Ciò permetterebbe sicuramente di ridurre la *vis* compulsiva del giocatore perché darebbe meno piacere – il rumore delle monete potrebbe comunque essere simulato – e potrebbe consentire un controllo parziale sul reimpiego di capitali di provenienza illecita e garantire un incremento del gettito fiscale, che in molti casi mi risulta sia evaso.

SALTAMARTINI. Signor Presidente, anzitutto ringrazio il Ministro per la relazione molto ampia ed esaustiva. Sottolineo poi l'importanza di alcuni provvedimenti che stanno per arrivare in Parlamento sulla cooperazione giudiziaria e il contrasto internazionale alla criminalità. L'Unione europea ha portato il bilancio delle risorse finalizzate alla cooperazione giudiziaria e alla prevenzione della criminalità organizzata da 6 a 10 miliardi di euro. Credo pertanto che il nostro Paese possa interloquire efficacemente con le misure di prevenzione e di contrasto dell'Unione europea.

Signora Ministro, vorrei sottolineare l'esigenza che l'abbondante messe di legislazione prodotta nei quattro anni di questa legislatura possa produrre gli effetti che il legislatore si aspetta, a condizione che tali leggi siano correttamente applicate e che non ne venga frustrato lo spirito. Lei ha un compito di fondamentale importanza nel valutare e seguire l'attenta applicazione di quei provvedimenti. In particolare, le segnalo l'importanza di seguire la legge sulla banca dati del DNA. Nessuno strumento di cooperazione tra organismi di polizia giudiziaria funziona se i dati che devono essere scambiati non sono omogenei. Nel contrasto al terrorismo internazionale, la banca dati ha un rilievo decisivo; il Regno Unito, ad esempio, ha 1.700.000 profili di DNA. Vorrei allora chiederle quando intende bandire i concorsi che la legge prevede per il personale specializzato del corpo di Polizia penitenziaria che deve attendere a queste funzioni.

La seconda domanda è collegata in parte a questo aspetto. Il Senato ha approvato una legge sulle persone scomparse tenuto conto che ogni anno in Italia scompaiono circa 25.000 persone. Tale provvedimento è collegato anche ai delitti di mafia; le morti bianche fanno parte dello schedario e del *modus operandi* tipico di alcune organizzazioni criminali. Vor-

rei chiederle quindi se il Governo intende sollecitare o comunque promuovere la conclusione dell'*iter* di questo provvedimento, che deve essere ancora approvato dalla Camera dei deputati.

Vorrei conoscere poi la sua valutazione su un altro strumento di investigazione criminale molto efficace e importante: mi riferisco alla conservazione dei dati e delle tracce telematiche, soprattutto per quanto riguarda le intercettazioni telefoniche in ambito antimafia. Penso vi possa essere lo spazio, al fine di dare maggiore fruttuosità alle investigazioni, per una rivisitazione di questo tema.

Presidente, vorrei segretare la mia ultima domanda.

(I lavori proseguono in seduta segreta alle ore 22,33.)

(I lavori riprendono in seduta pubblica dalle ore 22,34.)

GARAVINI. Signora Ministro, vorrei ringraziarla anch'io per la ricca presentazione che ci ha voluto fornire. In particolare, vorrei esprimere apprezzamento per aver ribadito oggi in questa sede l'intenzione di dare priorità, tra i provvedimenti che intende portare all'attenzione del Parlamento, alla normativa comunitaria che deve ancora essere recepita. È una richiesta che noi continuiamo a ripetere sin dall'inizio della legislatura ma che purtroppo, per diverse motivazioni, non ha mai trovato attuazione, come lei peraltro ha giustamente ricordato. Mi riferisco soprattutto al recepimento di alcuni atti comunitari che potrebbero fornire un grandissimo contributo nel contrasto alla criminalità organizzata. Dunque, signora Ministro, non posso che sostenerla in questo suo intento, così come sul sollecitato rapido completamento dell'*iter* parlamentare di approvazione del provvedimento concernente la costituzione delle squadre investigative comuni, di cui si è finora sentita una forte carenza.

Signora Ministro, lei non ha trattato in questa sede la tematica della corruzione, che è invece all'ordine del giorno della Camera dei deputati. Anch'io, analogamente a quanto già opportunamente fatto dai colleghi, non posso che sensibilizzarla affinché si utilizzi questo provvedimento innanzitutto per l'introduzione del reato di autoriciclaggio, ma anche per modificare il reato di scambio di voto, cui hanno fatto riferimento le colleghe che mi hanno preceduta. Ritengo inoltre estremamente opportuno che con questo provvedimento si recepiscano alcune convenzioni internazionali – mi riferisco in particolare alla Convenzione di Strasburgo del 1999 – di modo che si possa sostanzialmente introdurre il reato di traffico di influenze illecite, che consentirebbe una connotazione in pieno dei reati che emergono nelle principali indagini per corruzione. Non dimentichiamo che sia il procuratore nazionale Grasso che la recente relazione della DNA hanno ribadito quanto il fenomeno della corruzione sia strettamente collegato a quello della criminalità organizzata. Dunque, anche questo provvedimento è in gran parte di nostra competenza, tant'è che da parte mia, da parte dell'onorevole Napoli e anche di diversi altri commissari dei nostri Gruppi sono stati presentati vari emendamenti, su cui non possiamo che

sollecitare un parere favorevole da parte del Governo. Oltre a quello che ho illustrato, mi riferisco anche all'introduzione della corruzione privata e alle previsioni di incandidabilità, ineleggibilità e successiva decadenza per una serie di cariche, a livello non soltanto di amministrazioni locali, comunali e provinciali, ma anche di parlamentari o addirittura di esponenti ministeriali. Credo inoltre che si possa valutare l'ipotesi di prevedere in questo provvedimento, così com'è previsto per i beni di natura mafiosa, anche la confisca per i proventi derivanti da evasione fiscale.

Oltre a questo, ritengo sia assolutamente prioritaria l'introduzione nel codice penale dei reati ambientali.

Allo stesso modo, non posso che sostenere quanto proposto dal presidente Pisanu circa la calendarizzazione, anche in tempi piuttosto celeri, della discussione di una normativa stringente in materia di contrasto al gioco, nelle varie forme che si stanno moltiplicando e che sono oggetto da attenzione da parte di questa Commissione, e non soltanto in sede di Comitato ristretto.

In relazione, poi, a quanto è stato anticipato prima dalla collega Della Monica circa le possibili modifiche al codice antimafia, credo che un contributo potrebbe venire proprio dalla Commissione antimafia. Il VII Comitato, infatti, ha già individuato un decalogo di possibili rettifiche da apportare all'attuale codice antimafia, oltre alla possibilità di un'eventuale integrazione, al fine di dare attuazione al famoso Titolo I del Piano straordinario contro le mafie che era inizialmente previsto e che siamo poi riusciti a stornare dalla delega che era stata conferita al Governo. La proposta formulata, infatti, non sarebbe stata assolutamente costruttiva ma avrebbe creato in realtà grosse difficoltà in termini di armonizzazione della legislazione antimafia.

Come ho già detto, ritengo fondamentale l'introduzione del reato di autoriciclaggio, magari già nel provvedimento sulla corruzione, che deve contenere tutta una serie di elementi.

Vorrei richiamare infine un ultimo aspetto, sicuramente piccolo, ma forse significativo in un anno come questo, in cui ricorre il ventennale delle stragi del 1992 e il trentennale dell'uccisione di Pio La Torre. È fermo in Parlamento un provvedimento che prevede l'istituzione del giorno della memoria per le vittime di mafia. Ebbene, penso che in questo stralcio di legislatura questo provvedimento, se approvato in maniera *bi-partisan*, potrebbe avere un valore simbolico considerevole.

LEDDI. Signora Ministro, le rivolgerò tre brevi domande.

Poco fa lei ha citato l'applicazione che le è capitato di fare dell'articolo 41-*bis*: mi interesserebbe avere una sua valutazione organica sul complesso dell'efficacia del regime previsto da tale articolo.

In secondo luogo, nella sua relazione lei ha sostenuto – e credo sia assolutamente condivisibile – che il complesso di norme che nel nostro ordinamento presiedono alla prevenzione e alla repressione dei reati di cui ci stiamo occupando ha una sua oggettiva efficacia. Abbiamo però anche visto, soprattutto negli ultimi tempi, che c'è un'estensione delle mafie

al di fuori dei territori di tradizionale insediamento – penso, ad esempio, alla 'ndrangheta –, con organizzazioni che si sono insediate nel tempo nelle Regioni del Nord, raggiungendo gradi di efficienza operativa assai considerevoli. Quindi, se il complesso normativo è comunque efficiente e tuttavia abbiamo questo problema emergente, vorrei sapere dal Ministro che cosa ritiene si debba fare e quali pensa possano essere le iniziative più opportune da assumere.

Voglio porre infine un'ultima domanda – che è lievemente *borderline* rispetto ai nostri compiti, ma mi auguro che il Presidente me la consenta – sul problema delle carceri. Vado regolarmente in carcere e una delle lamentele costanti che ascolto da parte della polizia penitenziaria, e che ritengo sia assolutamente fondata – sono piemontese e conosco quindi la situazione degli istituti penitenziari piemontesi – riguarda il fatto che, rispetto alle piante organiche – non soltanto quelle teoriche ma anche quelle reali – vi sono problemi considerevoli legati al personale che chiede di essere distaccato presso istituti penitenziari di altre Regioni, magari di quelle di origine. Ciò significa che la pianta organica viene depauperata perché, trattandosi di distacchi, il personale non viene sostituito. Ho avuto l'impressione – ma si tratta appunto solo di questo, non avendo dati – che a seguito di ciò si possa determinare, magari, un adeguato livello organico in alcuni istituti a discapito di altri. Vorrei conoscere dunque dal Ministro – credo che il Ministero sia in possesso di questi dati – qual è l'esatta situazione dei distacchi, in altri termini, vorrei sapere dove è distaccato il personale e che cosa sta facendo.

MARCHI. Signor Presidente, voglio ringraziare il Ministro, innanzitutto per l'importanza che ha dato alle questioni relative alla cooperazione internazionale poi per le informazioni relative al Fondo unico giustizia.

Mi unisco anch'io ai colleghi che hanno sottolineato l'importanza di introdurre il reato di autoriciclaggio, che credo sia una priorità, com'è stato più volte indicato, da ultimo anche nel libro del Procuratore nazionale antimafia di recente pubblicazione.

Vorrei porre ora alcune questioni rispetto al contrasto al fenomeno della penetrazione delle mafie nell'economia. I Ministeri più direttamente coinvolti nelle iniziative di contrasto alle mafie sono sempre stati il Ministero della giustizia e il Ministero dell'interno; tuttavia, visto il ruolo e l'incidenza sempre maggiore che sta assumendo il fenomeno della penetrazione delle mafie nell'economia, soprattutto al Nord, sarebbe importante una maggiore e diretta collaborazione, che coinvolga anche il Ministero dell'economia e delle finanze. Abbiamo, ad esempio, una legislazione della lotta all'evasione fiscale che è spesso separata dalla lotta alla criminalità organizzata. Credo, invece, che gli strumenti che possono servire in un senso, potrebbero essere utili anche nell'altro senso, mentre qualche volta un collegamento di questo tipo manca. Vorrei conoscere dunque l'opinione del Ministro al riguardo; in particolare, vorrei sapere se ci sono iniziative che si intendono promuovere in tal senso.

Sotto questo aspetto, sottolineo anche una questione che riguarda i beni confiscati, nella cui gestione un ruolo fondamentale viene svolto da parte sia di soggetti associativi ed economici sia degli enti locali. Quanto agli enti locali in particolare, c'è da dire che essi avrebbero bisogno di risorse da parte dello Stato in questa direzione; accade però che anche gli investimenti che essi fanno autonomamente siano assoggettati al Patto di stabilità interno, il che rappresenta certamente un freno, atteso che i Comuni non riescono più a fare investimenti neppure in questo settore. Ci dovrebbe essere dunque un'iniziativa per sottrarre alcuni ambiti di investimento dal Patto di stabilità interno e credo che quello di cui stiamo parlando potrebbe rappresentare uno dei più importanti.

Sono convinto, poi, che per combattere le mafie sia necessario avere una rete informativa che metta insieme le informazioni di tutti i soggetti della pubblica amministrazione presenti sul territorio. Credo che questo consenta di avere anche l'idea delle modifiche degli assetti economici e proprietari che si determinano. Pensiamo a quello che sta succedendo, ad esempio, con l'usura e il riciclaggio: avere un quadro preciso potrebbe certamente aiutare anche sul versante delle indagini. Le chiedo quindi, signora Ministro, se sono allo studio da parte del suo Ministero e degli altri Ministeri competenti iniziative in questo senso sul territorio.

Da ultimo, si registrano oggi forti carenze in molte delle procure più esposte, in particolare in Sicilia e in Calabria, soprattutto nelle DDA, ma anche presso le procure ordinarie, mentre gli stessi tribunali soffrono di gravi carenze di personale, per quanto riguarda sia i magistrati sia il personale amministrativo. Avete in progetto qualche intervento che incentivi al trasferimento nelle sedi con maggiori carenze? Avete programmato assunzioni in questa direzione?

LUMIA. Signor Presidente, anch'io ringrazio il Ministro per la sua presenza.

Sul testo unico, signora Ministro, lei ha fatto riferimento ai termini: «sedimentare» e «monitorare». Le chiedo se intende recepire anche le indicazioni provenienti da altre fonti; ha fatto riferimento, ad esempio, all'incontro del 18 febbraio a Palermo, ma io penso anche alla Fondazione Chinnici e al Centro Pio la Torre. Vorrei sapere, in particolare, se intende apportare ad esso correzioni sulla base alle osservazioni fatte sia dalla Commissione antimafia sia dalle Commissioni giustizia di Camera e Senato. All'atto dell'espressione del parere sul provvedimento, vi sono state, infatti, circa 50 osservazioni, di cui circa 36 sono state successivamente varate all'unanimità, che credo potrebbero produrre un salto di qualità sul testo unico non indifferente.

Signora Ministro, i miei colleghi le hanno sottoposto, oltre al testo unico, anche i temi relativi al 416-ter, all'autoriciclaggio e alle squadre investigative comuni. Vorrei avere una sua valutazione sulla durata delle pene. Soprattutto vorrei sapere se intende rivisitare la durata delle pene per i reati di mafia, che ci vengono segnalate come del tutto insufficienti

e prive della forza cogente che dovrebbero invece avere per questo tipo di reato.

Vorrei conoscere anche la sua opinione sulla proposta di Confindustria sul cosiddetto *rating* per le imprese che rispettano la legalità e denunciano le richieste estorsive.

Chiedo inoltre al Ministro se è d'accordo sulla cosiddetta denuncia obbligatoria da parte di tutti gli operatori economici, emersa anche dalla lunga esperienza fatta dalle associazioni antiracket e antiusura.

Quanto al 41-*bis*, devo confessarle che mi hanno inizialmente preoccupato le sue prime parole, poi la preoccupazione è svanita perché ci ha fatto una presentazione molto completa. Visto però che siamo una Commissione d'inchiesta, le chiederei di fornire alla Commissione l'elenco dei casi estremi, da lei segnalati, che toccano il diritto alla salute e meritano un'attenzione umanitaria. Esiste infatti una casistica molto lunga e una lunga letteratura sulle forme di aggiramento che ruotano attorno ai certificati medici non sempre fondati. Sarebbe quindi importante capire questo punto. Le chiedo altresì se ha assunto provvedimenti di revoca di tale regime.

SEVERINO DI BENEDETTO, *ministro della giustizia*. No.

LUMIA. Vorrei comunque che ci desse informazioni in merito ai casi da lei indicati.

Sempre sul 41-*bis*, Ministro, non ritiene che si debba applicare quella parte interessante della riforma approvata pochi mesi fa, che riguarda l'apertura di sezioni di 41-*bis* nelle cosiddette zone insulari? Mi riferisco, in particolare, alle isole minori, Pianosa e l'Asinara, ma anche alle isole dove vi sono istituti per i detenuti comuni e dove non capisco perché non debbano esserci sezioni per il 41-*bis*. Ciò ci aiuterebbe – senza ledere alcun diritto umano – a rendere più difficile la comunicazione con l'esterno che diventa sempre la materia prima attraverso la quale i mafiosi possono esercitare la loro funzione di comando.

Quanto all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, chiedo al Presidente di consegnare al Ministro il resoconto dell'audizione del prefetto Caruso che abbiamo svolto in questa sede, per conoscere la sua opinione sui limiti che sono stati individuati e che dobbiamo affrontare per evitare di incorrere in problemi molto seri nei prossimi mesi.

Sui testimoni di giustizia, infine, vorrei sapere se il Ministro, recuperando anche quanto indicato nella relazione che la Commissione antimafia ha fatto in materia nel gennaio 2008, ritiene opportuno trovare finalmente una soluzione a questo problema che rischia di far perdere la faccia allo Stato di fronte alla scelta di cittadini onesti di denunciare e partecipare a una moderna lotta alla mafia.

TASSONE. Signor Presidente, non ripeterò le domande che hanno fatto gli altri colleghi con riferimento al codice antimafia e all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Affinché rimanga a verbale, manifesto però qualche preoccupazione, qualche perplessità e soprattutto qualche delusione rispetto ai risultati raggiunti in riferimento agli auspici emersi nel momento in cui approvammo quelle norme, in particolar modo quelle relative all'Agenzia. Vorrei quindi qualche chiarimento ulteriore sulla questione.

Sono d'accordo con il Ministro sul fatto che la nostra legislazione antimafia sia completa, forte e attrezzata. Vi è certamente il problema di approvare ulteriori norme che stiamo proponendo. Anche in questo caso qualche dato e qualche indicazione sono emersi. Un aspetto che ho sempre rilevato è quello relativo all'applicazione di queste norme. Non è sufficiente che ci siano delle leggi: la vera questione è la loro applicazione. Vorrei capire se esiste qualche strumento in tal senso o se il Ministero della giustizia ne stia predisponendo uno. Possiamo approvare mille norme e rendere più rigide le pene, ma se queste non vengono applicate tutto è vano.

Quanto alla gestione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, faccio riferimento a tre donne, Giuseppina Pesce, Maria Concetta Cacciola e Lea Garofalo, rimbalzate all'attenzione nazionale. Sappiamo bene che è un aspetto che riguarda il Ministero dell'Interno, ma la gestione di queste tre collaboratrici di giustizia non è stata delle migliori, creando per ulteriori versi preoccupazione e soprattutto uno scoramento incredibile.

Vorrei qualche dato sul certificato antimafia e sulle *white list*. Quando mi interessavo di altre cose, ho tentato di fare una *white list* per le compagnie aeree, ma essa era molto relativa. Bisogna ritornare sui certificati antimafia creando condizionamenti maggiori. Vorrei capire la questione, visto e considerato che a Palermo è stato fatto questo discorso, che è poi rimbalzato sulla stampa.

Vorrei inoltre, signor Ministro, una sua valutazione sul ruolo delle procure distrettuali e delle procure ordinarie. È bene mantenerle entrambe? Non ci sono state disfunzioni rispetto alle competenze dell'una e dell'altra, visto e considerato che il confine tra criminalità organizzata e criminalità non organizzata è sempre più labile, dal momento che ci sono fenomeni di criminalità che non sappiamo se siano organizzati o meno? Facciamo riferimento alle grandi famiglie e alle grandi dinastie, ma ci sono dinastie e famiglie, inserite nelle pubbliche amministrazioni, che creano condizioni di lacerazione profonda. Tutto questo va certo riferito anche alla DNA. Sono tornato più volte su quest'argomento, sostenendo che la Direzione nazionale antimafia dovrebbe essere potenziata, perché il suo ruolo e le sue «competenze», a mio avviso, sono certamente inadeguati.

In conclusione, signor Ministro, come lei ha detto, la giustizia produce ricchezza. Il personale amministrativo e ausiliario però è scarso, non si fa un concorso da parecchio tempo, le responsabilità all'interno degli uffici giudiziari sono molto relative e gli ausiliari fanno quello che do-

vrebbero fare i cancellieri; insomma, c'è una grande confusione e ritengo che questo sia un dato importante. Ricordo, ad esempio, che nella corte d'appello di Catanzaro, dove io risiedo, è stata denunciata la mancanza di carta. Molte volte alcune cose che possono sembrare enfatiche stridono e sono in contrasto rispetto alla realtà.

Ringrazio ancora il Ministro per la sua presenza, che era obbligatoria, così com'era doveroso per questa Commissione d'inchiesta invitarla.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, poco fa ho dovuto interrompere la senatrice Della Monica. Non ignoravo tuttavia che la senatrice Della Monica è coordinatrice del VII Comitato, che si occupa segnatamente dell'attività legislativa antimafia, e che quindi aveva qualche motivo particolare per insistere nella richiesta di un tempo supplementare, che io non voglio farle mancare. Quindi, se ha da aggiungere qualche altra domanda al Ministro, senatrice Della Monica, può farlo.

DELLA MONICA. La ringrazio, signor Presidente.

Vorrei sottoporre una serie di ulteriori problemi al Ministro. Ho parlato prima del problema della corruzione. Credo che, sia per quello che è stato il lavoro del Senato sia per quello che è attualmente il lavoro della Camera, intorno alla corruzione gravitino alcune altre figure di reato, ad esempio il ripristino della figura del falso in bilancio rispetto alla struttura originaria. Non mi soffermo sul perché; ci conosciamo da tempo e sappiamo benissimo qual è la ragione per cui ciò è tanto importante, soprattutto nel momento in cui vogliamo colpire un'economia illegale.

Vengo anch'io al codice antimafia. Il VII Comitato e le Commissioni di Camera e Senato – come hanno già detto i colleghi – hanno sottolineato alcuni aspetti importanti delle criticità che potrebbero essere corrette. Diventa quindi importante sapere da lei se c'è la possibilità di farlo, poiché queste criticità sono state assolutamente condivise da tutte le parti politiche, anche dopo l'audizione di una serie di esperti che si occupano specificamente della materia.

Aggiungo poi, per quanto riguarda il traffico di essere umani, su cui lei si è soffermata prima considerandolo un elemento importante – certamente questa è una delle manifestazioni della criminalità organizzata –, che la disciplina in materia presenta alcuni aspetti che devono essere completati, malgrado sia stato dato un forte impulso con il Protocollo aggiuntivo alla Convenzione delle Nazioni unite sulla criminalità organizzata.

Un aspetto che rimane molto critico è quello che riguarda lo sfruttamento paraschiavistico, che non rientra nell'ambito del reato di tratta in senso stretto, ma che sta creando molti problemi all'economia legale del Paese, perché finisce con l'essere non solo una forma di moderna schiavitù, ma anche un modo per eludere il lavoro regolare. Economia e imprese si stanno purtroppo stratificando in maniera assolutamente illegale. Su questo punto vi sono delle proposte di legge presentate e trattate dal

Senato della Repubblica. Poiché ciò riguarda il problema dell'economia illegale collegata alla criminalità organizzata, vorrei sapere se si può portare avanti, oltre all'introduzione del reato di caporalato, anche una più incisiva disciplina che tocchi l'economia di impresa.

Vorrei porle inoltre due domande di assoluta attualità. La prima riguarda il decreto-legge sulle liberalizzazioni: l'articolo 43 di tale decreto, che prevede una finanza di progetto sul carcere, è una norma che probabilmente è ascrivibile direttamente al Ministero dell'economia. Credo tuttavia che sia importante che il Ministro della giustizia ponga particolare attenzione a questa norma. Si prevede, infatti, che possano essere date in gestione ai privati una serie di attività, non ben definite oltretutto nell'ambito dell'articolo 43, le quali pongono dei problemi seri. Anzitutto non sono escluse determinate attività fondamentali, come la custodia, la sicurezza, l'attività amministrativa, il trattamento e tutto il resto; inoltre la stessa gestione delle carceri, anche in materia di edilizia e dei profitti che ne possono derivare, non essendo ben delimitata, è possibile terreno d'infiltrazione della criminalità. Questa mattina si diceva che i privati non lo faranno mai; io credo invece, signora Ministro, che la criminalità organizzata lo farà, anche attraverso delle forme indirette di copertura, poiché essa non si tira mai indietro. Questa è una forte preoccupazione, che è stata espressa tra l'altro, nella Commissione industria, da molti di noi della Commissione giustizia che siamo anche membri della Commissione antimafia.

Un punto dolente è costituito poi dalla responsabilità civile del giudice. Io spesso faccio un esempio che può sembrare clamoroso e che riguarda la legge comunitaria che lei ha citato e che sarà rimessa in discussione a breve in Senato; d'altra parte deve essere rimessa in discussione, perché contiene norme importanti che ci pongono in contrasto con l'Europa. L'esempio che pongo sempre è che forse Giovanni Falcone sarebbe vivo, perché, se al magistrato ci si può rivolgere direttamente per chiedere il risarcimento del danno, così come proposto dalla legge, da una parte c'è una sostanziale demotivazione a prendere dei provvedimenti un po' più incisivi da parte del giudice, ma, nello stesso tempo, c'è anche la possibilità che quel giudice, citato direttamente, si debba astenere dal processo. Questo è l'aspetto che preoccupa di più; più che la demotivazione, mi preoccupa che chi è citato direttamente in giudizio si debba astenere dal processo. Questa è una maniera per liberarsi del giudice scomodo; su questo punto vorrei una sua risposta.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, abbiamo così esaurito le domande. Credo che dovremo dare tempo e modo al Ministro per riflettere sulle molte questioni che le abbiamo sottoposto. Appreziate le circostanze e considerata l'ora tarda, suggerirei di rivederci in un'altra occasione. Naturalmente concorderemo con il Ministro la data e l'ora della ripresa di questo colloquio.

Rivolgo dei ringraziamenti non formali al Ministro per la sua collaborazione e la sua pazienza e rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 23,05.

