



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 82

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

AUDIZIONE DEL PROCURATORE GENERALE DELLA
CASSAZIONE

83^a seduta: giovedì 2 luglio 2020

Presidenza del presidente MORRA

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

PRESIDENTE:
 – MORRA (M5S), senatore Pag. 4 |

Relazione sulla missione a Washington e New York

PRESIDENTE:
 – MORRA (M5S), senatore Pag. 4 |

Sui collaboratori della Commissione

PRESIDENTE:
 – MORRA (M5S), senatore Pag. 4 |

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE:
 – MORRA (M5S), senatore Pag. 5 |
 GIARRUSSO (Misto), senatore 5 |

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-PSI: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega-Salvini Premier: LEGA; Forza Italia-Berlusconi Presidente: FI; Partito Democratico: PD; Fratelli D'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LEU; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Cambiamo!-Alleanza di Centro: M-NI-USEI-CI-AC; Misto: MISTO; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-MIN.LING.; Misto-Popolo Protagonista-Alternativa Popolare: Misto-PP-AP; Misto-Centro Democratico-Radicali Italiani-+EUROPA: Misto-CD-RI-+E; Misto-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: MISTO-MAIE.

Audizione del Procuratore generale della Cassazione

PRESIDENTE:

- MORRA (M5S), senatore Pag. 6, 12,
16 e passim

GRASSO (Misto), senatore 14, 15

MIRABELLI (PD), senatore 16

ENDRIZZI (M5S), senatore 17, 22

PAOLINI (LEGA), deputato 18

ORLANDO (PD), deputato 23

SALVI, procuratore generale della

Cassazione Pag. 6, 13, 15 e passim

FIMIANI, sostituto procuratore 10

Interviene il procuratore generale della Cassazione, dottor Giovanni Salvi, accompagnato dal dottor Pasquale Fimiani, sostituto procuratore.

I lavori hanno inizio alle ore 13,45.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Comunico che della seduta odierna sarà redatto il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento interno, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche attraverso l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione via *web tv* della Camera dei deputati.

Relazione sulla missione a Washington e New York

PRESIDENTE. Comunico che è in distribuzione la bozza definitivamente integrata della Relazione concernente gli incontri e i sopralluoghi di una delegazione della Commissione recatasi a Washington e a New York al principio dell'anno.

La Relazione verrà posta in votazione nel corso della settimana prossima. È, pertanto, auspicabile che, se vi sono ulteriori proposte di modifica o aggiunta, esse siano tempestivamente avanzate in vista dell'esame conclusivo che, appunto, avrà luogo la prossima settimana.

Sui collaboratori della Commissione

PRESIDENTE. Comunico che l'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi ha deliberato che la Commissione si avvalga della collaborazione a tempo pieno della dottoressa Barbara Zuin, sostituto procuratore presso la Direzione distrettuale antimafia e antiterrorismo di Roma, nonché della collaborazione quale ufficiale di collegamento a tempo pieno per la Polizia di Stato della prima dirigente dottoressa Luigina Valeria Pagano.

Se non vi sono osservazioni, saranno avanzate oggi stesso le relative richieste di autorizzazione rispettivamente al Consiglio superiore della magistratura e al Capo della Polizia.

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE. Do la parola al senatore Giarrusso, che ha chiesto di intervenire sull'ordine dei lavori.

GIARRUSSO (*Misto*). Signor Presidente, intervengo perché, nei giorni scorsi, la Direzione distrettuale antimafia di Caltanissetta ha posto in essere un'importantissima attività investigativa, insieme al Raggruppamento operativo speciale (ROS) dei Carabinieri, che ha portato all'arresto di quarantadue persone.

Rivolgo, innanzitutto, i miei complimenti per questa operazione, ma vorrei porre l'attenzione della Commissione antimafia sulla gravità della situazione che è emersa perché, dalle risultanze delle investigazioni, emerge che un *boss*, condannato negli anni Duemila a due ergastoli e detenuto per quasi quindici anni al 41-*bis*, era stato scarcerato nel 2018 per motivi di salute. Io stesso mi ero messo in contatto con la Direzione e la Procura nazionale antimafia per sapere le motivazioni e a loro risultava che fosse in fin di vita. Invece, ha cominciato a riorganizzare subito la cosca sul territorio ricevendo una sequela di mafiosi e riprendendo le fila da dove aveva lasciato quindici anni prima.

Sono stati arrestati anche i suoi figli, che erano partecipi dell'organizzazione. Ancora più grave è il fatto che una delle figlie fosse un avvocato che difendeva i *boss* mafiosi dell'Ennese e in questo modo addirittura portava gli ordini e i pizzini del padre ai mafiosi.

La cosa assume rilievo particolare perché si tratta non di un esponente di secondo piano, ma addirittura dell'avvocato Bevilacqua, che è una figura molto particolare nella storia di Cosa nostra perché racchiudeva nella stessa persona il vertice militare di Cosa nostra e il vertice politico. Era, infatti, l'uomo politico più importante della provincia di Enna al momento dell'arresto ed era anche il capo di Cosa nostra per diretta investitura di Provenzano. Peraltro, nel territorio di Enna dobbiamo sempre ricordare che si sono tenute le riunioni degli anni Novanta per decidere la strategia delle stragi del '92. Quindi, a fine '91, proprio in quel territorio, Riina convocò tutti i capi di Cosa nostra siciliani.

Chiedo, pertanto, che questa Commissione rivolga la sua attenzione su quanto accaduto acquisendo sia l'ordinanza che riguarda l'operazione svolta dalla DDA, sia i provvedimenti di scarcerazione per motivi di salute attuati dal giudice di sorveglianza – che, credo, fosse di Catania, ma ci possiamo informare – per valutare la situazione perché anche nell'ordinanza cautelare – è, infatti, stato rimesso in carcere – si fa riferimento a delle manovre poste in essere dal *boss* e dalla figlia per impedire il ritorno in carcere del padre. Sicuramente ci saranno state delle manovre medico-legali a livello giudiziario che hanno determinato la libertà di manovra di questo pericolosissimo *boss* mafioso.

PRESIDENTE. Senatore Giarrusso, procederemo al più presto all'acquisizione dei documenti, come lei stesso ha suggerito.

Audizione del procuratore generale della Cassazione, dottor Giovanni Salvi

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del procuratore generale della Cassazione, dottor Giovanni Salvi, accompagnato dal dottor Pasquale Fimiani.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 12, comma 5, del Regolamento interno, l'audito ha la possibilità di richiedere la secretazione della seduta oppure di parte di essa, qualora ritenga di riferire alla Commissione fatti o circostanze che non possano essere oggetto di divulgazione.

Dopo l'intervento del Procuratore generale, potranno prendere la parola in ordine di prenotazione senatori e deputati per porre quesiti.

Cedo la parola al nostro ospite, dottor Salvi, in qualità di procuratore generale.

SALVI. Signor Presidente, saluto e ringrazio per l'opportunità di contribuire ai lavori della Commissione.

Mi sono stati indicati alcuni temi di interesse per la Commissione. Il primo riguarda, sempre con riferimento alla crisi Covid, il mondo carcerario, gli altri temi sono: la crisi d'impresa e la questione dell'ambiente con il riciclaggio dei rifiuti e quant'altro. Sull'ultimo tema parlerà specificamente il collega, che è il coordinatore del gruppo di lavoro della procura generale su questo argomento.

Faccio una premessa. La procura generale non è un organo gerarchicamente sovraordinato alle altre procure, però ha dei compiti importanti di vigilanza e di coordinamento non delle indagini, ma dei profili organizzativi finalizzati all'uniformità dell'esercizio dell'azione penale e, in genere, dell'agire giudiziario essenzialmente nel penale, ma anche nel civile. Tale ruolo dal 2006 è regolamentato dal decreto legislativo n. 106 del 2006 e la procura generale va sempre di più interpretandolo nell'ottica non di una supremazia gerarchica, ma di un ruolo di coordinamento che si basa – noi almeno vorremmo che fosse così – sull'autorevolezza degli impulsi che vengono dalla procura generale.

Per questa ragione, è costituito un gruppo di lavoro, coordinato dal dottor Fimiani, che opera sempre attraverso la condivisione con le procure generali e, a volte, anche con le procure della Repubblica per il tramite delle procure generali. Non sono incontri di studio, ma di lavoro al termine dei quali vi è un dispositivo: vi è un provvedimento che – ripeto – non ha forza vincolante, ma che serve a indirizzare. L'obiettivo di fondo è cercare di ottenere che il cittadino che bussa ad una porta della procura non si veda rispondere in maniera difforme a seconda di chi risponde dall'altra parte.

Il nostro obiettivo principale, difficile e di lunga durata, è contribuire all'uniformità di approccio. Capite bene che da questo è emerso subito il tema del Coronavirus e del carcere. Dovete tenere presente che presso la procura generale della Cassazione è costituita anche la Procura nazionale antimafia. Anche in questo caso non vi è un rapporto gerarchico, se non

quello organico dell'ufficio, che appunto è incardinato presso la procura generale, ma il nostro ruolo molto importante è assicurare che vi sia un buon coordinamento tra le procure ordinarie, le procure distrettuali, la Procura nazionale antimafia e che non sorgano contrasti. Nell'ipotesi che questi contrasti sorgano, la procura generale li risolve con provvedimento vincolante, in questo caso.

In questo contesto, non appena si è compresa l'importanza della questione della detenzione in carcere di persone che potevano essere esposte alla pandemia, abbiamo avuto subito un'interlocuzione con gli uffici anche di primo grado, ma essenzialmente con le procure generali, tenendo conto che le procure generali hanno un ruolo fondamentale perché, insieme alle procure della Repubblica, sono gli organi dell'esecuzione e perlopiù interloquiscono direttamente con i tribunali di sorveglianza.

Abbiamo avviato un lavoro sia al nostro interno sia con le procure generali, avvalendoci delle grandi opportunità date dagli incontri via *web*; abbiamo discusso con loro, con il DAP, e alla fine abbiamo raggiunto un orientamento, che è quello sintetizzato nel provvedimento del 1° aprile. Tale provvedimento, quindi, segue ad un lavoro che è stato fatto nei termini che vi ho detto.

Qual era l'obiettivo? Ridurre, per quanto possibile, gli ingressi in carcere; non solo, ma anche far sì che misure alternative alla detenzione, che potevano avere riflessi per la pandemia, venissero trattate con particolare cautela: per esempio, l'obbligo di firma espone sia il soggetto che deve firmare sia l'ufficio di Polizia a possibili contatti continuativi. Stesso discorso vale per la semilibertà: l'ingresso e l'uscita dal carcere determinano una possibile contaminazione di un ambiente chiuso quale quello del carcere. Quindi, le indicazioni che abbiamo dato, e che – devo dire – sono state rispettate e accolte con grande favore dagli uffici giudiziari, sono quelle di considerare ancora una volta e ancora di più il carcere come l'*ultima ratio*, quindi abbiamo fornito una serie di interpretazioni delle norme che favorissero la non applicazione della misura custodiale nella fase delle indagini o, nel caso dell'esecuzione della pena, che ne consentissero la dilazione fino al cessare dell'epidemia.

Questo è stato un punto di vista molto importante, che credo abbia contribuito significativamente a ridurre il numero della popolazione carceraria, quindi a consentire anche all'interno del carcere quella separazione, quel distanziamento che altrimenti in condizioni di sovraffollamento non è possibile; pertanto, c'era anche questo ulteriore obiettivo indiretto. Naturalmente, abbiamo posto tre limiti all'applicazione di questa previsione.

Il primo. Per i reati gravi abbiamo ritenuto fondamentale che la valutazione della tutela della collettività fosse tenuta in particolare conto e venisse quindi valutata nella comparazione, perché quello che facciamo è sempre bilanciare interessi diversi. Quindi che venisse considerata in maniera significativa.

Il secondo, che pure abbiamo sottolineato, è riferito al codice rosso, per cui i reati rientranti nell'ambito del codice rosso, quindi della tutela anzitutto delle donne, dovevano essere esclusi da questa valutazione ovun-

que vi fosse la possibilità che l'adozione di misure gradate non tutelasse adeguatamente le persone offese.

Il terzo elemento ha riguardato i disordini in carcere, che si erano già verificati in Puglia e poi si erano diffusi. Quindi che si considerasse con estrema attenzione la pericolosità sociale derivante dall'aver preso parte a questa rivolta.

Penso che abbiamo fatto un lavoro importante attraverso il quale sono stati conseguiti diversi risultati: avere tutelato i soggetti che sarebbero dovuti entrare in carcere e quelli che erano detenuti, consentendo il distanziamento sociale con un bilanciamento che a me è sembrato ragionevole tra questo interesse, naturalmente preminente, e quello della tutela della collettività e delle vittime.

L'attività della procura generale in riferimento al Coronavirus ha riguardato anche un altro aspetto di cui vi parlo molto sinteticamente (naturalmente sono a vostra disposizione tutti i documenti, alcuni dei quali sono già qui disponibili mentre altri, se vi interessa, sono comunque accessibili).

Avevamo già avviato un gruppo di lavoro, sempre con le modalità che vi ho detto e che non ripeto, che riguardava l'attuazione del codice della crisi d'impresa, perché il codice della crisi d'impresa determina un mutamento molto importante nel ruolo del pubblico ministero. Il pubblico ministero persegue i reati e ha come obiettivo principale quello di arrivare alla condanna e all'applicazione delle varie misure accessorie. Nel caso di reati collegati alla mancanza di liquidità, quindi ai fallimenti e quant'altro, il ruolo del pubblico ministero nella crisi d'impresa si sposta radicalmente e diventa uno degli organi fondamentali per la valutazione della possibilità che l'impresa sopravviva anche in una situazione di crisi di liquidità. Questo è collegato a meccanismi di allerta e di conseguenza a meccanismi di risoluzione della crisi devoluti alle camere di commercio.

Per noi era molto importante che il pubblico ministero al riguardo, sia nel settore penale che in quello civile, mantenesse un atteggiamento uniforme che comprendesse fino in fondo il suo ruolo, che è un ruolo che va anche nel senso della salvaguardia dell'economia nazionale, cercando di mantenere in vita tutte le imprese che possono superare le crisi di liquidità.

Questo è un cambiamento radicale per il pubblico ministero, che richiede davvero un approccio unitario su tantissimi problemi. Purtroppo, mentre svolgevamo questo lavoro, si è verificata la crisi pandemica per cui ci siamo subito accorti che un meccanismo di allerta e risoluzione delle crisi, che avrebbe potuto funzionare per un certo numero di crisi, di fronte alle prospettive di 150.000-160.000 crisi di liquidità tutte insieme, non avrebbe potuto funzionare. Abbiamo quindi trasformato questo gruppo di lavoro in corso d'opera e, con la collaborazione delle principali istituzioni del Paese, dalla Banca d'Italia all'ABI, alla stessa Unioncamere, che hanno partecipato ai massimi livelli, insieme ad alcuni dei più significativi studiosi della materia, da Panzani a Rordorf a Paola Se-

verino Di Benedetto a Francesco Centonze e a tanti altri, abbiamo avviato un lavoro più specifico su crisi d'impresa e Covid.

Il primo risultato è la lettera che vi ho portato, con la quale abbiamo chiesto al Ministro della giustizia di prorogare l'entrata in vigore del codice della crisi d'impresa perché gli uffici non erano in grado, soprattutto l'Unioncamere non era in grado di reggere il peso del fortissimo impatto della prevedibile crisi di liquidità. Abbiamo però continuato – e non ve lo dico partitamente perché lo potrete vedere, se vi interessa, attraverso i documenti – e abbiamo concluso questo lavoro impegnativo con due documenti.

Con il primo, che è stato rivolto alle procure generali e, per loro tramite, alle procure della Repubblica, abbiamo fornito le indicazioni di massima emerse da questo lavoro sull'approccio che si deve avere dinanzi ad una crisi di liquidità che non deriva da problemi strutturali dell'impresa ma dalla pandemia. Abbiamo interloquito altresì con la Presidenza del Consiglio, ma in maniera meramente casuale, perché in realtà il nostro ruolo non era quello di consulente, in quanto avevamo il compito di vedere quello che succedeva in Parlamento e adeguare l'attività delle procure della Repubblica in maniera che le scelte del Parlamento venissero attuate nella maniera migliore.

In sintesi, vi dico qual è l'approccio che abbiamo concordato con le procure generali e con le principali procure della Repubblica: abbiamo partecipato al gruppo di Milano, con Greco e con alcuni suoi sostituti, di Roma con Prestipino, di Napoli, Catania e altri uffici. Abbiamo sostanzialmente concordato che l'approccio non deve essere panpenalistico, nemmeno per l'accesso al credito. Abbiamo suggerito una griglia molto dettagliata sotto la responsabilità del richiedente l'accesso al credito e una verifica contestuale successiva demandata alle banche dati che già sono a disposizione sia della Guardia di finanza, che ha partecipato con il generale Zafarana a questi lavori, sia della Procura nazionale antimafia, sia di altri organismi, a partire dalla Banca d'Italia e dalle singole banche che hanno un onere di verifica e controllo. Il senso di tutto ciò è che non è il pubblico ministero che deve effettuare il controllo per l'accesso al credito; anzi, più il controllo avviene sulla base di segnalazioni puntuali e più questa attività consentirà di mantenere il ruolo del pubblico ministero nel suo alveo.

Abbiamo condiviso questa conclusione anche con i partecipanti al gruppo con una seconda lettera, che invece non è riservata agli uffici, ma è pubblica e anche questa ve l'abbiamo consegnata.

Abbiamo anche lavorato – ma è ancora *in itinere* – sul Covid e sul problema della colpa medica perché anche qui c'è un grandissimo problema. Al di là delle scelte del Parlamento sulla questione dell'eventuale ricorso all'indennizzo, invece che alla responsabilità per colpa (ciò sgraverebbe di molto il carico complessivo che deriverà sicuramente da questa materia), stiamo cercando di fornire al pubblico ministero dei criteri di valutazione sulle caratteristiche specifiche di questa pandemia sia in generale, sia nelle modalità di sua manifestazione e di sua conoscenza.

Come sapete bene, la pandemia non si è rivelata immediatamente nelle sue caratteristiche fondamentali; è stata conosciuta mano a mano che si è realizzata anche territorialmente in maniera differenziata. Tutto questo si riflette sul concetto di colpa, sulla prevedibilità e sulle misure che potevano essere adottate in reazione. Ciò servirà a orientare il pubblico ministero già al momento dell'iscrizione della notizia di reato e, dal punto di vista civile, consentirà anche di intervenire, ai sensi degli articoli 70 e 363 del codice di procedura civile, nelle controversie di merito e di cassazione per l'affermazione di principi di diritto che possano essere di indirizzo e di carattere generale ai fini della nomofilachia che parte dal primo grado e non soltanto dalla Cassazione.

Sull'ultimo punto, lascio parlare il collega Fimiani perché è un tema molto delicato del quale abbiamo già riferito alla Commissione che si occupa di questo specifico tema e vi mettiamo a disposizione anche il materiale che in quella sede abbiamo consegnato.

FIMIANI. Signor Presidente, nell'audizione del 17 giugno 2020, il procuratore generale è stato accompagnato da me. Lasceremo la sintesi dell'intervento che riguarda la materia dell'ambiente nella fase emergenziale Covid. Vi sono dei profili che non interessano specificamente la Commissione e che riguardano aspetti tecnici della gestione dei rifiuti.

Per quanto riguarda il rapporto fra criminalità organizzata e ambiente, segnalo due punti, il primo dei quali si evince dalla normativa emergenziale e, cioè, dal nuovo articolo 4-*bis* del decreto liquidità. Mi riferisco al decreto-legge n. 23 del 2020, convertito nella legge n. 40 del 2020, che ha esteso le ipotesi di attività ambientali per le quali è obbligatoria l'iscrizione alla cosiddetta *white list*. Questa modifica sostanzialmente amplia di molto i settori nei quali è obbligatorio iscriversi alla *white list* perché si passa dalla mera attività di trasporto nazionale o transfrontaliero di rifiuti, anche per conto terzi, a tutte le attività di gestione di servizi ambientali e, soprattutto, alle attività di bonifica.

Da questa norma abbiamo il riconoscimento dei due versanti sensibili: le bonifiche e la gestione dei rifiuti. Tale sensibilità si riscontra nelle relazioni che sono state fatte dalla Procura nazionale negli ultimi anni. Cito soltanto l'ultima del 2019 perché quella del 2020 sta per essere ultimata. Alle pagine 262 e seguenti, si fa riferimento essenzialmente al problema rifiuti e anche un accenno al problema delle bonifiche. Quest'ultimo interessa soprattutto per il rischio di infiltrazioni. Pertanto, è stata opportuna questa aggiunta perché, come sapete, il commissario straordinario alle bonifiche sta lavorando soltanto sui siti per i quali vi è stata una procedura di infrazione.

Il tema delle bonifiche, però, è un tema molto più ampio perché riguarda tutti i siti nazionali (anche quelli che non sono in procedura di infrazione) e tutti i siti regionali rispetto ai quali emerge come la disponibilità di fondi per eseguire queste attività di bonifica ambientale sia un elemento che attira gli interessi della criminalità che, quindi, sia attraverso la figura dei professionisti, degli appaltatori e, soprattutto, dei subappaltatori

e subfornitori, cerca di inserirsi in queste attività. È, quindi, stato molto opportuno questo inserimento, che poi dovrebbe aprire una finestra sulla prospettiva, che è pure oggetto di discussione, di ulteriori misure di prevenzione in materia di reati ambientali. Attualmente, infatti, l'unico reato ambientale per il quale è prevista una misura di prevenzione è il reato di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti, ma da più parti si sollecita l'opportunità di estendere le misure di prevenzione al cosiddetto inquinatore seriale.

L'inquinatore seriale compie i cosiddetti reati spia e, cioè, quei reati che apparentemente non sono ricollegati ad attività di criminalità organizzata, ma che possono essere un campanello di allarme in quanto esprimono il collegamento occulto con la criminalità. Quindi settore delle bonifiche e settore della prevenzione.

Veniamo al settore dei rifiuti, che è quello sul quale tutte le relazioni della Procura nazionale si sono concentrate in passato rappresentando sostanzialmente due aspetti. Il primo aspetto è che si tratta di attività appetibili perché sono ad alta redditività, soprattutto nel settore della gestione dei rifiuti urbani o assimilati, in quanto il fornitore di questi servizi sicuramente paga e, a volte, anche molto bene. L'infiltrazione nella gestione dei rifiuti urbani è un settore sensibile.

Vi è poi il versante della gestione illecita degli impianti di smaltimento, che è un altro profilo rispetto al quale le relazioni individuano caso per caso e anno per anno indagini particolarmente importanti.

Il tema dell'inserimento dell'emergenza Covid in questo contesto è stato aperto da una circolare del Ministero dell'ambiente del 30 marzo 2020, che, con riferimento alle varie possibilità di soluzione della crisi Covid, suggerisce il ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti da parte delle Regioni. Per le autorizzazioni, quindi, alla gestione degli impianti rilasciate dalle Regioni per i rifiuti, lo smaltimento e il recupero, si dice che, viste la crisi impiantistica e le difficoltà legate all'emergenza, possono essere ampliate come capacità di smaltimento e come durata fino alla fine dell'emergenza dalle Regioni ricorrendo alle ordinanze contingibili e urgenti. Tale procedura è completamente in deroga a quella tipica prevista dal testo unico del 2006 ed è prevista con una circolare, cosa che crea un problema anche di rapporto con il giudice penale, il quale certamente non è vincolato da una mera circolare di natura amministrativa e, soprattutto, in relazione alla giurisprudenza pacifica della Cassazione, che ritiene che l'ordinanza contingibile e urgente, essendo una causa speciale di giustificazione, può essere sindacata, caso per caso, dal giudice penale. Questo caso per caso è importante perché quello che i procuratori generali hanno segnalato in diverse Regioni è che l'apertura indiscriminata – ripeto, con una mera circolare – alla possibilità di provvedimenti in deroga di ordinanze contingibili e urgenti, generalizzate per tutti gli impianti, rischia di creare situazioni di apertura a volte non giustificate. Vi sono segnalazioni specifiche, che troverete nello scritto che lasciamo agli atti della Commissione, che, appunto, fanno riferimento a questa eccessiva espansione delle autorizzazioni per quanto riguarda quantità e tempo.

Tutto questo – viene riferito da alcune procure generali – ha reso appetibili gli impianti da parte della criminalità organizzata perché ovviamente chi opera in questo settore è subito attratto dalla possibilità di avere un impianto autorizzato, che opera in deroga, quindi va oltre i limiti dell'autorizzazione per un determinato periodo, per cui è certamente appetibile. Vi sono già indagini in questo senso e il settore degli impianti viene indicato come un settore sensibile, che opera in questa situazione che potremmo definire ibrida. Possiamo dire che vi è un *focus* su una condizione rispetto alla quale si dovrà vedere quali esiti avranno gli accertamenti e le indagini. Certamente, per quanto attiene agli impianti di gestione dei rifiuti, soprattutto in questo frangente, ma in generale per la particolare appetibilità, in quanto si tratta di attività altamente redditizie e suscettibili di illeciti (smaltimenti), è opportuno operare in via di prevenzione, specie per quanto riguarda gli eventi procedurali, quindi autorizzazioni, volture, variazioni societarie (cessione di quote, cessioni di azioni, aumenti di capitale) che sono indice di trasferimenti della titolarità di imprese a soggetti che vanno attenzionati. Quindi, è necessario operare in sede di prevenzione attraverso il ricorso ai dati, quindi far parlare tra di loro le varie banche dati – questo viene detto un po' da tutti – per cercare di prevenire e di intervenire in questo settore.

Penso che queste siano le cose più importanti da dire. Vi lasciamo i documenti e restiamo a disposizione per qualsivoglia domanda.

PRESIDENTE. Intanto ringrazio sia il dottor Fimiani sia il procuratore generale, dottor Salvi.

Prima di cedere la parola ai colleghi, procuratore Salvi, lei ha iniziato la sua riflessione rinviando al problema del cosiddetto carcerario in relazione all'emergenza Coronavirus, ma, proprio poc'anzi, a me sembrava chiarissimo quanto da lei scritto il 1° aprile. Ci terrei a leggerlo a tutti quanti affinché, magari, proprio dalla diretta voce dell'estensore, si possa chiedere l'interpretazione autentica.

Il paragrafo, il cui titolo – se così si può definire – è *L'esecuzione delle pene detentive*, al Capo II, recita: «Per quanto riguarda, invece, l'emissione dell'ordine di carcerazione per condanne di entità superiore ai quattro anni e per i reati ostativi di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario nei confronti di persone in stato di libertà, le illustrate ragioni di prudenza di ordine interpretativo e pratico rendono possibile un differimento "ragionato" degli ordini di esecuzione, nel senso che le esigenze di prevenzione del rischio da contagio di persone in stato di detenzione sono comunque recessive laddove l'esecuzione riguardi reati di particolare allarme sociale, o situazioni nelle quali sia concreto ed attuale il rischio che il condannato possa ledere o mettere in pericolo la vita, l'incolumità o la sicurezza delle persone (si pensi ai condannati per maltrattamenti contro familiari e conviventi o per atti persecutori, reati questi ultimi, necessariamente o spesso commessi in ambito familiare, ovvero ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza)». E continua: «Tali eccezioni al differimento "ragionato" degli ordini di esecuzione per con-

danne di entità superiore ai quattro anni e per i reati ostativi di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario non sembrano sussistere nei confronti di persone agli arresti domiciliari, fatta salva una valutazione della pericolosità specifica in merito al rischio di fuga e/o di reiterazione sulla base di quella già effettuata dal giudice della cognizione e/o della cautela».

Procuratore, a me queste parole sembrano abbastanza – anzi, direi più che abbastanza – chiare, anche perché lei ha adoperato l'aggettivo «recessive», che a mio avviso spiega tantissimo. Vorrei, tuttavia, un'interpretazione autentica da parte sua perché tutto questo mi riporta alla memoria un dibattito che si è sviluppato anche in quest'Aula in merito a come dover intendere coloro che erano detenuti presso l'alta sicurezza o al 41-*bis* in riferimento alla famosa nota o circolare del 21 marzo. La ringrazio.

SALVI. Credo che, però, siano cose diverse. Il nostro provvedimento mi pare chiaro: abbiamo voluto che, per i reati minori e per quelli per i quali non vi fosse una pericolosità significativa, anche con un'interpretazione orientata delle norme, non si procedesse alle carcerazioni, e che questo avvenisse anche – in maniera ragionata, come abbiamo scritto – per reati più gravi, ma solo quando le esigenze della tutela della collettività di fatto non esistessero, per ragioni da valutare caso per caso, e comunque con l'esclusione dei reati più gravi e di quelli che abbiamo detto relativi al codice rosso.

Se non ho compreso male, la circolare del DAP ha una funzione diversa perché di per sé non autorizza la non esecuzione di provvedimenti né legittima di per sé il fatto che vengano adottati provvedimenti di scarcerazione per ragioni di salute.

Sempre se non ho capito male, anche perché il dottor Romano veniva dal mio ufficio ed è tornato nel mio ufficio, quindi ho avuto modo di parlarci, il senso era quello di segnalare i casi, ma la responsabilità resta di chi adotta le misure. Da questo punto di vista, quindi, francamente non mi pare che ci sia una qualche interferenza tra le due tipologie di provvedimenti. Quello che abbiamo adottato noi, se volete, è più operativo da un certo punto di vista perché, giusto o sbagliato che sia, penso sia stata una bella iniziativa che ha contribuito alla salute nelle carceri e che non ha avuto controindicazioni.

Non sono a conoscenza di un solo caso in cui la non emissione del provvedimento ha avuto esiti negativi, e cioè che la persona abbia commesso un reato, sia fuggita, o cose di questo genere.

Posso aggiungere che abbiamo suscitato un grande interesse anche a livello internazionale. Abbiamo avuto la richiesta di conoscere questo provvedimento persino dal grande Calabresi, che opera negli Stati Uniti ed è il fondatore della scuola economica del diritto. Ha chiesto questo provvedimento e lo ha commentato positivamente.

Quello del DAP non ha un'efficacia immediata perché, se non ho capito male, aveva la funzione di mettere in allarme alcune situazioni. Penso che le modificazioni intervenute successivamente sul decreto-legge siano

state utili da questo punto di vista perché effettivamente la fase successiva rimaneva abbastanza incerta, anche per il sovraccarico enorme di lavoro che hanno i tribunali di sorveglianza.

Tutte le leggi che pensano di risolvere i problemi dando dei termini hanno un limite di fondo perché, se c'è un problema, non è stabilendo che si deve deliberare entro dieci giorni, avendo mille processi, che si risolve. Non si potrà deliberare entro dieci giorni, però almeno si consente un meccanismo di revisione secondo scansioni che poi il giudice gestirà: se dopo quindici giorni non avrà avuto le informazioni complete, rinvierà di altri quindici giorni. Ciò che è importante è che ci sia una scansione di valutazione perché effettivamente vi sono stati dei casi singolari di applicazione, anche se non moltissimi. Non vorrei entrare nel merito perché ho una funzione anche di vigilanza e, quindi, rientra nelle mie attribuzioni anche la valutazione eventuale di cose che non dovessero andar bene, però nella larga parte mi pare che i magistrati di sorveglianza abbiano fatto un ottimo lavoro e che abbiano sostanzialmente anche loro garantito con tutte queste difficoltà l'obiettivo fondamentale, che era garantire la salute come diritto primario anche del carcerato. Certamente, ripeto, qualche caso – me lo tengo per me – anche a me non è piaciuto. Per esempio, non mi è piaciuto il bilanciamento che è stato fatto. Il fatto che ora si preveda l'obbligatorietà dell'acquisizione delle informazioni a me non pare che leda in nessuna maniera l'autonomia del giudice e gli fornisce del materiale valutativo ulteriore.

Anche le questioni di legittimità che sono state poste le vedrà la Corte. Non so se si potevano risolvere già in via interpretativa. Ripeto: le scansioni possono essere superate se non si è in grado di decidere. Forse è possibile anche in via interpretativa arrivare al contraddittorio sulla decisione di ripristinare la custodia, ma – se non si può – ben venga la questione di legittimità costituzionale. Non so se sono stato chiaro.

GRASSO (*Misto-LeU*). Presidente, faccio una domanda che cerca di fare tesoro di precedenti esperienze del nostro attuale procuratore generale della Cassazione perché è stato anche procuratore distrettuale antimafia.

Nel cosiddetto decreto semplificazioni si parla di un sostanziale azzeramento dell'informazione antimafia per quanto riguarda appalti, concessioni e forniture. Per circa un anno (fino a luglio 2021) ci sarà una sorta di liberatoria, salvo poi i controlli. Il controllo su una banca dati presuppone che già ci siano degli elementi. Naturalmente la prevenzione connessa con l'informazione antimafia non può che essere sulle condizioni attuali di soggetti, società e aziende che possono avere collegamenti con le organizzazioni criminali. Come Commissione antimafia penso sia importante dare un contributo al Governo che sta preparando il decreto semplificazioni e, quindi, comprendere se questa sostanziale mancanza di informazioni antimafia per un periodo abbastanza lungo può determinare degli inconvenienti. Non vorremmo fare come per le carceri: sono stati concessi gli arresti domiciliari al posto della detenzione e poi si è gridato allo scandalo. Vorrei avere, pertanto, un contributo sotto questo profilo.

SALVI. Credo che le informazioni antimafia siano importanti e facciano parte di quel corredo di informazioni che sono utili per l'attività di contrasto. Noi abbiamo esaminato questo profilo sotto un aspetto diverso perché, quando abbiamo fatto questo lavoro, non vi era questa prospettiva, ma al massimo quella opposta. Mi riferisco all'utilizzazione della banca dati della Procura nazionale antimafia per valutare l'accesso al credito. Questa era una delle ipotesi fatte. Tra questi due estremi, secondo me, c'è forse un bilanciamento possibile che sta nella tipologia delle informazioni da raccogliere. Ovviamente sono già in banca dati tutta una serie di informazioni che riguardano soggetti, imprese e collegamenti. Sono, quindi, tutte circostanze che già possono essere in larga parte acquisite.

Credo che una griglia di informazioni autocertificate maggiormente dettagliate rispetto a quelle che attualmente sono state previste anche nella modifica migliorativa in sede di conversione del decreto sia più utile ai fini dell'individuazione delle modalità con le quali la criminalità organizzata poi utilizza queste condizioni e per la precisa individuazione delle condizioni pre-Covid dell'impresa in maniera da capire che non vengono utilizzate imprese in stato di precedente decozione. Si tratta di una serie di elementi di griglia che abbiamo identificato sulla base del codice della crisi d'impresa e dei sistemi di allerta che erano previsti per quello.

Dovrei vedere poi in maniera concreta, però penso che eliminare totalmente le acquisizioni antimafia possa essere penalizzante per il lavoro che poi viene fatto. La cosa fondamentale è, comunque, fornire informazioni molto concrete, possibilmente autocertificate, in maniera che non ci sia ritardo nell'accesso ai benefici, con una sanzione più forte rispetto a quella che c'è adesso. Adesso, infatti, le sanzioni sulla certificazione sono modeste e anche la possibilità di individuare reati in caso di uso illegale delle sostanze alla fine fa riferimento alle ipotesi ordinarie. Forse sarebbe stata necessaria, prima che però si abbia l'accesso al credito, una più forte sanzione penale. Su questo abbiamo scritto anche ed è nel documento indicato.

GRASSO (Misto-LeU). Presidente, vorrei integrare.

Siccome la preoccupazione da più parti in questo periodo Covid è che la criminalità organizzata approfitti di questa situazione e – se dobbiamo pensare che ne approfitti – dobbiamo porre delle barriere per evitare che ciò avvenga, questa soluzione va contro l'analisi dei fenomeni di criminalità in un momento in cui c'è un problema di ricorso al credito e di carenze di liquidità delle imprese. Al momento è stato segnalato questo allarme dappertutto e da tutti e, invece, la soluzione è eliminare completamente qualsiasi informazione per un anno. C'è un contrasto tra l'allarme e la soluzione che viene adottata.

Capisco che bisogna accelerare il più possibile la ripresa e l'attività. Adesso si parla pure di eliminazione dell'abuso d'ufficio, della responsabilità contabile; non ci sono più i controlli che c'erano un tempo sull'attività amministrativa, i comitati provinciali, non c'è più il segretario comunale di nomina governativa del Ministero dell'interno. L'abuso d'uffi-

cio era già stato modificato, ora si continua su questa strada. La preoccupazione è che di controlli non ce ne saranno più, quindi il problema della criminalità organizzata penso possa diventare ancora più importante.

SALVI. Non credo che la sua sia una domanda, quindi non rispondo. Capisco la preoccupazione. Sono anche convinto che le modalità con le quali – se parliamo di criminalità organizzata e non solo di illegalità diffusa, anche grave – avviene la predazione delle imprese in difficoltà o, attraverso le imprese in difficoltà, dei contributi pubblici, hanno determinate modalità. A mio parere, oltre al problema – che condivido – della difficile eliminazione della certificazione vi è, però, il fatto di avere taluni strumenti per individuare queste fasi, perché non è solo un problema di certificazione. Il problema è capire come avviene il meccanismo, quindi di colpirlo nel momento in cui avviene, possibilmente anche prima dell'accesso al credito. Adesso forse sono stato più chiaro. Devono essere terreni diversi. Per esempio, diciamo la verità: il reato di abuso d'ufficio non funziona.

Sto facendo fare una ricerca dal nostro ufficio statistico e dalla Digi-stat su come funziona l'abuso d'ufficio. Questa ricerca che ho chiesto parte dall'iscrizione della notizia di reato. Io vorrei che partisse anche da prima, ma non so se è possibile, e cioè da qual è l'origine della notizia di reato. Parte dall'iscrizione, passa attraverso le varie fasi procedurali e analizza l'esito fase per fase, con diverse tipologie di esito, quindi, assoluzione, prescrizione, condanne, connessione con altri reati.

L'impressione che mi ha motivato a fare questa richiesta di accertamento è che siano moltissime le iscrizioni. Il reato di abuso d'ufficio è, cioè, quel reato al quale si ricorre quando non si sa quale altro reato ipotizzare e questo muore lungo la strada, ma non senza effetti perché nel momento in cui si iscrive una notizia di reato già questo è un agire giudiziario, che ha effetti e determina conseguenze. Penso, allora, che non sia sbagliato porsi il problema di una maggiore efficacia per punire quelle condotte che cerchiamo di punire con quel reato, ma evidentemente non riusciamo a fare.

Mi riservo, quando avremo finito questo lavoro, di farvelo conoscere ed eventualmente tornerò volentieri a parlarne.

PRESIDENTE. La ringrazio, procuratore Salvi.

Do ora la parola al senatore Mirabelli.

MIRABELLI (PD). Signor Presidente, anzitutto desidero ringraziare il procuratore. Quanto ci ha detto è, a mio avviso, molto importante; ci ha ribadito con forza che è reale l'allarme che lei stesso ha lanciato sui rischi che la crisi apra spazi alle mafie; è importante che quest'allarme, come ci ha raccontato, coincida con il tentativo di mettere in campo risorse e strumenti per contrastare le mafie, e questa è la ricerca che la nostra Commissione deve fare.

Il senatore Grasso si accorgerà che le indiscrezioni che ha avuto sono assolutamente non veritiere, nel senso che la parte che riguarda i controlli antimafia del decreto semplificazioni è una parte cogente che fa tutt'altro che eliminare i controlli antimafia non solo sugli appalti ma anche sulle società e su chi riceve i finanziamenti previsti per il Covid. Quindi, c'è il tema anche di un'estensione significativa dell'utilizzo delle banche-dati, per cui credo che non ci sia quel rischio.

Procuratore, mi soffermo su due temi: il primo è quello della tracciabilità finanziaria, a mio avviso fondamentale all'interno dei ragionamenti che ci ha fatto.

Ieri sono entrati in vigore due norme importanti, quella che estende ulteriormente l'incentivo all'utilizzo dei pagamenti elettronici, che obbliga gli studi professionali ad accettare i pagamenti elettronici; l'altra norma sul tetto nel contante, su cui c'è molta polemica. Forse quest'ultima è ancora insufficiente – anche se nel 2023 si arriverà al tetto di 1.000 euro – ma ritengo che entrambe le norme siano apprezzabili. Vorrei un suo giudizio al riguardo per capire quanto vale, quanto è importante la tracciabilità, quindi l'efficacia di queste due misure non soltanto per la lotta all'evasione ma anche per la lotta al riciclaggio del denaro. D'altra parte, la possibilità di verificare la provenienza del denaro è fondamentale.

Il secondo tema, che poneva il senatore Grasso, sta dentro un equilibrio difficile, che, però, bisogna trovare: credo sia la sfida del decreto semplificazioni. Dobbiamo, cioè, trovare un equilibrio tra garanzia di legalità e al contempo la possibilità di velocizzare i procedimenti amministrativi. Su questo mi piacerebbe capire se ci sono idee e proposte che ha maturato o sta maturando nella sua esperienza.

Come sa, il reato d'abuso d'ufficio così come è – ce lo ha raccontato lei – è un problema, perché le migliaia di persone iscritte nel registro degli indagati (e, mi pare, poche decine di condanne emesse in questi anni) fanno di quel reato, secondo la previsione attuale, un disincentivo a firmare gli atti da parte della pubblica amministrazione senza avere poi effetti reali su chi davvero delinque. Sono d'accordo, quindi: abolirlo è sbagliato, ma credo sia necessario cambiarlo, se ci riusciremo. Allo stesso modo, anche se so che non è sua competenza, personalmente sarei d'accordo – mi pare si stia lavorando anche in questo senso – sulla reintroduzione di organismi simili al Co.Re.Co, che siano punti di riferimento per centrali appaltanti che, purtroppo, non abbiamo il tempo di riqualificare, visto che abbiamo bisogno di dare una risposta, ma che andrebbero riqualificate. Anche questo potrebbe essere un ulteriore passaggio di garanzia di legalità, che al contempo dà la possibilità agli amministratori di assumere decisioni con un po' più di tranquillità rispetto a quella che si vive adesso.

ENDRIZZI (M5S). Presidente, ringrazio il procuratore per la sua presenza.

Ho trovato molto interessante l'accento che ha fatto al nuovo codice della crisi d'impresa individuando la necessità di intervenire maggiormente sulla prevenzione delle evoluzioni negative di queste crisi, ovvia-

mente per conservare il tessuto economico, le aziende, ma anche – aggiungo io – per prevenire la sostituzione e la produzione di metastasi mafiose all'interno del tessuto economico che vede gradualmente in alcune Regioni – io vengo dal Nord, ma è un fenomeno ormai internazionale – sostituirsi un'economia mafiosa a quella esistente. Da questo punto di vista, penso sia condivisibile l'attenzione sull'intervento preventivo. Mi chiedo, nell'attesa che il codice entri in vigore e possa produrre questi migliori effetti, quali sono gli strumenti che andrebbero potenziati in senso preventivo. Me ne vengono in mente alcuni: il fondo di prevenzione antiusura, altre azioni tese ad una migliore capacità investigativa che possa legarsi, ancora una volta, con la possibilità per i cittadini di denunciare. Vi sono degli interventi che si possono mettere in atto nelle more dell'adozione di questo codice ed eventualmente potenziare in seguito?

PAOLINI (*LEGA*). Procuratore, ho avuto modo di leggere la circolare che mi sembra molto completa e anche funzionale.

Ho rilevato, però, una curiosità di cui le chiedo conto. A pagina 14, il suo ufficio scriveva che il DAP potrebbe velocemente operare un censimento dei detenuti che possiedono i requisiti indicati dalla norma e indicarli a tutti gli uffici territorialmente competenti. Mi riferisco all'effettiva consistenza della popolazione carceraria che può usufruire dei benefici e alla possibilità per il pubblico ministero, in ipotesi di stasi dell'interessato, di adire il magistrato di sorveglianza. Lo dico perché nella circolare di nove giorni prima – la famosa del 21 marzo che ha suscitato tante polemiche – di fatto questa cosa era già stata fatta, ma con una significativa diversità, se non ricordo male: lei chiede di informare anche i PM, mentre quella circolare – se ricordo bene – era indirizzata solo ai provveditori e ai direttori di istituti penitenziari.

Vorrei sapere se l'invio anche al pubblico ministero fosse previsto solo per mere ragioni ricognitive ovvero proprio a scongiurare quei rischi che poi si sono verificati. In poche parole, il DAP ha fatto una cosa che voi avete fatto meglio successivamente, a mio avviso, ma era stata già fatta.

Questa circolare chiarisce anche un altro dubbio che ci era venuto. Il suo ufficio suggeriva ai PM di farsi parte attiva in caso il detenuto fosse inerte. Vorrei sapere quale motivo ha suggerito questa particolare attenzione. Comprendo lo scopo deflattivo, ma vi è anche l'intento di garantire unità di azione in considerazione anche di detenuti meglio difesi?

Le rivolgo poi una domanda che riguarda la seconda parte, che è forse più interessante, dato che il passato è passato e il presente e il futuro sono ciò che ci interessano. Mi riferisco all'annosa questione dell'aggiornamento del casellario giudiziario. Oggi sappiamo tutti che non è aggiornato per le pene definitive, ma soprattutto per i carichi pendenti. In relazione a quanto detto dal procuratore Grasso e anche da lei con riferimento al regime semplificato di concessione di appalti in questa particolare situazione, può avere rilevanza, anche ai fini della vigilanza diffusa da parte non solo della DNA (che ha modo di accertare le posizioni individuali),

ma anche dell'amministratore che potrebbe voler sapere a chi affida l'appalto in deroga, una maggiore efficienza del casellario anche per quanto riguarda i carichi pendenti? Ipotizzando un soggetto che oggi risiede in una zona, ma opera in un'altra, se questi fornisce il certificato di dove risiede e lì è incensurato e di là, invece, ha una condanna di primo o secondo grado non risulta nulla.

In sintesi, qual è lo stato di efficienza del casellario e ritiene opportuno che il legislatore incentivi l'effettivo efficientamento del casellario anche con riferimento ai carichi pendenti in modo che chi deve decidere in questa fase abbia modo di verificare le posizioni individuali delle persone?

SALVI. Presidente, parto proprio dalle considerazioni del deputato Paolini.

Non sono in grado di risponderle sulla questione dei certificati dei carichi pendenti e del certificato penale, però posso dirle che un problema serio è costituito non tanto dal sistema in sé, quanto dall'inserimento degli atti perché, in parte, i carichi pendenti sono ancora gestiti manualmente in alcuni uffici giudiziari e, in parte, vi sono dei ritardi grandissimi nella fase esecutiva. Tale fase è sempre stata considerata come la Cenerentola delle attività giudiziarie per una nostra distorsione: a noi interessa arrivare alla sentenza di condanna o di assoluzione e poi non ci occupiamo più di quanto succede dopo. Per esempio, a Roma per la corte d'appello si era verificato – è emerso in sede di ispezione, ma già ce ne eravamo accorti e avevamo iniziato, come procuratore generale e presidente della corte, a porre qualche rimedio – che migliaia e migliaia di sentenze definitive non fossero state annotate. Queste sentenze, se sono di assoluzione, lasciano persistere un carico pendente che non c'è più; se sono di condanna, non fanno risultare una condanna che già c'è stata. Quindi, non è solo un problema di sistema. Ciò conta ai fini della recidiva e a tanti fini. Secondo me, questa è una vera emergenza. Napoli sta peggio di Roma, ma è una situazione un po' diffusa.

Effettivamente, forse, un progetto sistematico aiuterebbe. Noi abbiamo fatto qualcosa in maniera artigianale grazie anche alla collaborazione dell'Arma dei Carabinieri, capendo qual era il problema. A volte, si tratta di piccole questioni. A Roma, per esempio, alla corte d'appello c'è stata una cattiva organizzazione tra le cancellerie, suddivise tra la cancelleria che annotava non la definitività ma la sentenza e un'altra cancelleria che annotava la definitività. Ciò determinava un lunghissimo aggravio di tempi del tutto inutile.

Questo certamente è un problema perché adesso si scaricano decine di migliaia di condanne sugli organi dell'esecuzione, che sono le procure generali e la procura della Repubblica. Non è tanto un problema di organizzazione dell'ufficio, ma è anche una responsabilità nostra e vi dobbiamo porre rimedio.

Non so rispondere alla domanda sulla strutturazione dell'archivio attuale; le posso dire che questo problema è però attuale, vivo ed esistente e

naturalmente ha un'importanza grandissima perché, ai fini che ci siamo detti prima, se non risultano i carichi pendenti e le condanne, è chiaro che c'è una possibilità che l'informazione non arrivi al decisore. E qui rientra l'altro aspetto, che mi pare abbiano richiamato prima i senatori Mirabelli ed Endrizzi. Mi riferisco all'aspetto tra repressione e prevenzione.

Abbiamo fatto un lavoro che a me piace – me lo dico da solo – al quale ha partecipato anche il Ministero della giustizia, perché del gruppo di lavoro faceva parte il capo dell'ufficio legislativo. Solo in parte è stato recepito dal legislatore mentre, a mio parere, completare questo percorso sarebbe fondamentale.

Come dicevo prima, è necessario rendere dettagliate le informazioni che il soggetto che accede al credito deve dare e assistere tale dichiarazione da una severa sanzione. Naturalmente, questo va fatto prima che si acceda al credito; se si fa dopo sei mesi, non serve più, perché ovviamente la legge non può essere retroattiva.

Un secondo profilo, che riguarda sempre la prevenzione e che noi abbiamo sottolineato – questo, invece, è stato interamente accolto – concerne il mutuo di scopo. Abbiamo chiesto, cioè, contrariamente a quanto previsto nella prima versione, che i fondi venissero destinati a specifiche finalità in maniera che fosse possibile verificare la distrazione. Personalmente credo più in questo approccio di responsabilizzazione del soggetto richiedente e di strumenti incisivi per verificare le dichiarazioni piuttosto che in un generico controllo da parte di tutti su tutto. Temo la panpenalizzazione del rapporto con l'imprenditore in crisi. Per esempio, un effetto ulteriore riguarda il problema dei reati fallimentari.

È necessario intervenire rapidamente sui reati fallimentari, nel senso che bisognerebbe rendere chiaro che l'istituto di credito che concede il credito garantito dalla SACE ad un imprenditore in stato di illiquidità non risponderà domani di concorso nel fallimento dell'imprenditore o risponderà solo quando ricorreranno condizioni molto specifiche. Questo è un elemento molto delicato, così come lo è quello dell'accesso al credito da parte dell'imprenditore in stato di crisi. È chiaro che ci arriviamo in via interpretativa, però sono tutte questioni che a mio parere vanno disciplinate per evitare, per un certo profilo, un accesso al credito da parte di soggetti che non dovrebbero accedervi (soggetti predatori di vario genere, non solo la criminalità organizzata); per altro verso, è necessario un intervento penale perché, ove manca un profilo preventivo, l'intervento repressivo è più forte, ma scoraggia l'imprenditore e soprattutto l'istituto di credito dal finanziare perché ne teme le conseguenze penali. In questo senso abbiamo fatto una proposta che a me pare molto coerente con questo criterio.

L'usura è chiaramente uno dei temi fondamentali; abbiamo già strumenti molto efficaci, si tratta di lavorare bene, di individuare i possibili casi in cui svolgere anche un'attività preventiva di conoscenza. Certamente occorre sapere che nel settore dell'usura correlata anche ai finanziamenti da parte degli istituti c'è una criticità negativa, ed è il meccanismo dell'usura bancaria che si presta a strumentalizzazioni da parte del debitore che non vuole pagare e che richiederebbe, forse, una maggiore chia-

rezza sullo sconfinamento della soglia. Infatti, il meccanismo automatico dello sconfinamento della soglia – con una soglia che si modifica continuamente per via dell'ingresso di componenti aggiuntive – è uno degli elementi di maggiore contenzioso in questa materia che non tutela in realtà un debitore sottoposto effettivamente a una concussione da parte dell'usuraio. A volte, lo vedo piuttosto come un modo per non adempiere da parte del debitore. Questo darebbe molta più tranquillità anche al sistema delle imprese di credito, punendo quelle che fanno effettivamente usura bancaria ma dando maggiore tranquillità alle altre. D'altra parte, se bisogna concedere credito a un soggetto che certamente non è un buon pagatore è chiaro che gli si farà pagare un po' di interessi – mi pare anche ragionevole – perché saranno compensativi del rischio maggiore. Tuttavia, questo deve essere ben bilanciato.

Riguardo al Co.Re.Co e alle misure amministrative, perdonatemi, non sono in grado di intervenire; non ho le competenze né le conoscenze.

Torno alla domanda che mi è stata fatta dall'onorevole Paolini sul settore carcerario, che forse è ciò che vi interessa di più oggi.

Sì, è vero, c'è una differenza tra i due approcci perché io mi rivolgo ai pubblici ministeri. Come ho detto prima, ho un ruolo operativo perché siamo gli organi dell'esecuzione.

Come lei ha giustamente colto, onorevole Paolini, l'idea del pubblico ministero che si sostituisce alla parte non attiva è perché il vero – perdonatemi una digressione, ma è una cosa a cui tengo molto – problema del carcere oggi non è il sovraffollamento. In realtà, se non ricordo male, siamo al 129° posto nel mondo – e uno degli ultimi in Europa – nel rapporto tra popolazione e detenuti. Abbiamo, cioè, un numero di detenuti molto più basso di quasi tutti i Paesi europei. La Gran Bretagna, solo per fare un esempio, ha più detenuti dell'Italia dal punto di vista del rapporto tra popolazione e detenuti.

Qual è il problema per noi? Non è nemmeno quello che ci sono detenuti in attesa di giudizio; questo è un mito, visto che in realtà noi consideriamo in attesa di giudizio anche le persone condannate in primo e in secondo grado in attesa della pronuncia della Cassazione. Altri Paesi non conoscono l'appello e la Cassazione obbligatori, quindi li considerano definitivi in primo grado, per cui non si può fare una comparazione; è una comparazione ingenerosa. In realtà, c'è stata una grande modificazione nella composizione.

Ormai sono quasi tutti già condannati almeno in primo grado; ce n'è una percentuale in vera attesa di giudizio, ma sono pochi. Qual è il problema vero? L'onorevole Orlando lo mise ben in evidenza negli stati generali dell'esecuzione. C'è una percentuale molto elevata di detenuti per fatti minori che non possono accedere a misure gradate perché sono talmente emarginati che non sono in grado di offrire un domicilio dove poter scontare il resto della pena, per pericolo di fuga perché senza fissa dimora e non hanno permesso di soggiorno o altro. Il vero problema è che c'è un'enorme sproporzione nella qualità dei detenuti.

Ci sono moltissimi detenuti che, per la tipologia di reato che hanno commesso o per la quantità di pena che devono scontare, potrebbero scontarla diversamente, ma non possono farlo perché sono marginali, perché sono soggetti espulsi dalla società e, come tali, non sono in grado di ritornarci. Questo è il senso della nostra iniziativa: fatevene carico voi, pubblici ministeri, perché loro non sono in grado di fare istanza per richiedere la scarcerazione da Covid. Poi, si possono trovare sistemi con le amministrazioni locali per eventuali altri luoghi.

Onorevole Paolini, lei aveva colto perfettamente il senso, che era proprio un invito a occuparsi di iniziative atte a far sì che chiunque abbia un rischio per il Covid e non debba stare in carcere, non ci stia.

Le due circolari hanno, quindi, ruoli diversi. La mia è indirizzata a chi esercita direttamente un potere ed è l'organo dell'esecuzione. Quella del DAP è rivolta alle articolazioni territoriali che, a loro volta, dovranno poi segnalare a chi di dovere: la sorveglianza e il Pubblico ministero. Sono cose diverse.

ENDRIZZI (M5S). Presidente, vorrei farei una domanda abbastanza specifica che mi ha suggerito la sua risposta.

Lei ha parlato del mutuo di scopo e della necessità di verificare che il credito vada effettivamente nella direzione per cui è stato concesso. Qualcosa di simile avviene nel caso dei mutui per le vittime di usura e anche per chi richiede l'accesso al fondo, *ex* articolo 15, cioè per la prevenzione. Che strumenti possiamo avere noi per migliorare la garanzia che questa erogazione di credito ottenga gli effetti? Quando, infatti, c'è insolvenza e scattano i procedimenti esecutivi, l'Agenzia delle entrate non trova nulla anche con riferimento all'acquisto di macchinari o beni strumentali.

Sia per il fondo *ex* articolo 14 che per il fondo *ex* articolo 15, abbiamo difficoltà a far sì che l'azienda produca e rimanga sostanzialmente un presidio di legalità senza essere preda.

Cosa si può fare a questo livello per irrobustire la capacità di accompagnamento?

SALVI. Non le so dare una risposta specifica. Noi abbiamo lavorato molto su di una serie di indicatori che poi seguono anche l'intera vita dell'impresa e, quindi, anche la parte successiva all'erogazione del mutuo. Posso dire, però, che c'è un profilo importante di cui abbiamo discusso e che so essere stato al centro anche della discussione parlamentare. Mi riferisco al debito nei confronti dell'erario, se debba essere considerato ai fini dello stato di insolvenza Covid. Come lei ha ricordato, uno dei meccanismi tipici dell'insolvenza finalizzato a non pagare – era uno degli indicatori di allerta del codice della crisi d'impresa – è innanzitutto il mancato pagamento dell'INPS, dell'INAIL, il mancato versamento del trattamento di fine rapporto e così via. Ciò viene giustificato dicendo che questo comportamento dell'imprenditore per non pagare subito è tollerato dallo Stato: visto che gli interessi sul ritardo sono bassi, all'imprenditore conviene pagare dopo. Questo è già un punto fondamentale.

L'imprenditore, che sistematicamente non versa quanto è dovuto per credito erariale di vario genere, può accedere al credito Covid, ma non è questo un indicatore del rischio futuro che non sarà rispettato il mutuo di scopo e che i fondi saranno distratti? Io non ho una risposta definitiva, però, nel lavoro che abbiamo fatto e che è a vostra disposizione, abbiamo spostato il tema più che verso l'accertamento successivo su ciò che continuo a ritenere la cosa fondamentale e, cioè, la possibilità di verificare sulla griglia l'autocertificazione. L'esempio può essere quello dei reati federali negli Stati Uniti: quando negli Stati Uniti entrate, vi fanno firmare quella apparentemente illogica dichiarazione nella quale si dichiara di non essere una prostituta, di non trafficare in droga, di non avere intenzione di recarsi negli Stati Uniti per commettere illegalità e così via.

ORLANDO (PD). E che non risulti iscritto al Partito Comunista...

SALVI. Un tempo anche quello.

Non è una cosa ridicola perché è un reato federale e, quindi, è punibile severamente in tutti gli Stati senza bisogno di estradizione da uno Stato all'altro. Se tu vai negli Stati Uniti ed eserciti la prostituzione dopo avere dichiarato che non lo farai, non vieni punito per l'esercizio della prostituzione, ma per il reato più grave della violazione.

Vi è un altro esempio degli Stati Uniti che a me piaceva molto. Per il mutuo di scopo hanno seguito una strada diversa dalla nostra, che a me affascinava. Per le piccole imprese (che negli Stati Uniti sono quelle che hanno fino a cinquecento dipendenti) lo Stato eroga un finanziamento, anche molto elevato (milioni e milioni di dollari); al termine del periodo di finanziamento, si verifica se il mutuo è stato utilizzato per ciò che è stato indicato nella richiesta con un formulario. Anche questo è assistito dalla grave sanzione della veridicità. Al primo posto vi è la tutela dell'occupazione. Se al termine del periodo hai fatto quanto detto, hai salvaguardato l'occupazione e, quindi, hai gli stessi occupati, non devi restituire la somma ricevuta in prestito.

Non so se noi potremo mai seguire un'impostazione di questo genere, però l'idea che c'è dietro a me sembra molto chiara e sposta l'attenzione dai controlli e dalla repressione al comportamento conformativo, assistito poi da una sanzione molto elevata in caso di violazione.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il contributo offerto ai nostri lavori.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

I lavori terminano alle ore 15,15.

