



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 124

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

AUDIZIONE DELLA MINISTRA DELLA GIUSTIZIA

125^a seduta: giovedì 10 giugno 2021

Presidenza del presidente MORRA

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

PRESIDENTE:

- MORRA (*Misto*), senatore Pag. 3**Audizione della ministra della giustizia, professoressa Marta Cartabia**

PRESIDENTE:

- MORRA (*Misto*), senatore Pag. 3, 13

CARTABIA, ministra della giustizia Pag. 4

Sui consulenti della Commissione

PRESIDENTE:

- MORRA (*Misto*), senatore Pag. 13

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: 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-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto+Europa-Azione: Misto+Eu-Az.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega – Salvini Premier: Lega; Partito Democratico: PD; Forza Italia – Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FDI; Italia Viva: IV; Liberi e Uguali: LeU; Misto-Noi con l'Italia-USEI-Rinascimento ADC: M-Ncl-USEI-R-AC; Misto: Misto; Misto-L'Alternativa c'è: MISTO-L'A.C'È; Misto-Cambiamo!-Popolo Protagonista: Misto-C!-PP; Misto-Centro Democratico: Misto-CD; Misto-Facciamo Eco-Federazione dei Verdi: MISTO-FE-FDV; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: MISTO-A+E-RI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-MAIE-PSI: Misto-MAIE-PSI.

Interviene la ministra della giustizia, professoressa Marta Cartabia.

I lavori hanno inizio alle ore 14,01.

(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.

Audizione della Ministra della giustizia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della ministra della giustizia, professoressa Marta Cartabia.

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.

Come già anticipato ieri sera nell'Ufficio di presidenza, la Ministra potrà trattenersi in seduta fino alle 14.50 poiché è chiamata a prendere parte al *question time* presso l'Assemblea del Senato della Repubblica. La Ministra naturalmente ha già offerto piena disponibilità a fissare una data in cui svolgere i quesiti ed ascoltare le sue risposte ed integrazioni in Commissione. Provvederemo in tal senso non appena consentito dall'agenda dei lavori parlamentari e della Ministra stessa.

A tale riguardo mi corre poi l'obbligo di rammentare le garanzie che sono state stabilite in Ufficio di Presidenza allorché l'audito è in presenza e vi sono consulenti, oppure senatori e deputati che seguono da remoto. In tali circostanze tutto il personale di supporto presente in Aula, nessuno escluso, è vincolato al rispetto della segretezza di quanto dichiarato. Il Presidente è sempre in condizioni di poter valutare di interrompere il collegamento audio con i poli remoti. Qualora ciò non accada è bene rammentare sempre che coloro i quali seguono in videoconferenza sono censiti dalla Commissione con tutto ciò che ne discende in termini di responsabilità per la divulgazione e la comunicazione a terzi di quanto emerge in seduta. Al termine dell'intervento dell'audito potranno prendere la parola in ordine di prenotazione i senatori e i deputati per porre quesiti

sempre che il tempo ce lo consenta per come già precedentemente asse-
rito.

Do pertanto la parola alla Ministra e la ringrazio per essere interve-
nuta per illustrare le sue linee guida nell'azione che dovrà essere svolta
nel contrasto alle organizzazioni criminali di stampo mafioso.

Prego professoressa Cartabia.

CARTABIA. Grazie Presidente. Saluto lei e tutti i senatori e i deputati
componenti della Commissione parlamentare antimafia qui presenti. Per-
mettetemi di introdurre questa audizione, che considero un appuntamento
di estrema importanza nell'ambito delle funzioni che mi sono state attri-
buite come Ministro della giustizia, ricordando le recenti parole pronun-
ciate dal Presidente della Repubblica nell'aula *bunker* di Palermo lo
scorso 23 maggio. Cito: «La mafia non è ancora stata sconfitta. È quindi
necessario tenere sempre l'attenzione alta e vigile da parte dello Stato». Io
credo che il vostro lavoro, il lavoro della Commissione antimafia, abbia
proprio questo scopo: contribuire a mantenere alta e vigile l'attenzione
sul fenomeno mafioso. Con questo spirito mi accingo ora a tratteggiare,
con la necessaria sintesi richiesta dal tempo a disposizione, alcune delle
linee dell'azione per la parte che rientra nelle mie competenze, ricordando
alcuni interventi già intrapresi in questi primi mesi e alcuni che sono in
programmazione, senza dimenticare che partiamo da un elemento molto
forte: l'Italia può fregiarsi di avere una normativa di qualità molto elevata
in questo ambito, ammirata ed emulata da altri Paesi in gran parte costata
molto cara ai suoi migliori servitori.

La riflessione che ci accingiamo a compiere richiede di tenere conto,
come sempre e come è doveroso, del contesto, delle sue peculiarità e dei
suoi specifici rischi. L'attuale contingenza economica e sociale ritrae un
Paese sulla soglia di una fase di rilancio dopo lunghi mesi di stallo dovuti,
come tutti ben sappiamo, alla pandemia. Occorre investire tutte le energie
e le risorse necessarie perché il sostegno all'economia nazionale prove-
niente dai fondi europei e da quelli nazionali non si trasformi mai in un
indebito arricchimento di alcuni. La criminalità organizzata, lo sappiamo,
è attratta dalle facili sorgenti di ricchezza e di denaro. Non possiamo con-
sentire che i fondi del Recovery finiscano in mani sbagliate né possiamo
permetterci che questa straordinaria occasione di rinascita sia inquinata da
interessi illeciti. Sotto questo profilo non si può non rimarcare come l'isti-
tuzione della Procura europea (EPPO) e il suo effettivo avvio a partire dal
1° giugno scorso offrano uno strumento fondamentale per il contrasto ai
reati finanziari, alle frodi fiscali, a tutte le forme di uso illecito di finan-
ziamenti in dimensione europea. Proprio nei primi giorni tra le prime at-
tività a cui mi sono dedicata dal mio insediamento al Ministero della giu-
stizia vi è stata quella di portare a termine, per ciò che era nelle mie com-
petenze, l'attuazione delle normative europee che ancora attendevano al-
cuni passi decisivi: accordi, nomine. In questi primi giorni dell'attività
della Procura europea, a partire dall'inizio di giugno, faccio notare che
sono già 7 i procedimenti registrati da EPPO per l'Italia e 162 comples-

sivamente quelli di tutti i 22 Paesi aderenti a questa nuova struttura. Sappiamo bene come anche le frodi siano spesso reati spia di interessi di crimine organizzato. Non a caso il primo a comprendere la necessità di proteggere gli interessi finanziari dell'Europa è stato – è stata una sorpresa per me scoprirlo – proprio Giovanni Falcone che ne parlò nel 1991, quando l'Unione europea non era ancora tale ma era ancora comunità e c'era una scarsa cooperazione in materia giudiziaria.

Nell'ambito della nuova struttura di EPPO, restano molti aspetti da definire, proprio sull'incrocio tra la criminalità economica e la criminalità di stampo mafioso: so bene che questo è un punto di preoccupazione per alcuni. In proposito, tuttavia, va richiamato un accordo, l'accordo di cooperazione tra la Procura europea e la Direzione nazionale antimafia e anti-terrorismo che è stato siglato il 24 maggio 2021, proprio sul presupposto che è comune interesse di entrambe le strutture facilitare la cooperazione e rendere più efficace l'attività di contrasto alla criminalità organizzata (seguono una serie di misure di indicazioni operative che adesso non c'è tempo di illustrare).

L'Italia ha avuto sempre anche un ruolo decisivo nella cooperazione giudiziaria a livello europeo anche in altri settori. Questo impegno da protagonisti continuerà ad essere coltivato, anche in considerazione dell'attuale sviluppo delle attività dell'Unione in materia, che si stanno intensificando enormemente, come ho avuto modo di constatare proprio qualche giorno fa durante il Consiglio Giustizia e affari interni (GAI) dello scorso 7 giugno a Lussemburgo: un'agenda fittissima e moltissimi fronti di impegno. Tra quelli più pertinenti, da segnalare in questa sede è uno studio promosso dalla Commissione europea per verificare se la decisione quadro sulla criminalità organizzata del 2008 possa essere ritenuta ancora idonea allo scopo o debba essere aggiornata. È stato diffuso un documento a metà aprile sulle strategie dell'Unione in materia di crimine organizzato che, in particolare, individua due ambiti di intervento particolarmente innovativi e delicati: il tema della definizione del trattamento giuridico della *data retention* e un progetto di direttiva in materia di *e-Evidence* (entrambi i settori legati agli sviluppi delle nuove tecnologie).

Credo che questa sia la nuova frontiera da monitorare attentamente nella lotta al crimine organizzato per un duplice profilo: perché le nuove tecnologie sono fonte di rischio, facilitando l'azione transfrontaliera tra i gruppi criminali, ma anche perché rappresentano nuove potenzialità di indagini e *e-Evidence* si muove in questa direzione. In questo ambito, i progetti in discussione a livello europeo per la regolazione del mercato digitale e del mondo digitale e, in particolare, il grande progetto del Digital Services Act e il progetto sulle *e-Evidence* costituiscono un terreno privilegiato di azione. Questo è il contesto nazionale ed europeo in cui ci troviamo. In questo ambito, vorrei tratteggiare, per quanto sarà possibile, sei piccoli capitoli di linee di intervento.

Vorrei, in primo luogo, soffermarmi sulla dimensione internazionale, oltre quella europea, quella più ampia in cui siamo impegnati; in secondo luogo, su quello che è accaduto nell'ambito del settore agroalimentare, che

merita la vostra attenzione; in terzo luogo, vorrei fare un accenno alle misure sulla corruzione; come quarto punto, vorrei trattare il tema del rapporto tra il fenomeno mafioso e le riforme del processo penale che sono in cantiere; come quinto punto, tratterei il tema della Corte costituzionale, relativamente all'esecuzione penale per i reati legati alla mafia, che richiedono degli interventi legislativi, come sappiamo; infine vorrei fare un accenno a un tema che mi è molto caro, riguardante le misure di prevenzione e l'aggressione ai patrimoni illeciti.

Per quanto riguarda la dimensione internazionale, da decenni l'Italia è all'avanguardia nel contesto della criminalità organizzata e – di nuovo – il pioniere di tutto questo fu Giovanni Falcone. Falcone osservava i fatti e da quelli costruiva, con creatività, nuove ed efficaci strategie. Oggi più di allora, lo spazio globale rappresenta lo scenario con cui il nostro ordinamento deve in misura crescente confrontarsi e, a questo proposito, tra i molteplici fori internazionali cui il Governo partecipa, vorrei citare in particolare la Convenzione di Palermo, la Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Convenzione del 2000 di cui si sono celebrati nell'ottobre scorso i vent'anni. In quell'occasione, che non fu meramente celebrativa, si sono registrati due importanti sviluppi: il primo è stato l'approvazione di una risoluzione che prende proprio il nome «risoluzione Falcone», con cui si potenzia il contrasto alla dimensione economica della criminalità e si fa chiaro riferimento alla cooperazione globale contro le conseguenze socio-economiche della pandemia e l'infiltrazione mafiosa nel mondo imprenditoriale; il secondo riguarda la concreta operatività del cosiddetto meccanismo di revisione, uno strumento di valenza fondamentale, finalizzato al controllo dell'attuazione nell'ordinamento di ciascuno Stato membro degli obblighi assunti con la Convenzione. Tale meccanismo si basa fondamentalmente su un processo di *peer review* da parte e nei confronti dei Paesi aderenti. L'Italia partecipa a questo meccanismo nella duplice veste di Paese valutato dalla Finlandia e Capo Verde e di Paese valutatore nei confronti della Svezia e del Benin. Ritengo che questo meccanismo di riesame per la verifica dell'attuazione della Convenzione e dei suoi protocolli sarà importante per individuare ed eliminare i vuoti normativi che permettono alle organizzazioni criminali in movimento di sfruttarli, per stimolare l'affinamento delle legislazioni nazionali di attuazione, per favorire un riavvicinamento delle legislazioni in materia di contrasto alla criminalità organizzata e per potenziarne l'effettività. A questo scopo, il Ministero della giustizia ha già attivato una serie di richieste, soprattutto nei confronti di tutti gli uffici giudiziari, perché siano segnalate prevalentemente e innanzitutto le buone prassi in termini di tecniche investigative e di protocolli organizzativi sviluppate nelle attività di perseguimento e di contrasto ai fenomeni di criminalità organizzata transnazionale, che meritano una specifica segnalazione sugli strumenti di cooperazione giudiziaria con altri Paesi eventualmente utilizzati.

Quanto alla cooperazione giudiziaria bilaterale, sempre per rimanere in questo capitolo dei rapporti internazionali, il Ministero della giustizia è

molto attento a tutte le attività afferenti ai reati di criminalità organizzata oltre che di terrorismo. A questo proposito, mi sento di richiamare l'attività svolta dal Dicastero nell'ambito delle procedure attive di estradizione, in cui l'Italia è Paese richiedente, promosse nei confronti di latitanti per reati di criminalità organizzata. Bisogna segnalare, in particolare, quella che riguarda gli Emirati Arabi Uniti, che invero non dà esiti soddisfacenti e che dipendono prevalentemente, come ho avuto modo anche di segnalare in un *question time*, senza infingimenti, da un atteggiamento non collaborativo dell'autorità richiesta. Maggiore successo hanno i rapporti con il Brasile, in particolare recentemente, relativamente al caso di Rocco Morabito, considerato il secondo latitante più pericoloso dopo Matteo Messina Denaro, sulla cui latitanza peraltro proseguono le inchieste, e al caso del narcotrafficante Vincenzo Pasquino. Per Morabito, il Ministero ha appena inoltrato la domanda di estradizione e a breve lo farà anche per Pasquino. A ciò si aggiungono anche rapporti di coordinamento con il servizio per la cooperazione internazionale di Polizia istituito presso il Ministero dell'interno per le procedure attive di estradizione ed espulsioni amministrative avviate ai fini della consegna di latitanti di 'ndrangheta rifugiatisi in Canada e in Australia.

Il secondo punto è rappresentato dal settore agroalimentare. Anche questo è stato un terreno su cui mi sono trovata immediatamente a dover operare d'urgenza, appena insediata al Ministero. Si tratta, infatti, di un tema che è da tempo all'attenzione anche di questa Commissione e da tempo all'attenzione, ad esempio, di una Commissione presieduta all'epoca dal procuratore Giancarlo Caselli, perché l'ambito agroalimentare è divenuto di urgente attualità per gli effetti della pandemia sull'intero comparto e per i consolidati interessi del crimine organizzato in questo cruciale settore economico. L'episodio che è accaduto in questa prospettiva ha richiesto un intervento urgente del Governo, con l'articolo 2 del decreto-legge n. 42, del 22 marzo del 2021, al fine di evitare l'effetto abrogativo di tutte le disposizioni sanzionatorie di carattere penale e amministrativo, quelle previste dalla legge del 1962 e altre disposizioni complementari, che si sarebbe realizzato con l'entrata in vigore dell'articolo 18 del decreto legislativo n. 27, del 2 febbraio 2021, i cui effetti di generale depenalizzazione sono stati scongiurati. È peraltro il caso di sottolineare che l'abrogazione di quelle disposizioni del 1962, oltre a sguarnire nell'immediato un settore dalla necessaria tutela penale, avrebbe determinato – mi sento di dire – una sostanziale amnistia e comunque sarebbe andata esattamente in direzione opposta rispetto a quanto invece si sta elaborando in materia di illeciti agroalimentari, a partire dal disegno di legge n. 601 in discussione al Senato. Al momento, dunque, il settore è presidiato dalla legge del 1962, che continuerà a costituire il primo fronte di tutela penale nella filiera agroalimentare, in attesa di un più compiuto intervento legislativo in materia.

Quanto alla corruzione, un cenno è doveroso. Questo fronte resta di fondamentale importanza, perché da tempo questo è uno dei principali canali di ingresso della criminalità organizzata, segnatamente di stampo ma-

fioso, nella gestione delle risorse pubbliche e nell'economia legale. Al riguardo, mi limito a richiamare gli esiti del lungo percorso impegnato nel nostro ordinamento per dotarsi di un compiuto quadro di strumenti investigativi e norme incriminatrici perfettamente conformi agli *standard* richiesti dalle Convenzioni internazionali, oltre che di un insieme di strumenti di natura preventiva, prima tra tutte l'Autorità nazionale anticorruzione, i cui poteri di indirizzo e vigilanza non saranno intaccati (cito parole recentemente sottolineate da Palazzo Chigi).

In proposito, credo che spunti preziosi per tutti arriveranno il prossimo venerdì 18 giugno, dall'ascolto della relazione annuale dell'ANAC, che svolge una importante attività di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni e di vigilanza nei contratti pubblici, specialmente nei settori più esposti.

Per quanto riguarda il tema mafia e riforme, sul piano processuale il Governo ha il suo terreno di principale impegno dall'inizio del suo mandato, essendosi fatto promotore di una riforma del processo penale soprattutto ispirata a valori di celerità ed efficienza. La tempestività della risposta della giustizia è un fattore essenziale per l'effettiva implementazione di misure efficaci di contrasto alla criminalità organizzata. A questo scopo, si è insediata il 16 marzo una commissione di studio, presieduta dal dottor Lattanzi, che recentemente ha depositato la relazione finale sulla cui base il Governo ha elaborato alcune proposte da presentare in Parlamento al più presto. La commissione di studio, nell'ambito di tutti i suoi lavori, ha mantenuto una specifica attenzione alle peculiarità proprie delle investigazioni relative ai reati di criminalità organizzata. A mero titolo esemplificativo, si può ricordare la proposta che il termine di durata per le indagini preliminari sia aumentato di un anno e sei mesi quando si procede per taluno dei delitti indicati nell'articolo 407, secondo comma, del codice di procedura penale, tra cui, insieme ad altre di contesto mafioso, rientra anche l'articolo 416-*bis*, con possibilità di una proroga per un tempo non superiore a sei mesi nel caso di complessità delle indagini. Per altro verso, si prevede che il termine di grazia decorrente dallo spirare dei termini di durata delle indagini preliminari entro il quale la riforma propone che il pubblico ministero sia tenuto a esercitare l'azione penale o a richiedere l'archiviazione, deve essere tendenzialmente più ampio ed esteso con riferimento ai medesimi delitti di cui sopra ho fatto menzione.

Nel quadro della discussione più accesa, concernente la prescrizione, può essere segnalato che in questo ambito non si è proposta alcuna modifica della disposizione vigente che prevede il raddoppio del termine di prescrizione per i reati di contesto mafioso, tra i quali anche quelli di cui all'articolo 416-*bis*. Rimane inoltre ferma l'esclusione dei reati come quello del 416-*bis* dai termini complessivi di prescrizione. Insomma, al di là delle singole questioni specifiche, che non elenco in modo completo qui e che si vedranno nei progetti di riforma, mi preme sottolineare che le esigenze della ragionevole durata del processo, che sono quelle che animano e ispirano tutta la riforma, in caso di processi contro la criminalità organizzata vengono trattate secondo un regime particolare diverso da

quelli ordinari, per tenere conto della complessità che spesso si riscontra nelle indagini e nei processi che riguardano questo tipo di reati.

Passando al tema della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di esecuzione della pena per i reati di stampo mafioso, qualche considerazione è doverosa innanzitutto sull'ordinanza n. 97 del 2021, che come sappiamo tutti si è pronunciata sul complesso di norme, tra cui l'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che esclude che possa essere ammessa la liberazione condizionale del condannato all'ergastolo per i delitti di stampo mafioso che non abbia collaborato con la giustizia. Leggendo le motivazioni, si evince che la Corte contesta a queste disposizioni che la mancata collaborazione debba essere considerata un indice insuperabile di perdurante pericolosità. Più precisamente, la Corte afferma: «La collaborazione con la giustizia non necessariamente è sintomo credibile di ravvedimento, così come il suo contrario, cioè la mancata collaborazione non può assurgere a insuperabile indice legale di mancato ravvedimento. Non è escluso che la dissociazione dall'ambiente mafioso possa esprimersi in modo diverso dalla collaborazione con la giustizia». Detto diversamente, secondo gli insegnamenti della Consulta, la mancata collaborazione con la giustizia può continuare ad essere sintomo, una presunzione relativa e dunque superabile di mancato ravvedimento, ma tale presunzione non può essere assoluta, deve poter essere vinta da una prova contraria. Questa pronuncia – non è forse inutile ribadirlo – segue altre precedenti e in particolare quella relativa ai permessi premio pronunciata a fine del 2019, ma c'è una differenza importante. A differenza dell'ultimo caso del 2019, nella più recente decisione della Corte costituzionale, la Corte non ha ancora pronunciato l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate, che restano vigenti. Invero, ha annunciato che lo farà, ma solo se nel frattempo il Parlamento non sarà intervenuto entro un anno per modificare la normativa e renderla conforme ai principi enunciati.

Occorre interrogarsi sulle ragioni di questo cambio di tecnica decisionale, che mio parere è molto rilevante, che ha portato la Corte a scegliere un tipo di pronuncia che sospende il giudizio in attesa di un intervento legislativo ritenuto necessario per ricondurre la normativa vigente a compatibilità con la Costituzione; una tecnica già sperimentata, invero senza successo, in altri due casi: il primo caso, come è noto, è quello in materia di suicidio assistito, l'altro è quello in materia di pene detentive per i reati di diffamazione a mezzo stampa. In questo caso il termine non è ancora scaduto, ma è assai prossimo essendo fissato al 22 di giugno.

Credo che questa volta sulla questione della liberazione condizionale il Parlamento davvero non dovrebbe mancare l'occasione di raccogliere l'invito della Corte. Si tratta di un invito a modificare l'assetto vigente rimuovendone i profili di incostituzionalità per scrivere nuove norme che tengano in considerazione le peculiarità del fenomeno mafioso e della criminalità organizzata, cioè ad evitare che siano assimilati al trattamento e alle modalità di esecuzione penale degli altri reati comuni. A titolo esemplificativo, si potrebbero prevedere specifiche condizioni e costruire specifiche procedure per l'accesso alla liberazione condizionale e agli altri be-

nefici penitenziari in caso di reati connessi alla mafia, procedure e condizioni diverse, più rigorose rispetto a quelle applicabili agli altri detenuti. Il Parlamento potrebbe altresì prevedere, sempre a titolo esemplificativo, specifiche prescrizioni – non mi riferisco alla prescrizione di cui si dibatte – indicazioni, richieste che governino il periodo della libertà vigilata, anche regolandone diversamente la durata. Per questo la Corte ha dato al Parlamento un anno di tempo per stabilire regole speciali e la sfida sarà proprio questa: stabilire un regime adeguato che consenta la liberazione condizionale per i condannati di mafia anche se non collaboranti, tenendo conto però delle particolari caratteristiche dei reati di associazione mafiosa e tenendo conto, altresì, che le condizioni di accesso ai benefici dovranno essere diverse rispetto a quelle previste per chi collabora. Lo dice espressamente la Corte: «La mancata collaborazione, se non può essere condizione ostativa assoluta, è comunque non irragionevole fondamento di una presunzione di pericolosità specifica». Dunque, una terza ipotesi da percorrere da parte del legislatore.

I futuri sviluppi della legislazione in questione naturalmente dovranno calarsi nel quadro dell'attuale realtà penitenziaria. Ho portato con me alcuni dati, ma forse il tempo non ci consente di leggerli tutti. Se avete delle domande specifiche, posso rispondere; comunque vi consegnerò un documento con tutti i dati che sono stati richiesti. Però c'è un punto utile alla nostra riflessione: dopo la decisione n. 253 del 2019, che riguardava i permessi premio, sei detenuti al 41-*bis* (ergastolani) hanno chiesto la possibilità di fruire dei permessi premio. Ad oggi dal 41-*bis* nessuno lo ha ottenuto: zero dal 41-*bis*, uno dal circuito di alta sicurezza 1 e zero dal circuito di alta sicurezza 2 (secondo i dati che mi sono stati offerti). Non c'è da sorprendersi; del resto, l'applicazione del regime di cui al 41-*bis* presuppone l'attualità dei collegamenti con le organizzazioni criminali, sicché per chi è in quel regime l'accesso ai benefici penitenziari non risulta possibile, perché non è compatibile con una valutazione di sicuro ravvedimento richiesta dalla Corte costituzionale per la concessione dei benefici. I numeri che riguardano il 41-*bis* forse già li conoscete: attualmente sono 753, di cui 740 uomini e 13 donne.

Ancora un'osservazione: dietro ogni domanda di ammissione ai benefici non c'è e non ci sarà mai un solo giudice di sorveglianza a doversi pronunciare. Anche se la sua dovrà essere l'ultima firma, prima ci saranno quelle dei procuratori che hanno indagato e che indagano sulla persona in questione, ci sarà la Procura nazionale antimafia, ci saranno i vertici della direzione trattamento del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP). C'è e ci sarà sempre una lunga catena di controlli e persone a valutare ogni singola richiesta. Questo è un aspetto che reputo di fondamentale importanza, a garanzia dei magistrati che debbono assumere decisioni così delicate e dell'intera collettività, oltre che di chi presenta la richiesta.

Il futuro intervento legislativo dovrà anche considerare che si potranno distinguere regimi diversi per i vari reati a cui fa riferimento l'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, che oggi comprende delitti diversi, anche privi di riferimento al crimine organizzato. Mi pare che, in

questa prospettiva, saranno utilissimi al dibattito i contributi offerti da ultimo proprio da codesta Commissione nella relazione sull'istituto di cui all'articolo 4-*bis*, che propone, tra le altre cose, una sorta di doppio binario che preveda, nel caso di reati connessi con la criminalità organizzata terroristicamente-eversiva, un più rigoroso accertamento per la concessione del beneficio. Attraverso un'allegazione proveniente dalla stessa parte istante, devono poter essere acquisiti elementi in grado di escludere sia l'attualità di collegamenti con le organizzazioni criminali, sia il pericolo di un loro ripristino futuro (una prova importante che viene richiesta). Per gli altri reati di cui al comma 1 dell'articolo 4-*bis*, si propone invece che sia tenuta in considerazione solo l'attuale pericolosità sociale del detenuto, insieme ai rischi connessi a un suo eventuale ritorno in società.

Vorrei fare ancora un'osservazione che riguarda l'importanza del contributo fornito dai collaboratori di giustizia, che ha tutta la nostra attenzione per i noti fatti di cronaca. Il contributo dei collaboratori di giustizia si è storicamente rivelato assai rilevante in molte occasioni. È chiaro, d'altro canto, che questo contributo può essere valorizzato legittimamente e pienamente solo se inserito in un più ampio corredo probatorio. Giovanni Falcone, che abbiamo già citato più volte, ripeteva – me lo ha ricordato la sorella in un recente dialogo – che sono necessari i riscontri. Da un documento che mi è stato portato all'attenzione pare che la collaborazione di Buscetta, una delle più famose, fosse corredata da 3.600 riscontri. Credo che questo sia il tipo di approccio da avere nei confronti di questo strumento, utilissimo per svelare, soprattutto nelle prime fasi delle indagini, aspetti decisivi di conoscenza del mondo, della realtà e delle connessioni della criminalità organizzata, ma che deve sempre essere supportato da riscontri, che tra l'altro, nell'epoca attuale, sono più facilmente reperibili grazie all'uso delle tecnologie di cui allora non si disponeva.

Quindi reputo quella sui collaboratori di giustizia una norma da preservare, anche se è chiaro che pronunciare ciò in questo momento è impegnativo. Non sono insensibile al dolore dei familiari delle vittime provocato dalla scarcerazione di Giovanni Brusca, che sappiamo aver partecipato attivamente all'attacco di Cosa nostra allo Stato, alla stagione delle stragi e a tutta la vicenda che ha riguardato il piccolo Giuseppe Di Matteo. Credo tuttavia che anche in questo caso le parole pronunciate da Maria Falcone siano state un commento più che pertinente (le abbiamo lette tutti sui giornali): «Mi addolora, ma è la legge dello Stato, che va rispettata, ed è una legge che ha voluto lo stesso Giovanni Falcone».

L'ultimo aspetto su cui volevo attirare la vostra attenzione è quello delle misure di prevenzione e dell'aggressione ai patrimoni illeciti. È ben noto che la criminalità organizzata è oggi essenzialmente una criminalità di stampo economico e che la reazione a questi fenomeni ha dato luogo a una tendenza che potremmo definire di patrimonializzazione della giustizia penale, che viene reputata – non solo in Italia, ma anche all'estero – particolarmente indicata per spegnere l'attrattiva di questo tipo di reati. Si tratta, anche in questo caso, di una tendenza molto radicata ovunque, a livello internazionale ed europeo. Segnalo che nel mese di feb-

braio di quest'anno il Ministero della giustizia ha emanato un'ampia e articolata circolare per l'attuazione di un regolamento europeo del 2018, relativo al riconoscimento reciproco dei provvedimenti di congelamento e di confisca. I dati che il Dicastero della giustizia ha potuto raccogliere, iscritti nella banca centrale incardinata presso il Ministero, confermano questa indicazione. Qualche numero: al 31 dicembre 2020 i procedimenti relativi alle misure di prevenzione patrimoniale erano 10.239, con un incremento di 426 unità rispetto ai 9.813 al 31 dicembre 2019. I dati evidenziano peraltro la prevalenza di procedimenti iscritti da uffici appartenenti all'area meridionale ma, nell'ultimo triennio, l'incidenza dell'area settentrionale è decisamente cresciuta. Significativo è pure il dato concernente i beni interessati da procedimenti di prevenzione e registrati nella Banca centrale, che risultano complessivamente 215.995; di questi, 81.913 sono quelli confiscati. Nei primi cinque mesi del 2021 le misure di prevenzione e di confisca definitiva sono 2.275.

In questo quadro, ritengo che debbano tuttavia essere individuati alcuni possibili profili di miglioramento. Il primo riguarda i dati: la ricognizione dei beni nella disponibilità dell'autorità giudiziaria o già acquisiti allo Stato. Sembra incredibile, ma mancano alcuni elementi importanti a livello conoscitivo e credo che sia necessario proseguire sulla strada del consolidamento dei flussi informativi tra la Banca centrale dei dati e l'Agenzia nazionale dei beni confiscati e sequestrati, nonché soprattutto tra gli uffici giudiziari e l'Agenzia stessa. Abbiamo pochi dati sul valore effettivo dei beni e mancano i dati sui sequestri penali. Mi pare un affinamento essenziale che, con il supporto degli investimenti che abbiamo in programma nella linea di digitalizzazione nell'ambito del Piano nazionale di riprese e resilienza, che prevede anche un *data lake* (sistemi nuovi di banche dati in proposito), potrà condurre a una situazione più soddisfacente.

L'altro aspetto attiene, a mio parere, al lavoro comune che occorre fare per migliorare l'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati, soprattutto delle aziende, per favorire nel modo più compiuto la continuità delle attività economiche al riparo dalle contaminazioni mafiose ed esplorare tutte le potenzialità della destinazione sociale dei beni confiscati, cui fa particolare riferimento la disciplina delle misure di prevenzione (il codice antimafia), specie in questo particolare momento storico in cui – come abbiamo detto sin dall'inizio – ci sono settori sofferenti e ci sono molti denari in circolazione. Su questo punto bisognerà intensificare gli sforzi; mi sto muovendo già in questa direzione, perché sia garantita una più efficiente gestione, soprattutto delle aziende sequestrate e confiscate, che garantisca continuità economica nell'ambito della legalità e continuità di occupazione. Si tratta di un processo complesso che richiede un compiuto coordinamento tra tutte le istituzioni coinvolte per realizzare veramente una destinazione sociale. Vorrei indicare qualche spunto e qualche obiettivo che mi sono data: realizzazione di una gestione patrimoniale efficiente dei beni quali fonti di ricchezza per la collettività, il mantenimento e la creazione di posti di lavoro; prevenzione delle ricadute sociali legate alla confisca; promozione di una cultura della sostenibilità nella triplice dimensione economica,

sociale e ambientale, mediante il reimpiego attento e accompagnato del patrimonio aziendale confiscato; attuazione di politiche di inclusione, con il pieno coinvolgimento di donne e persone provenienti da strati socialmente più fragili, nell'attività di ripresa sociale dei beni; accompagnamento all'autonomia delle aziende, verso una ristrutturazione di successo che le renda pienamente autonome e capaci di essere sostegno per la propria comunità, grazie al supporto fornito da altri operatori pubblici e privati virtuosi; accompagnamento dei giovani alla imprenditorialità di sé, con l'obiettivo di formare generazioni con uno spirito critico, capace di cogliere le necessità del proprio contesto. Lo spirito di questa azione deve essere quello di realizzare un percorso di recupero di tutto ciò che la criminalità organizzata ha indebitamente sottratto alla collettività, per sancire una rinnovata e più forte alleanza tra comunità e Stato.

Permettetemi di concludere osservando che proprio su questo punto l'Italia è considerata dagli altri Paesi un modello nella lotta alle mafie. Tanti Paesi vicini, da ultimo la Francia, ci chiedono notizie e informazioni su questa nostra legislazione dei beni confiscati e della loro destinazione sociale; perciò è importante anche rendere fruibili le nostre normative, per esempio banalmente rendendo fruibile in lingua inglese il codice antimafia. In particolare, la legislazione riguardante la gestione dei beni tolti ai criminali è considerata da tutti un patrimonio e un pilastro fondamentale, sia per la sua capacità effettiva di generare ricchezza, sia anche per il suo valore simbolico. Un bene, un'azienda, un immobile sottratto alla criminalità organizzata e restituito alla collettività è un messaggio forte che lo Stato manda alle organizzazioni criminali e soprattutto ai cittadini. Questo aspetto della nostra legislazione ha potenzialità ancora tutte da esplorare e in questa direzione occorre impegnarsi prioritariamente.

PRESIDENTE. La ringrazio, Ministra, anche a nome dell'intera Commissione.

Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

Sui consulenti della Commissione

PRESIDENTE. L'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha deliberato la nomina a consulente a tempo parziale della professoressa Stefania Pellegrini. La professoressa sarà coinvolta nell'attività del Comitato IX e redigerà un *vademecum* per la gestione dei beni confiscati e sequestrati. Per tale specifica attività è stato deliberato il conferimento di un incarico formale per un corrispettivo di euro 7.000 netti. Identico regime è stato deliberato per la dottoressa Gaetana Perna, già nominata consulente di questa Commissione, la quale è impegnata in un costante lavoro di catalogazione e di indicizzazione cronologica per singola legislatura degli atti a regime libero e pubblico e di quelli che la Commissione stessa provvederà a declassificare attraverso l'opera del Comitato coordinato dalla deputata Salafia. Per tale specifica attività sarà delineato

il conferimento di un incarico formale per un corrispettivo di euro 3.000 netti per ogni legislatura desecretata.

Dichiaro così conclusi i nostri lavori.

I lavori terminano alle ore 14,52.

