



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 8

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

AUDIZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA,
ONOREVOLE ALFANO

10^a seduta: giovedì 19 febbraio 2009

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

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

PRESIDENTE:

- PISANU (*PdL*), *senatore* Pag. 3**Audizione del Ministro della giustizia**

PRESIDENTE:

- PISANU (*PdL*), *senatore* Pag. 3, 12, 13 e *passim*

PAPA (<i>PdL</i>), <i>deputato</i>	12
GARRAFFA (<i>PD</i>), <i>senatore</i>	13
COSTA (<i>PdL</i>), <i>senatore</i>	14
LUMIA (<i>PD</i>), <i>senatore</i>	14, 41
LI GOTTI (<i>IdV</i>), <i>senatore</i>	17
BOSSA (<i>PD</i>), <i>deputato</i>	20
DE SENA (<i>PD</i>), <i>senatore</i>	20
MARITATI (<i>PD</i>), <i>senatore</i>	21
NAPOLI (<i>PdL</i>), <i>deputato</i>	24
SISTO (<i>PdL</i>), <i>deputato</i>	25, 34
TASSONE (<i>UDC</i>), <i>deputato</i>	28
GARAVINI (<i>PD</i>), <i>deputato</i>	29
ARMATO (<i>PD</i>), <i>senatore</i>	30
LAURO (<i>PdL</i>), <i>senatore</i>	31
DELLA MONICA (<i>PD</i>), <i>senatore</i>	34
CARUSO (<i>PdL</i>), <i>senatore</i>	38
BORDO (<i>PD</i>), <i>deputato</i>	41

ALFANO, *Ministro della giustizia* Pag. 3

I lavori iniziano alle ore 13,05.

(Si approva il processo verbale della seduta precedente)

Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Se non vi sono obiezioni, così resta stabilito.

Audizione del Ministro della giustizia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro della giustizia, onorevole Alfano, che ringrazio per la sua disponibilità, che tra l'altro vince un malore improvviso che ieri gli ha impedito di venire da noi.

Desidero scusarmi con lui e con i colleghi per il ritardo, ma al Senato erano in corso votazioni che non potevano essere disattese.

Naturalmente abbiamo segnalato al Ministro i temi sui quali la Commissione ha puntato la sua attenzione in ordine alle questioni di sua più diretta competenza.

Chiederei ai colleghi, dopo aver ascoltato la relazione, di intervenire nella maniera più stringata possibile per consentire al nostro ospite di dare risposte esaurienti e puntuali alle varie questioni, comprese quelle di più stringente attualità, che certamente gli verranno poste.

Prego, Ministro.

ALFANO. Signor Presidente, onorevoli componenti della Commissione, ho piena consapevolezza della valenza politica, sociale e anche strategica, in senso generale, di questa Commissione bicamerale, istituita per la prima volta nell'ormai lontano 1962 e sempre rinnovata.

La documentazione acquisita, i verbali delle numerosissime audizioni, nonché le 95 relazioni di maggioranza e le 17 relazioni di minoranza sino ad oggi prodotte, costituiscono, da tempo, un pezzo importante della storia di questo Paese ed una fonte di preziose informazioni, che fa onore a tutto il Parlamento italiano e alla sua storia.

A questa consapevolezza, aggiungo una stima particolarissima nei confronti del Presidente di questa Commissione e una considerazione alta del compito che questa legislatura assegna a tale consesso.

Ecco perché, fuori da ogni logica di parte, nel coltivare la memoria ed il rispetto che si deve a quanti hanno in questa battaglia contro le mafie pagato il prezzo più alto, propongo alcune riflessioni nell'intento di avvalorarmi dei preziosi contributi che da qui verranno elaborati, poiché nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata ritengo non ci si possa dividere.

Le forze dell'ordine e la magistratura affrontano quotidianamente il complesso fenomeno criminale che si caratterizza per una serie di peculiarità assolutamente uniche nel panorama mondiale. Le tre grandi organizzazioni di stampo mafioso, cioè mafia, 'ndrangheta e camorra, cui si aggiunge anche la sacra corona unita, si caratterizzano, infatti, per un complesso modello operativo costruito su una ferrea base di controllo territoriale delle zone di origine, cui si affianca una più sotterranea opera di infiltrazione nel tessuto economico, politico, sociale, ma anche criminale del Nord del Paese. Vi è poi da ricordare che spesso queste associazioni si riuniscono tra loro per realizzare attività criminali, quali ad esempio il traffico internazionale di stupefacenti, elevando ulteriormente il livello della loro pericolosità e sviluppando legami che poi vengono sfruttati con finalità di assistenza e copertura reciproca.

Non può, infine, tacersi che in alcuni casi la magistratura ha individuato, in questi ultimi anni, associazioni di stampo mafioso, per così dire, di nuovo conio, composte da immigrati stranieri (cinesi, cittadini provenienti dall'Europa dell'Est e da altri Paesi ancora), che hanno importato nel nostro Paese nuove forme di criminalità mafiosa, fondate, oltre che sui classici vincoli di assoggettamento e di omertà, anche sui fortissimi legami etnici. Questo credo sia un fenomeno meritevole di apposita considerazione nel prossimo futuro.

La complessità e la pericolosità sociale di queste organizzazioni rende necessario uno sforzo che non può essere soltanto investigativo e giudiziario, ma deve tradursi in scelte politiche e normative idonee a fornire strumenti sempre più adeguati a garantire la sicurezza dei singoli cittadini nonché l'impermeabilità della pubblica amministrazione, della politica e dei circuiti dell'economia legale del Paese.

Per far questo, la strategia del Governo è chiara e può condensarsi in questi passaggi essenziali.

Punire, con pene severe, non soltanto i soggetti che fanno parte delle associazioni di stampo mafioso, ma anche tutti coloro che gravitano a qualsiasi titolo intorno al circuito criminale e di riciclaggio ad esse connesso.

Garantire la massima sicurezza all'interno dei circuiti carcerari per evitare che tali criminali possano continuare a mantenere i contatti con l'esterno.

Riappropriarsi del controllo del territorio nel Sud del Paese, anche mediante l'ausilio delle Forze armate e dell'*intelligence*, assicurando alla giustizia i latitanti.

Colpire, ovunque provi a nascondersi, la ricchezza accumulata da tali associazioni con efficaci strumenti di prevenzione e confisca, anche per equivalente, nei confronti di chiunque, direttamente o indirettamente, risulti beneficiario di questi proventi.

Utilizzare al meglio anche l'importante strumento delle misure di prevenzione personale.

Al riguardo il Governo, sin dal suo insediamento, ha dato concretezza a questi intendimenti con un'azione di contrasto alla criminalità mafiosa che ha pochi precedenti nel recente passato.

In questo sforzo il Governo ha trovato una gran sintonia con le forze politiche che sono all'opposizione. In Parlamento si sono raggiunti notevoli convergenze e grandi momenti di unità su una tema che in questo avvio di legislatura ha potuto far segnare uno straordinario numero di circostanze unificanti e scarse circostanze dividenti.

Desidero ricordare in questo contesto che con il cosiddetto decreto sicurezza, convertito dalla legge n. 125 del 2008, si sono inasprite le pene per il delitto di associazione per delinquere di stampo mafioso e si è previsto, per specifiche ed eccezionali esigenze preventive, il concorso delle forze dell'ordine nel controllo del territorio.

Ciò premesso, in ordine alle linee generali, procederò la mia esposizione per singoli argomenti illustrando l'operato dell'esecutivo.

Mi scuso in anticipo se taluni aspetti della relazione, che saranno necessariamente ricognitivi, dovessero risultare già noti, come è naturale, ai componenti di questa Commissione, alcuni dei quali peraltro sono protagonisti delle stesse scelte normative. Credo però che l'eshaustività della relazione dovesse in qualche modo pagare pegno a tale conoscenza.

Comincerei dall'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Nell'azione di contrasto alla criminalità organizzata questo strumento ha assunto e continua ad assumere un rilievo centrale. Alla data del 5 febbraio 2009 risultano sottoposti allo speciale regime di detenzione 593 detenuti. La consistenza numerica consente una buona capacità di controllo delle comunicazioni con l'esterno, che rappresenta la ragione giustificativa della misura detentiva. Le articolazioni ministeriali – si intende del Ministero della giustizia – sono impegnate, con notevole efficacia, nell'opera di serrato controllo di questi criminali e il flusso costante ed aggiornato di informazioni, attivato con le competenti DDA e la Direzione nazionale antimafia, ha spesso consentito l'immediata riapplicazione del regime detentivo, sulla base di nuovi elementi, revocato dai competenti tribunali di sorveglianza.

Inoltre, nell'ottica del costante miglioramento del livello di sicurezza, l'Amministrazione sta seguendo con particolare attenzione anche la realizzazione della nuova sezione 41-*bis* presso la casa circondariale di Cagliari, affinché essa sia costruita secondo criteri architettonici che non consentano contatti fra ristretti inseriti in diversi gruppi di socialità, assicurando così la dovuta impossibilità delle comunicazioni che il regime intende prevenire.

Va però rimarcato che, sotto il profilo giurisprudenziale, si registra un paradosso: tanto più il regime funziona, tanto più i tribunali di sorveglianza possono disporre la revoca sulla base della mancanza del requisito dell'attualità del collegamento con le associazioni criminali di appartenenza.

Vi è poi il non meno problematico nodo della natura giuridica da attribuire a questo speciale regime, che secondo alcuni andrebbe ricondotto ad una misura di prevenzione personale penitenziaria, secondo altri ad una vera e propria pena accessoria e per altri ancora ad una forma di reclusione speciale diversa rispetto a quelle esistenti. Come è noto, il Governo sostiene la tesi che detto regime debba rimanere una semplice misura di trattamento penitenziario, rispetto alla quale si è ritenuta necessaria una riforma che ne garantisse una migliore stabilità ed una ancora maggiore efficacia, oltre che un considerevole ampliamento delle ipotesi di reato che ne consentono l'applicazione.

Questa scelta, che è proprio la prima alla quale alludevo, sostenuta anche dall'opposizione, la quale in Commissione è stata protagonista insieme all'area della maggioranza di una riformulazione complessiva del testo, è quella seguita nel corso dei lavori parlamentari. L'Aula del Senato, da pochi giorni, ha approvato il nuovo testo dell'articolo 41-bis, con l'importante precisazione che detto regime può essere applicato anche nei confronti di detenuti per reati diversi da quelli di cui all'articolo 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario, purché il delitto sia stato commesso avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione di tipo mafioso o similare.

Si è inoltre inteso precisare che i reati per l'applicazione dei provvedimenti in questione non debbano necessariamente costituire titolo attuale di detenzione, potendo applicare la misura anche ai detenuti che hanno già espiato la parte di pena per i cosiddetti delitti di mafia. Si risolvono così anche i rilevanti contrasti giurisprudenziali originatisi su questa materia.

Di gran rilievo, in questo ambito, è anche la modifica della durata del provvedimento ministeriale, che viene elevata a quattro anni, e delle successive proroghe, che divengono biennali, allorché risulti che la capacità di mantenere collegamenti con la criminalità non è venuta meno e tenendo conto anche del profilo criminale e della posizione rivestita dal soggetto in seno all'associazione, della operatività del sodalizio criminale, della sopravvenienza di nuove incriminazioni non precedentemente valutate, degli esiti del trattamento carcerario e anche del tenore di vita dei familiari del sottoposto. Tale aspetto è essenziale, poiché dimostra che il mero decorso del tempo non costituisce prova della rescissione dei legami con l'associazione o del venir meno della operatività della stessa.

Si è poi ritenuto di accentrare presso il tribunale di sorveglianza di Roma la fase di reclamo, per garantire uniformità di giudizio e rimediare alle disparità di interpretazione giuridica che si sono evidenziate nel corso degli anni.

Va altresì ricordato che non sarà più possibile il sindacato sulla congruità del contenuto del provvedimento ministeriale e neanche l'annullamento parziale, poiché il giudice dovrà limitarsi a verificare la sussistenza o meno dei presupposti per l'adozione del provvedimento, lasciando alla valutazione del Ministro l'individuazione delle misure adottabili nel caso concreto. Detta modifica si è resa necessaria a seguito dei continui interventi operati da parte dei tribunali di sorveglianza sul contenuto specifico del provvedimento, i quali interventi hanno di fatto instaurato notevoli differenziazioni di trattamento tra i detenuti, con la conseguente forte incidenza sulla gestione penitenziaria degli stessi.

Si prevede inoltre che, all'udienza dinanzi al tribunale di sorveglianza, il procuratore generale presso la corte d'appello possa essere affiancato da magistrati della DDA e della DNA, che possono sicuramente vantare una migliore conoscenza della storia criminale del detenuto e della rilevanza in concreto della misura richiesta. Agli stessi è inoltre consentito proporre il ricorso.

Analogamente opportuna è apparsa l'introduzione nel codice penale dell'articolo 391-*bis*, che punisce il delitto di «agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario». Con il reato in esame, si punisce in sostanza l'attività di chiunque consenta ad un detenuto sottoposto al regime di 41-*bis* di comunicare con altri, eludendo le prescrizioni all'uopo imposte e prevedendosi la pena della reclusione da uno a quattro anni, con una specifica aggravante allorché il fatto sia commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio, ovvero da un soggetto che esercita la professione forense.

Un altro grande ambito di cui ci siamo occupati, che secondo me è un aspetto cruciale, è quello delle misure di prevenzione. Nell'ambito del cosiddetto decreto sicurezza, si sono assunte le seguenti decisioni, che sono state tradotte in norma e dunque sono già entrate in vigore nell'ordinamento giuridico italiano. Si è estesa la normativa antimafia anche alle ipotesi di riciclaggio e reimpiego di denaro proveniente da attività illecite. Si è valorizzata l'esperienza delle direzioni distrettuali antimafia, detentrici di un patrimonio informativo notevolissimo in materia, attraverso l'attribuzione alle stesse della competenza ad indagare e a proporre le misure di prevenzione. Si è superato un rilevante profilo di criticità del sistema connesso alla natura accessoria delle misure di prevenzione patrimoniali rispetto a quelle personali, mediante l'innovativa previsione della possibile applicazione disgiunta delle misure patrimoniali rispetto a quelle personali. Si è introdotta la possibilità di disporre le misure di prevenzione patrimoniali anche in caso di morte del soggetto proposto per la loro applicazione, al fine di impedire che i suoi eredi possano godere dei proventi dell'attività criminale (questa norma è già stata applicata da alcuni magistrati nel nostro Paese). Si è prevista la possibilità di disporre la confisca per equivalente, se la persona nei cui confronti è proposta la misura di prevenzione disperde, distrae, occulta o svaluta i beni, al fine di eludere l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro e di confisca. Si è prevista

l'eliminazione della possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato (il cosiddetto gratuito patrocinio) ai soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati di associazione mafiosa e di altri gravi delitti (anche questa è una norma già applicata).

Inoltre, come i senatori soprattutto sapranno, nell'ambito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica, già approvato al Senato e da poco trasmesso alla Camera, sono stati ulteriormente rafforzati alcuni strumenti di contrasto nei confronti della criminalità organizzata, attraverso l'affidamento dei beni mobili registrati in custodia gratuita alle forze di polizia che hanno proceduto al sequestro del bene stesso, realizzando in tal modo anche una riduzione delle notevoli spese che l'erario sostiene per la custodia dei beni mobili. Si fanno altresì confluire le competenze in materia di assegnazione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali mafiose al prefetto della Provincia in cui insiste il bene confiscato.

Mi sembra si tratti di un sistema di contrasto assolutamente efficace, che si realizza per norma, e quindi crediamo che possa avere un impatto notevole.

Un altro breve capitolo di questa mia relazione intende occuparsi dell'individuazione e gestione dei beni confiscati e delle problematiche relative all'amministrazione delle imprese mafiose. Come è noto, l'articolo 61 del decreto n. 112 del 2008, convertito con la legge n. 133 dell'anno scorso, ha istituito il fondo unico per le somme sequestrate e confiscate, denominato «Fondo unico giustizia». Al Fondo affluiscono tutte le somme di denaro, nonché i titoli, i conti correnti e altri depositi diversi dal denaro contante oggetto di sequestro nei procedimenti amministrativi e penali anche di prevenzione, nonché i proventi dei beni confiscati all'esito dei medesimi procedimenti, ad esempio gli affitti degli immobili o il ricavato della vendita di autovetture o, ancora, il controvalore di titoli azionari.

L'istituzione del Fondo viene incontro ad una triplice convergente esigenza, che – da quanto mi risulta – era avvertita anche nelle legislature precedenti. La prima è quella di accentrare in un'unica gestione tutto il denaro frutto della lotta alla criminalità; la seconda è quella di rendere più redditizia tale gestione, attraverso l'affidamento ad una società che operi con criteri imprenditoriali; la terza è riversare direttamente almeno i due terzi del ricavato del Fondo in favore delle Amministrazioni, specificamente giustizia e interno, impegnate nel settore.

A tale scopo, la gestione del fondo è stata affidata a Equitalia Giustizia Spa, società interamente posseduta da Equitalia Spa, a sua volta controllata dallo Stato attraverso l'Agenzia delle entrate e l'INPS. Equitalia Giustizia dovrà versare al bilancio dello Stato il ricavato del fondo, che sarà poi ripartito annualmente tra le amministrazioni interessate con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Le modalità di gestione del fondo da parte di Equitalia Giustizia dovranno essere fissate in un regolamento, che è prossimo all'adozione.

Nel frattempo, tuttavia, il fondo è già operativo nella parte concernente l'afflusso delle risorse, il che mi pare la preconditione essenziale perché possa funzionare. Poste Spa, le banche e gli altri operatori finanziari stanno, infatti, procedendo all'intestazione a Equitalia Giustizia delle risorse spettanti al fondo, che risultano giacenti su libretti e conti correnti già aperti prima dell'entrata in vigore della legge.

Gli uffici giudiziari, anche sulla base di circolari amministrative del Ministero della giustizia, stanno procedendo a far versare al fondo le somme e i conti correnti oggetto di nuovi sequestri nei procedimenti aperti dopo l'entrata in vigore della legge.

Di recente, la disciplina sul fondo ha formato oggetto di ulteriori ritocchi in sede legislativa. Con il decreto-legge n. 185 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2 del 2009, sono state, infatti, previste sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti degli operatori che non procedono all'intestazione dei conti sequestrati ed è stato espressamente stabilito che il 30 per cento delle somme giacenti sul fondo che trovino origine in sequestri penali e amministrativi possano essere immediatamente ripartite tra le amministrazioni, anche senza attendere la loro definitiva acquisizione mediante confisca. Quest'ultima norma è di peculiare importanza perché consente un recupero immediato di risorse da destinare alla giustizia.

Con specifico riferimento alle confische, ordinarie e di prevenzione, l'istituzione del fondo e il meccanismo del diretto riversamento alle amministrazioni della giustizia e dell'interno del ricavato valorizzeranno, anche sotto il profilo economico, l'impegno profuso da forze dell'ordine e magistratura nella lotta alla criminalità e consentiranno di eseguire nuovi investimenti per rafforzare la prevenzione e la repressione dei reati.

Nella gestione delle imprese mafiose sequestrate o confiscate, la confluenza nel fondo di tutte le somme di denaro e dei conti correnti facenti parte del complesso aziendale potrebbe creare qualche difficoltà applicativa agli amministratori giudiziari dei patrimoni sequestrati o confiscati. Gli amministratori hanno, infatti, necessità di prelevare e versare pressoché quotidianamente somme da e sui conti correnti aziendali; dover richiedere a Equitalia Giustizia una sorta di autorizzazione a operare per ogni necessità determinerebbe un aggravio nella gestione dell'azienda. Per questo motivo, il Ministero della giustizia, da un lato, ha preteso l'inserimento nell'articolo 2 del decreto-legge n. 143 del 2008 di un riferimento all'amministratore giudiziario e alle sue esigenze di compiere operazioni sui conti correnti facenti parte del compendio aziendale; dall'altro lato, sta operando affinché il regolamento attuativo del fondo consenta la libera movimentazione dei conti aziendali da parte dell'amministratore, con l'obbligo tuttavia per quest'ultimo di rendere periodicamente un rendiconto di gestione anche a Equitalia Giustizia e di versare al fondo l'utile di gestione con cadenza da stabilire.

Ciò premesso occorre ribadire che il disegno di legge cosiddetto sicurezza reca ulteriori interventi in materia, poiché, in particolare, si è resa più efficace la disciplina del sequestro dei beni conseguenti all'appli-

cazione delle misure di prevenzione, delineando con precisione le modalità esecutive con riferimento alle diverse tipologie di beni oggetto del provvedimento in questione.

Inoltre, per quanto riguarda i profili di competenza non solo del Ministero della giustizia ma quelle che probabilmente sono le nuove frontiere dell'attività criminale, di competenza, dunque, anche di questa Commissione, mi sento in dovere di riferire in materia di cooperazione giudiziaria internazionale, scambio di informazioni e di recepimento delle decisioni quadro in materia di giustizia. Vi è tutto un profilo di attività internazionale del Ministero della giustizia che ritengo opportuno portare a conoscenza della Commissione. Ciò poiché, nell'ultimo decennio, la cooperazione giudiziaria internazionale tra gli Stati membri dell'Unione europea, nell'ambito del settore penale, ha conosciuto enormi progressi.

La spinta perché ciò potesse avvenire è venuta principalmente dal Trattato di Amsterdam del 1997. Il sistema delineato dal Trattato ha segnato, infatti, l'abbandono del vecchio sistema convenzionale in favore di strumenti più incisivi, quali le decisioni quadro, che – pur prive di efficacia diretta e pur non assistite dal deterrente della procedura d'infrazione – vincolano gli Stati membri al raggiungimento di uno specifico risultato e sono interpretabili dalla Corte di giustizia al pari delle direttive comunitarie.

Questo progresso sul piano delle fonti normative ha consentito di compiere significativi passi in avanti anche sul terreno dei principi-guida e dei contenuti delle decisioni quadro.

Per la parte che riguarda l'azione di contrasto alla criminalità organizzata, che spesso assume carattere transnazionale, si è scelto di percorrere due strade convergenti. Da un lato, si è proceduto a una progressiva armonizzazione dei reati e delle sanzioni nei diversi Stati dell'Unione europea, che costituisce un primo traguardo importante nella formazione di un diritto penale comune europeo. Ne è scaturita una ricca produzione normativa che vincola gli Stati a introdurre fattispecie incriminatrici uniformi. Dall'altro lato, si è enormemente rafforzata la cooperazione giudiziaria in senso tecnico, attraverso l'introduzione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie e dunque il tendenziale superamento di filtri di valutazione politico-amministrativa.

A queste due grandi direttrici, si sono poi affiancati, in funzione servente, gli strumenti normativi che hanno rafforzato lo scambio di informazioni tra gli Stati ai fini di cooperazione giudiziaria e di polizia e quelli che hanno istituito veri e propri organismi di supporto all'attività d'indagine e repressione.

Al riguardo, è opportuno menzionare la decisione istitutiva di Eurojust, la normativa sulle squadre investigative comuni, la decisione quadro sullo scambio di informazioni e *intelligence*, l'istituzione della Rete giudiziaria europea per la rapida circolazione di informazioni sull'attuazione degli strumenti di mutuo riconoscimento.

L'Italia ha partecipato attivamente in questi anni alla fase ascendente del processo normativo europeo. Nel corso del 2008 proprio l'impegno italiano ha consentito di finalizzare molti dei negoziati in condizione di stallo, tra i quali quelli sulla lotta al terrorismo, sul trasferimento delle persone condannate, sulla recidiva, sulla messa alla prova, formalmente adottati dal Consiglio giustizia e affari interni alla fine del 2008.

Sulla base dell'analisi dell'ufficio legislativo del Ministero della giustizia, si può affermare che – con riferimento alle decisioni quadro di armonizzazione per le quali il termine di attuazione è scaduto o è di prossima scadenza – il sistema italiano è in linea con le prescrizioni europee, salvi alcuni profili di dettaglio, che saranno peraltro colmati con la legge comunitaria 2009, il cui disegno di legge è stato da poco approvato dal Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda gli strumenti di mutuo riconoscimento, il percorso è stato più lento, in ragione del fatto che tali normative richiedevano l'edificazione di meccanismi appositi, in sostituzione dei tradizionali congegni estradizionali e rogatoriali.

Un apposito disegno di legge sarà tra breve presentato per introdurre le squadre investigative comuni mentre il disegno di legge relativo alla legge comunitaria 2009 contiene di già la delega per l'implementazione di un'altra fondamentale decisione quadro, cioè quella che consentirà il trasferimento delle persone condannate negli Stati dell'Unione europea prescindendo in alcuni casi dal consenso del condannato. È di massima evidenza l'impatto che ciò può avere sul sistema delle carceri.

Altro aspetto importante che vorrei sottoporre alla Commissione è quello dei rapporti tra le procure territoriali e la DDA. I più recenti interventi normativi hanno previsto un ampliamento della competenza distrettuale, volto a consentire una piena ed immediata conoscenza anche di quei reati la cui commissione è frequentemente gestita, direttamente o indirettamente, dalle organizzazioni criminali.

Meritano una citazione in tal senso la legge 18 marzo 2008, n. 48, recante la ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa di Budapest sulla criminalità informatica del 23 novembre 2001, sul cosiddetto «cyber-crime», cioè la criminalità informatica e cibernetica.

Il testo che si trova al Senato, già approvato dalla Camera, prevede la competenza distrettuale anche per altri reati come il traffico di merci contraffatte, in riferimento agli articoli 473 e 474 del codice penale, aggravati ai sensi dell'articolo 474-*bis* del medesimo codice, (che prevede un'aggravante ad effetto speciale se i fatti sono commessi su ingenti quantità di merci, ovvero, fuori dei casi di cui all'articolo 416, attraverso l'allestimento di mezzi nonché di attività continuative e organizzate).

Sul versante processuale, il citato decreto-legge n. 92 del 2008, convertito nella legge n. 125 del 2008, ha esteso a tutti i reati di competenza distrettuale la possibilità che a rappresentare la procura distrettuale antimafia in dibattimento possano essere delegati i magistrati della procura territoriale (codificando una prassi virtuosa già in uso in molti uffici giudiziari).

Un altro aspetto cui vorrei brevemente accennare – sperando di anticipare una domanda che immagino mi potrebbe essere rivolta – riguarda i collaboratori di giustizia. Attualmente non abbiamo previsto ulteriori norme, ma siamo pronti alla collaborazione con questa Commissione per raccogliere altre eventuali considerazioni su questa materia.

Ciò detto, ritengo di aver concluso l'esposizione relativa alle indicazioni fondamentali del Governo nelle materie che costituiscono oggetto specifico di interesse della Commissione.

Come Ministro, vorrei ribadire che il Governo continua ad auspicare una forte sinergia informativa e propositiva, anche sotto il profilo tecnico-giuridico, con questa Commissione. Infatti, è vastissimo e variegato il campo degli interventi che riteniamo ci possano vedere impegnati nel prossimo futuro. Riteniamo vi sia ancora tanto da fare, dall'analisi dell'evoluzione del fenomeno mafioso all'identificazione delle sempre nuove forme di condizionamento dei pubblici appalti e di infiltrazione nelle attività di erogazione dei pubblici servizi, nonché con riferimento alla gestione concreta dei fondi europei. È proprio in questo contesto che il contributo di conoscenza che può essere fornito dalla Commissione parlamentare antimafia sarà un prezioso punto di riferimento per la messa a punto delle adeguate contromisure ad opera del Governo.

A conclusione della mia relazione e prima di sottopormi alle vostre domande, desidero ringraziare lei, signor Presidente, e tutti i componenti della Commissione per la gentile attenzione che mi avete rivolto.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Alfano per la sua esposizione.

Prima di aprire il dibattito, rinnovo la mia preghiera ai colleghi affinché siano il più possibile parsimoniosi nell'utilizzare il tempo a loro disposizione, limitandosi possibilmente alla formulazione delle domande, tenuto anche conto che abbiamo da poco svolto un'amplissima discussione generale, che non è il caso di ripetere in sede di audizioni dei Ministri o di altre personalità.

Penso sia meglio che il ministro Alfano risponda alle vostre domande a conclusione degli interventi, così da poter accorpate le risposte ai temi sollevati da più colleghi. Se qualcuno di voi avesse da porre quesiti particolari, è pregato di dirlo preliminarmente per consentire la disattivazione della comunicazione esterna.

PAPA. Signor Ministro, prendiamo atto del coraggio, della coerenza e dello spirito pragmatico con il quale ella ha affrontato questo primo scorcio di legislatura, in particolare per quanto concerne: il modo con il quale il Ministero si è rapportato e si sta rapportando con la Direzione nazionale antimafia, le direzioni distrettuali e le procure maggiormente interessate alla repressione del fenomeno; la politica che questo Ministero sta mettendo in atto in relazione alla tematica dell'articolo 41-bis, la grande coerenza e le scelte conseguenti che si stanno adottando in materia; gli assetti normativi che ella ha in parte oggi evidenziato e che si stanno svi-

luppando nel corso di questo scorcio di legislatura, che affrontano la materia in maniera innovativa e concreta, dando risposte agli operatori.

Come parlamentare napoletano non posso che ricollegarmi all'intervento che lei ha svolto in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario a Napoli, dove – come ella giustamente ha detto – esiste una magistratura che in maniera silente, ma concreta, si occupa di un fenomeno che vede oggi la regione Campania in un momento di grande crisi e decadenza. Sono sicuro che ella profonderà tutti gli sforzi affinché, con l'aiuto della magistratura, questo momento di difficoltà possa essere superato, anche perchè mediaticamente stiamo conoscendo una forte enfaticizzazione, a volte strumentalizzazione, unicamente di alcune realtà, come quella casalese, rispetto alla quale le attività investigative stanno sviluppando grandi progressi. Ciò, nondimeno, rende tale realtà ancor più feroce e incontrollabile.

Voglio segnalare che importanti contesti quale quello della stessa città di Napoli – che vede fortissime infiltrazioni anche negli ambiti della pubblica amministrazione, in particolare in settori delicatissimi, quale quello della sanità – o realtà come quella stabiese e nolana vedono un fortissimo impegno e la necessità di una forte implementazione, anche strutturale, rispetto a fenomeni che hanno oggi minore visibilità giornalistica e di dibattito, ma che presentano e presenteranno momenti di grandissima importanza e delicatezza.

Signor Ministro, sono sicuro che il contributo del Ministero e quello suo personale da uomo del Sud e da persona consapevole della necessità di estirpare questo fenomeno in maniera concreta, e non unicamente attraverso proclami o strumentalizzazioni giornalistiche e politiche, permetteranno alla regione Campania di vivere un nuovo momento di risollevarzione, uscendo dalla realtà di profonda e dolorosa crisi che sta vivendo.

Sotto questo aspetto, mi permetta, signor Ministro, di fare a lei e a noi stessi parlamentari campani impegnati in questa Commissione i migliori auguri, sicuri del fortissimo sforzo e dei risultati certi che saranno conseguiti anche grazie all'azione del Governo.

PRESIDENTE. Rinnovo ancora la mia preghiera ai colleghi di essere il più possibile parsimoniosi nell'utilizzare il tempo a loro disposizione, avendo da poco svolto un'amplissima discussione generale, che non è il caso di ripetere in sede di audizioni dei Ministri o di altre personalità.

Do quindi la parola al senatore Garraffa.

GARRAFFA. Ministro, lei poco fa ha parlato di circostanze unificanti ma ve ne possono essere anche alcune che non lo sono. Finora abbiamo svolto un ottimo lavoro in Parlamento. Vorrei soltanto leggerle parte di un'intervista fatta ad un magistrato palermitano molto stimato, anche da me, che non è sicuramente iscritto a Magistratura Democratica. Si tratta del procuratore aggiunto di Palermo Ignazio De Francisci, il quale sul «Giornale di Sicilia» ha detto praticamente che nelle indagini relative all'energia eolica, se non ci fossero state le intercettazioni, non sarebbero

stati individuati i rapporti tra mafia e politica. Le intercettazioni sono consentite per i mafiosi. Quindi, ha ribadito che l'indagine «è iniziata da due *input* diversi, provenienti da Carabinieri e Polizia, poi confluiti in un unico fascicolo. Certo, le intercettazioni restano un sistema fondamentale per la raccolta e la prova in questo sistema processuale di tipo accusatorio e non cartolare che vige in Italia.»

Chiedo di secretare quello che mi accingo a dire.

(I lavori proseguono in seduta segreta alle ore 13,45).

(I lavori riprendono in seduta pubblica dalle ore 13,47).

(Segue GARRAFFA). Lei, signor Ministro, non ha parlato di intercettazioni, forse perché ritiene che questa non sia una Commissione che si deve occupare di queste cose. Io però le chiedo una risposta concreta. Lei sa quanto si è fatto a Palermo per giungere ad una sorta di collaborazione da parte delle imprese, sa quanto hanno fatto le organizzazioni di categoria e sa anche quanti risultati si sono raggiunti dal 1991 (data dell'omicidio di Libero Grassi) ad oggi: le organizzazioni di categoria sono arrivate ad espellere gli iscritti che non collaborano. Credo che da parte vostra ci debba essere una risposta concreta.

La vicenda delle intercettazioni, così come quella dei giornalisti, a mio avviso crea una macchia sulla possibilità di continuare ad avere circostanze unificanti rispetto alla lotta alla criminalità organizzata.

COSTA. Signor Presidente, da parte mia due domande, non senza aver dato prima al Ministro atto della competenza, del piglio, dell'impegno e della passione con cui si è accostato a questo lavoro. Grazie per quello che ha fatto e auguri per quello che farà.

Non ritenendola disgiunta dalla politica e dalla funzione che riguardano questa Commissione, le chiedo se ha già pensato di riservare attenzione alla vita e all'edilizia carcerarie, che a mio avviso è indispensabile vengano riconsiderate per far sì che la pena abbia il suo effetto redentivo.

Come noto, Equitalia Giustizia è una società per azioni; peraltro, sono stato io il presentatore dell'emendamento che ne ha proposto l'istituzione. Al riguardo, le chiedo se ravvisa l'utilità che Equitalia Giustizia presenti più frequentemente il proprio rendiconto, diversamente da quello che accade per tutte le società per azioni che devono presentarlo solo a fine anno. In tal modo, si potrebbe avere il termometro di quello che accade ai fini della liquidazione dei patrimoni della criminalità organizzata.

Le chiedo altresì se non ritenga utile un raccordo funzionale tra l'ufficio del commissariato per i beni sequestrati e l'organo gestorio di Equitalia Giustizia Spa.

LUMIA. Il Ministro ha fatto riferimento ad alcune norme che sono state condivise e sa anche che, come opposizione, abbiamo non solo condiviso ma anche proposto molte norme. Faccio riferimento all'abolizione

per i boss mafiosi del gratuito patrocinio, all'aumento della durata della pena di cui all'articolo 416-*bis*, alle norme sul 41-*bis* per rendere tale misura più severa e rigorosa, alle misure di prevenzione patrimoniali e ad altre che qui non elenco. Segno che c'è da parte nostra una sincera e leale disponibilità, sia alla Camera che al Senato, a trovare, almeno sulla lotta alla mafia, un'intesa che dobbiamo al Paese e agli operatori, anche per la minaccia che viene dalla presenza collusiva nella società, nell'economia e nella politica delle varie organizzazioni mafiose.

Sugli altri temi della giustizia ci sono enormi divisioni, spesso ancora oggi non riconducibili ad intesa. Almeno sulla lotta alle mafie, però, dobbiamo fare uno sforzo per procedere insieme. Alcuni passi in avanti li abbiamo fatti ma ce ne sono altri ancora da fare e bisogna avere più coraggio e più determinazione, dando segnali dirompenti contro i sistemi collusivi delle mafie.

Qualche riferimento, signor Ministro.

Siamo stati noi ad avanzare la proposta di aumentare di due anni (per il minimo e per il massimo) la durata della pena prevista dall'articolo 416-*bis*. L'esperienza giudiziaria ci dice che siamo in un circolo vizioso, perché tutte le indagini colpiscono sempre le stesse famiglie e gli stessi boss. È necessario che il nostro Paese non si dissangui in tale circolo vizioso che continuamente vede riproposti alla guida delle organizzazioni mafiose gli stessi boss. Tenuto conto di quanto il nostro sistema democratico, la nostra Carta costituzionale e i nostri codici ci consentono, è importante fare un ulteriore passo avanti per rendere le pene per i reati di mafia ancora più severe. C'è una sua disponibilità ad accogliere proposte che, come opposizione o anche come Commissione, potremo avanzare?

Ancora. Ministro, lei non ha accennato alla vicenda degli organici dei magistrati che operano nei distretti più difficili della lotta alla mafia, sa però che versano in condizione di piena emergenza. Nella passata legislatura è stata approvata una norma condivisa dalle allora maggioranza e opposizione, che oggi si sono invertite, sull'ordinamento giudiziario, che prevede che in certe sedi i giovani magistrati non possano essere chiamati a svolgere né le funzioni requirenti né le funzioni giudicanti monocratiche. Sappiamo però che questa norma, nonostante si stia mettendo in moto un incentivo finanziario per motivare i magistrati a trasferirsi nelle sedi del Sud, rischia di non sortire un buon effetto. È quindi necessario intervenire e correggerla per prevedere qualcosa di più efficace del solo sistema degli incentivi.

Diversamente, in Sicilia, Calabria, Campania e in alcune zone della Puglia, venendo meno importanti professionalità e con vuoti in organico (nella DDA di Caltanissetta, ad esempio, nonostante i risultati positivi ottenuti, si rischia la paralisi), si arriverà all'emergenza nella lotta alla mafia.

Lei faceva riferimento all'articolo 41-*bis*, che è stato ultimamente modificato al Senato, dove come PD abbiamo avanzato proposte, che sono state prese in considerazione nella quasi totalità. Abbiamo solo criticato il ruolo attribuito ai giudici di sorveglianza con riferimento alla

competenza sui reclami. Se la Camera comunque approverà un testo così rigoroso, vero e ben costruito come quello licenziato dal Senato, il tema all'ordine del giorno diventerà l'effettività dell'articolo 41-*bis*, nonché l'apertura di diverse sezioni a tal fine dedicate. Lei, signor Ministro, e tutti noi dovremmo avere il coraggio di aprire non solo la sezione di Cagliari ma anche quelle delle piccole isole dove già esistono delle carceri.

Non faccio riferimento ad alcuna isola specifica per evitare polemiche però, Ministro, sappia, perché è importante, che il sistema carcerario delle isole di Pianosa e dell'Asinara allora funzionò. Mi riferisco alle isole minori nelle quali ci sono carceri ordinarie, per l'allestimento delle quali non solo non servirebbero troppe risorse ulteriori per aprire nuove sezioni ma dovrebbe farci evitare una contrapposizione con le realtà locali. Ripeto, nelle isole nelle quali ci sono delle carceri ordinarie è necessario promuovere sezioni dedicate all'applicazione del regime di cui all'articolo 41-*bis*. Funzionò allora quell'intuizione di Falcone, non vedo perché oggi non dobbiamo seguire la strada che egli seppe intelligentemente aprire. Su questo punto volevo conoscere la sua opinione, signor Ministro. Sulle intercettazioni telefoniche Ministro sono ancora convinto dei danni che si possono riversare anche sulla lotta alla mafia.

Mi soffermo ora sulla questione di Equitalia. Siamo in una situazione di emergenza, poiché molti amministratori giudiziari stanno rischiando di compromettere il buon lavoro fatto nella gestione delle aziende per via della scelta di accentrare tutte le risorse. Lei ha accennato a questo problema, ma dobbiamo intervenire con più celerità. Deve essere chiaro per tutti che i beni confiscati non devono servire a fare cassa per lo Stato dirottandole verso l'erario. Occorre invece implementare la gestione sociale e produttiva dei beni e certamente sostenere anche gli apparati della giustizia e della sicurezza del nostro Stato. Tuttavia, nella sua relazione lei non ha indicato questa priorità. Mi auguro che lei possa farlo in sede di risposta, in modo che il tema emerga con chiarezza e le sue parole si trasformino, appunto per le competenze che lei ha, in un atto di indirizzo.

Considero un errore ed un pericoloso arretramento lo spostamento di tutti i processi di mafia in corte d'assise. Volevo conoscere la sua opinione a tale riguardo, perché su questa vicenda rischiamo di compromettere la convergenza parlamentare esistente sulla lotta alla mafia. Torneremo indietro di anni e rischieremo di dare un segnale contraddittorio, che a mio avviso è negativo nei confronti delle organizzazioni mafiose.

Desidero sottoporle anche l'argomento – che credo sia caro pure al Presidente della Commissione – della durata della protezione dei collaboratori di giustizia: il periodo di 180 giorni, a partire dall'inizio delle dichiarazioni, dovrebbe essere reso effettivo, escludendo quindi i giorni di deposizione al processo e di trasferimento presso i tribunali, per evitare che si faccia un cattivo lavoro. Si rischia, infatti, che, una norma giusta, varata per compiere un buon lavoro, nella gestione quotidiana induca ad una fretta che non darebbe la possibilità di interrogare in modo approfondito, di vagliare bene e di raccogliere con la giusta attenzione le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia. Mentre sui testimoni di giustizia ci

aspettiamo una maggiore attenzione all'inserimento lavorativo nella pubblica amministrazione.

LI GOTTI. Ringrazio il signor Ministro per la sua relazione ma, poiché su alcuni passaggi rimango molto dubbioso, formulo le mie domande e sottolineo i punti che suscitano il nostro allarme.

Innanzitutto ritengo necessario fare un'osservazione. Il signor Ministro ha parlato del Fondo giustizia creato nell'ambito di Equitalia ed ha affermato che esso verrà così ripartito: un terzo andrà al comparto sicurezza, un terzo al comparto giustizia, un terzo all'erario. In effetti era ciò che avevamo deliberato, dopo un confronto e anche una nostra sollecitazione; poi però la situazione è cambiata perché la legge n. 2 del 2009 ha stabilito che solo il 30 per cento del Fondo giustizia deve essere ripartito nella misura che era stata prevista e che ho poc'anzi indicato. Inoltre, è stato eliminato il riferimento alla distribuzione annuale, è stato cancellato l'avverbio «annualmente» ed ora si parla di rotazione.

Avevamo fatto una battaglia per assicurare tutte queste risorse, della cui esistenza eravamo tutti informati (dovrebbero essere oltre 2 miliardi di euro), alla giustizia e alla sicurezza. Eravamo convinti di avere raggiunto questo risultato, purtroppo tale distribuzione è stata modificata radicalmente. Volevo farle presente questa situazione, della quale peraltro è stata anche investita la Commissione giustizia del Senato, che ha chiesto un incontro con lei per avere un chiarimento in merito.

Sono perfettamente d'accordo su molte delle iniziative assunte e sulle altre che si potranno realizzare. Desta la mia preoccupazione, invece, la materia delle intercettazioni. A tale riguardo, signor Ministro, le manifesto i nostri dubbi e le nostre perplessità e, qualora questi abbiano un loro fondamento, le chiedo che siano oggetto di una rivalutazione da parte del Ministero.

Sto parlando ovviamente del testo licenziato dalla Commissione giustizia della Camera, che sarà discusso in Aula a partire da lunedì prossimo. Mi rendo conto che è stato compiuto un notevole sforzo con riferimento alle intercettazioni ambientali, per sostituire il riferimento alle private dimore con la dizione «luogo privato». Ciò significa consentire le intercettazioni ambientali anche nei magazzini, ad esempio, e in tutti i luoghi che non siano di privata dimora, ma che comunque siano privati. È un importante passo in avanti.

Resta però non convincente il fatto che, ad esempio, per procedere alle intercettazioni ambientali per la ricerca dei latitanti, che è un profilo molto importante, si debba verificare la sussistenza di sufficienti indizi di colpevolezza. Sto parlando dell'articolo 295 del codice di procedura penale.

La cattura dei latitanti è estremamente importante, visto che nelle organizzazioni criminali spesso proprio i capi si sottraggono all'arresto. Un'enorme soddisfazione coinvolge tutti noi, quando le forze dell'ordine riescono a cogliere un risultato positivo in tal senso. Proprio perché questo è il nostro stato d'animo comune, dobbiamo tenere presente che la previ-

sione della sussistenza del requisito di gravi indizi di colpevolezza, per poter procedere a intercettazioni ambientali finalizzate alla cattura del latitante, renderebbe estremamente difficile l'applicazione di questo istituto. Le intercettazioni ambientali, infatti, vengono effettuate proprio per spiare negli ambienti, quindi non esiste una posizione individualizzata di colpevolezza.

Diversi accertamenti giudiziari hanno consentito di apprezzare che l'utilizzo delle intercettazioni ambientali ha condotto all'individuazione di canali di contatto e successivamente alla cattura di latitanti, benché nel luogo sottoposto a captazione non si commettesse un reato, ma si creassero quei contatti che potevano portare poi alla cattura del latitante. Su questo punto richiamo la sua attenzione.

Inoltre, sappiamo benissimo che esistono alcuni reati cosiddetti spia dei fenomeni di criminalità organizzata. Quelli attuali che abbiamo potuto verificare sono: l'usura, la contraffazione e il commercio di materiale adulterato (nuovo settore estremamente importante), il favoreggiamento reale, la frode in pubblica fornitura, lo scambio elettorale politico-mafioso, l'articolo 416-ter del codice penale, l'evasione e il sequestro di persona non a scopo di estorsione. Questi sono detti reati spia perché possono, attraverso le indagini, portare ad un contesto molto più ampio, collocabile in ambiti attribuibili alla criminalità organizzata. Per questi reati è necessario che esistano gravi indizi di colpevolezza, nel senso che si è abbandonata la strada del codice che parlava di necessità di gravi indizi di reato, spostandosi sulla individualizzazione dell'intercettato.

Ad esempio, se viene trovato il cadavere di un assassinato in una campagna, per poter procedere alle intercettazioni ambientali o anche telefoniche devono esistere gravi indizi di colpevolezza, ma gli autori sono ancora ignoti. Come si fa? Si sa inoltre che quel delitto può essere maturato in un determinato ambiente, tale da non individuare con certezza la persona ma, appunto, l'ambiente, senonché non si può procedere alle intercettazioni perché ci vogliono i gravi indizi di colpevolezza.

L'attuale sistema, invece, ritiene che servano gravi indizi di reato. In quel caso il reato c'è, perché c'è il cadavere, ma non si possono fare le intercettazioni se non si trova il responsabile, perché il requisito dei gravi indizi di colpevolezza, secondo l'elaborazione giurisprudenziale, equivale quasi alla responsabilità della persona. Si tratta, cioè, degli stessi elementi che vengono utilizzati per catturare una persona.

Questo problema solleva alcuni interrogativi. Pensate che addirittura, nel testo licenziato dalla Camera, è previsto che nei procedimenti contro ignoti, per procedere alle intercettazioni ambientali o telefoniche, è necessaria la richiesta della persona offesa. Ma se la persona offesa è un cadavere come si fa ad aspettare un'istanza per poter procedere alle intercettazioni ambientali o telefoniche?

Altro profilo che ci preoccupa è quello che riguarda la modifica dell'articolo 103 del codice di procedura penale (articolo molto delicato), vale a dire il divieto di utilizzazione delle intercettazioni se queste intervengono tra un latitante, ad esempio, e il proprio difensore. Che cosa si

prevede nel testo che è stato licenziato dalla Camera? La norma attualmente prescrive l'inutilizzabilità dell'intercettazione quando riguardi un avvocato, perché c'è violazione del principio di difesa ed altro. La modifica proposta va nel senso che il divieto di utilizzazione dell'intercettazione opera anche qualora l'intercettazione sia stata eseguita su un'utenza diversa da quella in uso al difensore. In altri termini, mentre si comprende e si deve difendere il divieto di intercettazione che riguardi un'utenza del difensore, mi sembra eccessivo ritenere che sia applicabile la sanzione dell'inutilizzabilità anche qualora la captazione venga fatta su una linea che non sia quella del difensore ma su un'utenza diversa che riguardi comunque incidentalmente anche il difensore.

A proposito del problema che abbiamo affrontato anche in passato sulle intercettazioni che coinvolgono i parlamentari, si è detto che l'intercettazione sull'utenza di un parlamentare deve essere autorizzata. Recentemente però la Corte costituzionale ha anche affermato che qualora si tratti di una captazione che casualmente coinvolga un parlamentare non sussiste questa preclusione. Perché ora dobbiamo introdurla per le utenze che non sono intestate ai difensori ma che da essi vengono incidentalmente utilizzate? Sono intercettazioni che possono portare ad un risultato ma quell'utenza, pur essendo diversa, non può essere utilizzata per il solo fatto che riguarda una conversazione con il difensore.

Infine, vorrei richiamare alla sua attenzione il fatto che è stato introdotto, nella proposta di modifica del testo sulle intercettazioni, il cosiddetto *budget* annuale, nel senso che il Ministero fissa una somma alla quale si ritiene che si possa derogare. La norma proposta e licenziata in Commissione dice che il limite di spesa può essere derogato su richiesta del procuratore capo al procuratore generale per comprovate, sopravvenute esigenze investigative. È una norma che colma quella zona di rischio per cui si blocca tutto se non ci sono fondi. Senonché, e la prego di intervenire su questo, il riferimento al procuratore capo che fa richiesta al procuratore generale tiene fuori il procuratore distrettuale. Come Commissione antimafia ci preoccupiamo del procuratore distrettuale che è il capo di un ufficio che non coincide con quello del procuratore capo ma è creato nell'ambito della procura del distretto di corte d'appello; è un altro ufficio. Quindi, nel caso di una richiesta del procuratore distrettuale antimafia, non abbiamo previsto la possibilità di deroga al *budget* in quanto tale figura non è tra quelle indicate come richiedenti al procuratore generale l'autorizzazione alla delega. Sono convinto che questa sia una questione di mera dimenticanza, ma le chiedo di consentire l'intervento alla Camera e al Senato per poter integrare il testo, perché questo punto, ovviamente, ci interessa molto.

Ultima questione. Nel disegno di legge n. 733, che ormai abbiamo licenziato e andrà alla Camera nei prossimi giorni, è stata integrata la disciplina del sequestro penale. È stato fatto molto bene. Stiamo parlando quindi non di problemi di mafia ma di sequestro penale ordinario. Sono stati inseriti tra i beni suscettibili di sequestro azioni e quote sociali, an-

notazioni di libri sociali, iscrizione al registro delle imprese, strumenti finanziari dematerializzati e ne viene fatto l'elenco.

Per simmetria e completezza di sistema, avevamo proposto che l'estensione a questi ulteriori beni – per noi sarebbe di estrema importanza – valesse anche per i sequestri adottati nell'ambito delle misure di prevenzione antimafia. Perché nelle misure di prevenzione antimafia questi beni non sono aggredibili? Avevamo proposto che, così come si è esteso il sequestro penale ordinario a questi beni, la stessa estensione avvenisse per il sequestro penale nell'ambito delle misure di prevenzione patrimoniale antimafia. Il Governo però ha detto no. Ministro, rifletta su questo aspetto, anche perché questi beni sono stati oggetto di una sollecitazione del procuratore nazionale antimafia che ha visto in questa estensione della previsione una possibilità di aggressione nelle misure di prevenzione. Probabilmente, si è deciso di non accogliere la nostra indicazione. Il Governo, infatti, ha risposto no all'emendamento da noi presentato che avrebbe portato a tale estensione. Inviterei il signor Ministro ad una riflessione sul punto, perché la nostra proposta aiuterebbe a disporre di un ulteriore strumento nel contrasto alla criminalità organizzata.

PRESIDENTE. Colleghi, invito quanti di voi hanno preso la parola a non lasciare l'Aula, per così dire, perché non sarebbe un bello spettacolo.

BOSSA. Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare il signor Ministro per aver accolto il nostro invito ad essere qui presente stamattina.

Con l'intento di rispettare il suo invito a mantenersi in tempi ragionevoli, signor Presidente, pongo poche domande rapidissime al Ministro, senza alcun commento.

Può darci qualche notizia più certa circa l'istituzione di una nuova procura antimafia a Caserta? Non ritiene che un patrimonio di conoscenze come quello fin qui accumulato dalla procura napoletana possa essere disperso con una duplicità di funzioni che non è un'implementazione, ma una divisione di uffici e risorse? Se questo avverrà, può dirci con quali mezzi?

Ho visitato più volte quello che viene definito l'inferno di Poggioreale, dove – come lei sa – l'affollamento è il problema più urgente, per cui ben venga la costruzione di nuovi penitenziari. Vorrei però sapere con quali risorse vengono finanziate le nuove costruzioni e se risponde a verità che le risorse vengono sottratte alla formazione dei detenuti e, quindi, al tentativo di un loro reinserimento sociale, che pure è un principio sancito dalla Costituzione.

DE SENA. Signor Presidente, desidero ringraziare il signor Ministro per la sua presenza oggi e rivolgergli una richiesta molto rapida. Nell'ambito delle missioni indicate da lei, signor Presidente, come specifiche della nostra Commissione parlamentare, vi è anche la possibilità di arrivare ad un testo unico della normativa antimafia. Per il mio intervento, dunque, prenderò spunto specialmente dalla prima parte della sua relazione, quella

generale, concernente la prevenzione, oltre che il contrasto, ma anche dalla sua parte finale, relativa all'esigenza di un aggiornamento normativo.

Ritiene opportuno istituire un gruppo di studio, anche misto, tra l'ufficio centrale legislativo del Ministero della giustizia e quello del Ministero dell'interno per operare in questa direzione? Ovviamente, tutto ciò dovrebbe avvenire anche in collegamento con la Commissione parlamentare e la Direzione nazionale antimafia, specialmente su determinate norme che hanno bisogno di un aggiornamento. Mi riferisco allo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa, alla gestione dei beni sequestrati e confiscati, alla certificazione antimafia, al trattamento dei testimoni di giustizia e delle vittime del *racket* dell'usura, e questo elenco sicuramente non è esaustivo. Questa nuova metodologia potrebbe vedere effettivamente una concertazione e una condivisione *bipartisan* su questo fronte.

MARITATI. Signor Presidente, ringrazio il signor Ministro per averci esposto i punti essenziali del suo programma. Continuo ad augurargli buon lavoro nell'interesse di noi tutti e nella speranza che riesca a dare al suo difficile programma di lavoro un'impostazione che possa trovare condivisioni sempre maggiori, oltre a quelle che ha già trovato – come ha ricordato il collega Lumia – a proposito di alcune norme.

Le mie domande sono tre. La prima riguarda l'attività internazionale del suo Dicastero. Nella precedente legislatura, il Ministero dell'epoca diede particolare impulso all'attività internazionale, per ovvi motivi: ormai c'è un'internazionalizzazione conclamata del crimine, che deve rispondere ad un'internazionalizzazione dell'anticrimine. Di questo aspetto, fu preso in particolare considerazione il momento degli accordi, tra i quali lei ha citato giustamente quello che parte da una direttiva quadro della Comunità Europea, relativa alle squadre investigative comuni. Purtroppo, riuscimmo a far varare la legge di ratifica solo dal Senato, poi, in base a quanto è previsto dal Regolamento, il testo è stato rimesso in corsia preferenziale, ma si trova ancora presso quel ramo del Parlamento con non poche difficoltà, che vengono da parte della maggioranza. È strano, perché pure la maggioranza attuale – che era l'opposizione di quel momento – collaborò al varo del quel disegno di legge. Non è questo però l'oggetto principale della mia domanda.

Fu posta in essere una serie di attività preparatorie alla conclusione di accordi internazionali che ricalcano e ricalcano sostanzialmente lo schema della legge di ratifica sulle squadre investigative miste. Questo, perché è chiaro che per il concetto di internazionalizzazione il crimine organizzato non si ferma ad estendere la sua presenza e la sua micidiale attività di aggressione solo ai Paesi della Comunità europea, ma è presente in maniera particolarmente virulenta anche in altri Paesi che non ne fanno parte. Da qui la necessità di stipulare con questi Paesi accordi pari, di contenuto uguale a quello dell'accordo quadro che stiamo ratificando.

Ministro, la domanda è la seguente: intende continuare quel lavoro? Erano circa otto gli accordi in procinto di essere firmati dal Capo del Governo, che però, per gli ovvi motivi che ho già citato, riuscì a sottoscrivere solo quello di Tirana con l'Albania; ne restano sette o otto con i Paesi dei Balcani e con quelli del Centro e del Sud America, che ritengo molto importanti.

Quanto alla situazione carceraria, non le farò la domanda relativa a come si sta affrontando il problema del sovraffollamento, avendolo trattato tutti, perché comporta, come noto, particolare difficoltà. Credo che qualcosa in più sul piano edilizio debba e possa essere fatto; ma non è soltanto questo il punto risolutivo. Secondo me, sarebbe importante gestire meglio gli ingressi nel carcere, ovviamente dando vita a riforme sul piano della criminalizzazione di comportamenti. Il Ministero ha fatto uno studio per valutare l'impatto sul sistema carcerario delle norme sull'immigrazione? Ha tenuto conto delle presenze legate alla legge Bossi-Fini e di quelle connesse alle sostanze stupefacenti? Abbiamo bisogno di una organizzazione carceraria che non consenta più presenze numerosissime per fatti che, per quanto abbiano una indiscussa natura illegale, non siano di pericolo tale per la società da richiedere l'occupazione di una buona parte degli spazi destinati a ben altri crimini.

Proseguo per punti.

Organici della magistratura. Non pongo una domanda, esprimo solo l'auspicio che non si tocchi la norma sui giovani magistrati nelle sedi disaggiate, perché all'interno della magistratura e della politica abbiamo lottato affinché tali magistrati, tutt'altro da ritenere incapaci, venissero tutelati. Fui anch'io un giovane magistrato e, modestamente, credo di non aver commesso grandi errori in quel periodo, ero però già consapevole di una sovraesposizione gravissima. Va, infatti, considerato il pericolo di incidere sulla formazione del magistrato, che è un bene e un valore che dobbiamo tutelare. Si trovino dunque altri sistemi, magari gli incentivi o una diversa organizzazione, ma non si mandino i giovani in prima linea nei posti più delicati, ripeto, non per incapacità, perché potrebbe essere il contrario, ma perché devono fare altro e lavorare in collegio.

Beni confiscati. Di questo settore mi interessai anche nella scorsa legislatura. Sono d'accordo con la figura del prefetto. Ho avuto modo in più occasioni, anche a livello governativo, di stimare e valutare l'importanza di queste figure, di questi servitori dello Stato di altissimo livello e capacità. È però necessario dare vita al più presto (la legge lo consente ma viene da domandarsi cosa stia facendo il Ministero in questa direzione) ad un organismo superiore che svolga un duplice compito. In primo luogo dovrebbe supplire ad eventuali carenze di intervento, perché laddove un prefetto non è attrezzato da più punti di vista – ed è possibile –, si potrebbe determinare in una regione o in una provincia la mancanza di un adeguato intervento e conseguentemente la possibilità di un intervento sostitutivo da parte dell'organo nazionale, che pure è previsto. In secondo luogo, tale organismo avrebbe una visione complessiva e unitaria in questo settore. Non può mancare un momento superiore alle varie prefetture.

Intercettazioni. Le pongo una domanda: non ritiene che vi sia una grave contraddizione nella normativa che la maggioranza sta sostenendo? Si interviene con una serie di limiti e di vincoli, alcuni dei quali accettabili nella misura in cui tutelano la *privacy*. Non ho mai ritenuto trascurabile, infatti, la diffusione di notizie che non servano alle indagini o che non abbiano rilevanza o che possano danneggiare persone del tutto estranee, ma sono contrario a limitare il sacrosanto diritto-dovere della stampa. Di questo però discuteremo. Dicevo, si interviene con una serie di limiti e di vincoli che dovrebbero servire ad evitare l'aspetto più grave che un uso poco corretto delle intercettazioni ha generato nel nostro Paese. Ma se si sta provvedendo in questa direzione per sanare indubbi effetti negativi, perché si interviene contestualmente alzando il livello delle pene? Perché si esclude una serie di reati che, per le ragioni indicate prima dal senatore Li Gotti, poi da altri colleghi, sono indispensabili anche al contrasto del crimine organizzato? In ogni caso, quand'anche non lo fossero, sarebbero sempre reati. Perché questa limitazione? È una contraddizione preoccupante.

Se si interviene su questo strumento così delicato con la motivazione vera che è quella di dover intervenire perché il cattivo uso dello strumento ha prodotto effetti negativi su soggetti estranei, non capisco perché si limiti obiettivamente la possibilità di intercettazioni. Chi e cosa si vuole coprire? Ad un certo punto – e qui, signor Ministro, almeno dal mio punto di vista, c'è un'altra parte interessante per lei – si tira fuori un argomento suggestivo per l'opinione pubblica: si spende troppo. È vero. L'abbiamo verificato, l'ho verificato personalmente con gli altri Sottosegretari dell'epoca. Mi riferisco ad un lavoro che fu delegato proprio a me, che portai avanti con molta convinzione e di cui ho fatto cenno anche in alcune riunioni tenute tra Governo ombra e Governo reale. Esiste una proposta di un ente – che non è neppure un ente di mera privata speculazione, trattandosi di Finmeccanica – concernente un sistema che sottoposi al vaglio di tre luminari (uno dei quali specializzato anche in nanotecnologie di livello internazionale) la cui natura è stata ritenuta generalmente efficientissima. Questo sistema garantirebbe l'assoluta segretezza, perché metterebbe in condizione il solo magistrato di accedere, di decidere e di avere il risultato con la decrittazione, con l'eliminazione quindi di ogni e qualsiasi intermediario, gestore telefonico compreso. Questo non è di poco conto.

L'aspetto più interessante però ai fini della domanda è il seguente: l'offerta era – e secondo me, dovrebbe essere – molto interessante perché abbassava quasi alla metà il livello di spesa e di costo raggiunti nell'ultimo anno, cioè il 2006 o il 2007 (oltre 400 milioni di euro); si parlava di 250 milioni ma la sensazione era che fossero pronti a scendere a 200. Il prezzo però – altro punto interessante – era bloccato per dieci anni, prescindendo dal numero delle telefonate. Insomma, se si può tecnicamente risparmiare, se si può ridurre le possibilità di fuga perché il magistrato, se è l'unico a sapere tutto ciò che si deve sapere, sarà il solo a dover rispondere (e dovrà farlo) di eventuali fughe illegali, se si possono salvare le tasse o le casse dello Stato, perché procedere ad una riduzione e

parlare di *budget* che complicheranno la situazione? Le telefonate vanno fatte secondo legge e se il magistrato sbaglierà, si farà valere il codice di responsabilità disciplinare esistente; ho paura però a porgli dei limiti.

NAPOLI. Signor Ministro, la ringrazio per la relazione e per quello che sta facendo come responsabile di un Dicastero così importante anche, e soprattutto, per le competenze della nostra Commissione in relazione al contrasto alla criminalità organizzata. Al di là degli interventi normativi di cui si è reso promotore, voglio darle atto delle iniziative che ha posto in essere sia per annullare la revoca e ripristinare il regime di cui all'articolo 41-*bis* a noti boss della criminalità organizzata sia nei confronti di quei magistrati che non hanno garantito la certezza della pena a famosi criminali.

Ferma restando questa premessa dovuta, credo ci sia ancora tanto da fare nel contrasto alla criminalità organizzata, anche perché abbiamo visto che è molto capace e brava nel riuscire ad aggirare le norme giuridiche per continuare nei suoi affari illeciti.

Alcune delle domande che volevo porle sono già state formulate dai colleghi che mi hanno preceduto. In particolare, sollecito anch'io una soluzione del problema degli organici della magistratura e concordo con il collega Maritati sul fatto che non sia opportuno inviare nelle sedi disagiate giudici di prima nomina, non per loro incapacità, ma proprio a causa della difficoltà di certe situazioni. D'altra parte, abbiamo già affrontato questo discorso quando si è discusso sul provvedimento per garantire la copertura degli organici nei tribunali di sedi disagiate. Occorre però fare qualcosa, soprattutto per garantire l'accelerazione dei processi per mafia. Dobbiamo fare almeno questo, visto che chiediamo costantemente la certezza della pena. A tale proposito, vorrei sapere se ha già in mente qualche modifica alla normativa sugli ordinamenti giudiziari che possa accelerare i processi per mafia.

Le chiedo altresì, anche se questo tema forse è più di competenza del Ministero dell'interno, se intende procedere ad una rivisitazione dell'attuale norma che regola il trattamento dei testimoni di giustizia. Lei ha parlato giustamente dei collaboratori di giustizia, ma credo che anche in questo settore si avverta la necessità di un intervento del suo Dicastero.

Ancora. Intende intervenire a livello normativo per contrastare le collusioni esistenti tra mondo della criminalità organizzata, mondo politico e mondo imprenditoriale? Il senatore De Sena ha fatto riferimento alla necessità di giungere ad elaborare un testo unificato della normativa antimafia e questo a mio avviso sarebbe un fatto eccezionale. Più specificamente, allo stato attuale, ritiene che si possa intervenire per modificare la norma attualmente vigente, con riferimento all'individuazione e alla punibilità del voto di scambio?

Infine, rispetto all'attuale legge sullo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa, reputa che ci sia analogha necessità di un in-

tervento per arrivare davvero a colpire le collusioni tra mondo politico e criminalità organizzata?

SISTO. Ho avuto la fortuna di ascoltare il Ministro in diverse audizioni, quindi non potrò anamnesticamente non tener conto di quello che ho ascoltato.

Devo dire che le caratteristiche del suo dire e del suo fare affondano le radici in due fondamentali direttrici: una politica non del dire ma del fare, in cui cioè al dire si accompagna sempre una rapidità nell'esecuzione dei programmi; un respiro assolutamente sistematico, in cui nessuna scelta è disgiunta dall'esistente o non tiene conto di quello che si può fare.

Sotto questo profilo, quanto è accaduto in tema di reati afferenti al fenomeno mafioso è lontano da emotività, non si tratta di interventi a macchia di leopardo. Mi sembra si possa parlare di una costante ricerca di equilibrio tra le esigenze del cittadino e i principi giuridici e costituzionali, in rigoroso disordine, che il nostro ordinamento ha tesaurizzato.

Non si sottrae, ripeto, a questa modalità di intervento generalizzato quello che è stato fatto in tema di mafia. Prendo le mosse dalle intercettazioni telefoniche, perché mi sembra che qualche collega, nel suo intervento, non abbia tenuto conto in modo approfondito delle misure contenute nel testo licenziato dalla Commissione giustizia della Camera, con grande impegno di tutti. Devo, infatti, dare atto all'opposizione di essere stata particolarmente feconda di spunti utili per l'individuazione di un testo a volte anche condiviso.

Se dobbiamo prendere le mosse dal disegno di legge sulle intercettazioni, questo respiro sistematico e pragmatico incontra punti di assoluta convergenza e di conferma.

Innanzitutto, si parte dalla certezza che vi è stato un abuso continuato e reiterato dello strumento delle intercettazioni, approfittando di una formulazione normativa assolutamente slabbrata e incapace di contenere nei limiti di una civiltà giuridica un fenomeno che invece, secondo la logica del codice Vassalli-Pisapia, doveva essere limitato a particolari situazioni e frangenti. Come dicevo, c'è stato un abuso a cui bisognava dare una risposta, affinché il *take care of*, il prendersi cura del cittadino, avesse in qualche modo una risposta normativamente efficace.

Ma soprattutto, e su questo punto voglio che vi sia chiarezza, vi è un doppio binario, scandito nella riforma delle intercettazioni dall'articolo 267, comma 3-*bis*, assolutamente inoppugnabile, che neanche l'opposizione ha mai criticato in Commissione giustizia. Vi invito a controllare il testo della norma che propone questa diversificazione, ove è consentito ricorrere alle intercettazioni ambientali fra presenti «anche se non vi è motivo di ritenere che nei luoghi ove è disposta si stia svolgendo un'attività criminosa». Questo è stato un emendamento introdotto in Commissione con gran serenità.

Aggiungo ancora che i sufficienti indizi di reato e la durata delle stesse intercettazioni danno eco di come vi sia stata grande attenzione a questo doppio binario, che fa sì che il provvedimento sulle intercettazioni

non possa mai essere scambiato come un intervento che riverberi negativamente i suoi effetti sulle indagini in tema di reati afferenti alla mafia.

Si è parlato anche della persona offesa, nel caso che muoia. Molto banalmente, dal basso della mia esperienza di marciapiede della quotidianità giudiziaria, rammento che la persona offesa, in caso di morte, non è certamente il morto ma gli eredi. Mi sembra che questa preoccupazione, nella normalità e usualità delle cognizioni giuridiche, possa essere superata con la semplice valutazione che il morto non è mai una persona offesa, ma questa si identifica in coloro che ereditano i diritti del morto e quindi possono validamente prestare la loro volontà per tutti i diritti che ne scaturiscono. L'osservazione può apparire semplicistica e ve ne chiedo scusa.

Per quanto riguarda l'articolo 103 del codice di procedura penale, credo che il diritto di difesa non possa essere scambiato con un'utenza telefonica. Ci mancherebbe altro! Non è che il difensore è tale se chiama dalla sua utenza e non lo è se chiama da un'altra utenza. Mi sembra un formalismo inaccettabile sul piano della tutela e della garanzia costituzionale del diritto di difesa. Anzi, proprio l'articolo 103, come modificato e ristretto rispetto alla originaria formulazione delle camere penali, che è stata asciugata notevolmente in Commissione giustizia, per restituirle una compatibilità con il presente e – mi auguro – con il futuro, dà atto che è il ministero del difensore che fa da *discrimen*, da paratia tra la possibilità e l'impossibilità, non certamente l'utenza telefonica.

Dal punto di vista del *budget* mi sembra che la dieta imposta fosse assolutamente rigorosa. Pensate che in Puglia – sono dati ufficiali tratti dalla relazione del Presidente della corte d'appello – nel 2008 sono stati spesi 5.500.000 euro per intercettazioni telefoniche. Considerata anche la situazione attuale, a me sembra un dato assolutamente inaccettabile, che va ridimensionato e rapportato a dei criteri di fondo genetici, più normali, meno aperti, meno ipertrofici rispetto agli effetti che questa attività mi sembra possa avere.

L'ultimo tema sulle intercettazioni concerne i giornalisti. Ho sentito dire che limitare i giornalisti può significare combattere meno la mafia.

Presidente, vorrei che quello che dico fosse segreto.

PRESIDENTE. Certamente.

(I lavori proseguono in seduta segreta alle ore 14,46).

(I lavori riprendono in seduta pubblica alle ore 14,48).

(Segue SISTO). Non credo che il processo mediatico parallelo aiuti nella lotta alla criminalità, anzi, ritengo faccia male. Allora, limitarne la diffusione incontrollata e ripristinare una logica di fisiologia nell'informazione significa ridare alla giustizia quella silenziosità operativa che è l'unica che possa garantire che un processo penale conduca ad un risultato consentito e fisiologico. Non mi soffermo neanche per un attimo, perché

è fuori tema, sull'efficacia «incisiva e lesiva» delle notizie e della pubblicazione delle intercettazioni sui cittadini comuni non indagati che vedono massacrata la loro realtà in virtù di queste libertà tese soltanto allo *share* e alla vendita dei quotidiani.

Detto questo sulla tematica delle intercettazioni come metodo sistematico di perseguire un programma da parte del nostro Ministero della giustizia secondo un respiro riconoscibile e programmato, voglio intrattenermi un minuto sul problema del pacchetto sicurezza e su quanto ci ha riferito il Ministro. Vorrei che lei, signor Ministro, riflettesse su una legge estremamente importante ad avviso di chi le parla, la n. 231 del 2001. La legge n. 231 – legge di matrice europea che abbiamo inizialmente subito – apparentemente si occupa soltanto della responsabilità parapenale delle persone giuridiche per fatti posti in essere dai propri amministratori ma sostanzialmente, con i modelli organizzativi, ipotizza uno scudo di legittimità, una sorta di monitoraggio, sull'andamento trasparente delle società, che consente alle società stesse e agli enti di stare sul mercato in modo credibile. Pensando all'articolo 416-*bis* che si avvale della forza di intimidazione utilizzando strumenti leciti, quale migliore contrafforte, quale migliore antidoto di un ente che sta sul territorio e nel sistema economico, che è poi quello che ci interessa? Infatti, un diritto che non è sensibile all'economia e al reale andamento delle cose dei cittadini nella tripartizione salute-casa-lavoro non ha senso: il diritto non è staccato da questa realtà. Allora, una società che è fornita di modelli come quelli previsti dalla legge n. 231 è capace di stare sul territorio in modo credibile, ha uno scudo di legittimità esterno e una credibilità interna perché nella ripartizione delle deleghe vi è assoluta trasparenza sullo scollamento fra condotta degli amministratori e responsabilità dell'ente.

Nella normativa del pacchetto sicurezza, l'articolo 59 affronta specificamente questo tema, trattato anche dalla legge sulle intercettazioni, laddove l'editore risponde fino a 375.000 euro se il giornalista commette il reato di cui all'articolo 684 del codice penale. Allora, la programmaticità del controllo e del monitoraggio dell'ente, anche sotto il profilo della responsabilità per quei reati, mi sembra un segnale che non va disperso. A tal fine, dovremmo utilizzare questi modelli organizzativi per raggiungere una trasparenza che riguardi anche le società. Ministro, è difficile rendere obbligatori i modelli della legge n. 231? Davvero dobbiamo ancora esitare e consentire che ci siano delle ipotesi in cui l'amministratore possa direttamente essere responsabile della capacità della società di neutralizzare le condotte dei propri amministratori? Ciò diventa ancora più rilevante se si pensa alla novella dell'agosto scorso con la quale anche gli infortuni sul lavoro sono stati ritenuti includibili in questi modelli.

Credo che un modo di combattere efficacemente la criminalità organizzata sia fortificare gli enti economici che stanno sul mercato e restituire sempre maggior trasparenza e controllo. In conclusione, lei ritiene, signor Ministro, che i modelli della legge n. 231, nell'ottica di una battaglia puntuale, precisa, efficace, fatta di quotidianità percepibile, alla mafia e a

tutto quello che si accompagna ad essa, possano essere uno strumento utile, efficace, capace, nella obbligatorietà del modello?

TASSONE. Signor Presidente, vorrei rivolgere al Ministro alcune domande. Quella di oggi è la prima audizione che facciamo come Commissione parlamentare. Non c'è dubbio che, almeno per quanto riguarda me ma credo anche gli altri colleghi, vorrei capire per prima cosa se le norme, quelle ovviamente esistenti ma anche quelle *in fieri*, sono strumenti sempre più validi per contrastare la criminalità organizzata. Compito della Commissione è capire se le norme sono idonee e se ci sono strumenti adeguati per un contrasto efficace alla criminalità organizzata. Sono sempre più convinto che sia importante un aggravio delle pene, oltre alla certezza delle stesse, ma tutto questo non è esaustivo. Se ci fermassimo a questo aspetto, il nostro ragionamento, ma soprattutto la nostra valutazione non sarebbero completi.

Ministro, a proposito della DNA e delle direzioni distrettuali antimafia ho sempre ritenuto che, se la normativa resta quella attuale, il procuratore nazionale antimafia (PNA) sia un ente inutile, come ho peraltro rilevato in questa Commissione in altri tempi. Vorrei quindi una sua valutazione sui poteri del procuratore nazionale antimafia rispetto alle procure distrettuali. Dove inizia e dove finisce il coordinamento del procuratore nazionale? Che poteri stringenti ha? In caso contrario, incontreremmo qualche complicazione nel definire le nostre valutazioni circa le risposte da dare. Non so se questa mia domanda è chiara.

Continuamente emerge un problema nel rapporto tra DDA e procure ordinarie, dato che ci sono confini labili tra criminalità ordinaria e «criminalità organizzata», in quanto sul territorio esiste una diffusa intelaiatura di micro e macrocriminalità non classificata come mafiosa ma certamente di supporto alla criminalità mafiosa. Questo aspetto va certamente affrontato e non può essere risolto in termini anomali, attraverso il confine delle competenze tra le DDA e le procure ordinarie.

Avrei altre domande da porle, signor Ministro, ma passerò direttamente all'ultimo aspetto che vorrei trattare e che è relativo alle intercettazioni. Per ora non mi addentro in alcun tipo di esame del provvedimento, che faremo in Assemblea alla Camera lunedì prossimo. Mi viene però spontanea la seguente domanda: si sta prendendo atto e consapevolezza che anche la criminalità organizzata si sta cautelando in tal senso e che si arriverà ad un punto in cui le intercettazioni perderanno efficacia o quanto meno quell'efficacia che hanno avuto finora?

Questo mi sollecita ovviamente un'altra considerazione: le intercettazioni hanno sostituito le investigazioni e non c'è dubbio che nasca un problema dalla legge n. 121 del 1981. Nel momento in cui il procuratore ha la direzione delle indagini, queste vengono articolate su un'intercettazione generalizzata e certamente la polizia giudiziaria non fa più investigazione.

Ritengo che questi possano essere elementi di valutazione e di giudizio, unitamente alle indicazioni qui emerse sulla legge sullo scioglimento dei consigli comunali, che attribuisce la giusta responsabilità agli ammini-

stratori. Su questo punto esprimerò delle mie valutazioni. Nel decreto di scioglimento molte volte si lascia l'indicazione di chi ha la responsabilità amministrativa all'interno dei comuni stessi. Abbiamo sempre evidenziato una differenziazione e una separazione tra responsabilità politica e amministrativa. Credo però che quella legge vada rivista, alla luce della responsabilità di chi ha la guida politica di un ente e chi ha invece una responsabilità amministrativa – che non è minimale né secondaria – dell'ente stesso.

GARAVINI. Signor Presidente, nel ringraziare il signor Ministro per la relazione che ha svolto, vorrei innanzi tutto partire da due piccoli particolari per poi arrivare ad una valutazione più complessiva sul disegno di legge di cui lei è primo firmatario, quello sulle intercettazioni.

Per quanto concerne questi dettagli, in relazione al suo impegno sugli accordi internazionali, partendo dal presupposto che, proprio in base alle valutazioni della Commissione stessa, il recupero e la confisca dei beni sono uno degli strumenti principali di lotta alla criminalità organizzata, vorrei sapere cosa intende fare per arrivare ad un'armonizzazione, perlomeno a livello europeo, ma anche internazionale, in materia di confisca dei beni.

Un altro aspetto che vorrei trattare è invece relativo ai testimoni di giustizia. In questo senso, anticipo la valutazione conclusiva cui vorrei arrivare. Bisogna prendere atto del lavoro portato avanti, secondo quanto ha illustrato nella sua relazione, che – come giustamente diceva il senatore Lumia – è sicuramente positivo. Infatti, prende spunto dall'ottimo lavoro svolto dalla Commissione nella precedente legislatura, la XV, con il quale si è giunti alla definizione di una serie di proposte che sono state recepite e concretizzate. Se, da un lato, questo è positivo, perché è auspicabile che nella lotta alla criminalità organizzata si trovi tale sintesi e vi sia una linea comune e convergente di maggioranza e opposizione, dall'altro, è rilevabile anche un altro fatto. Mi riferisco cioè all'evidenza che nel suo intervento manchino in effetti alcuni aspetti sui quali invece sarebbe auspicabile che vi fosse un punto di sintesi, che invece non c'è affatto.

Per parlare di particolari, vorrei citare il tema dei testimoni di giustizia, in merito ai quali nella precedente legislatura si è arrivati ad una serie di indicazioni – contenute anche nell'intervento dell'onorevole Napoli e riproposte nel dibattito al Senato sul pacchetto sicurezza – che invece hanno visto la maggioranza estremamente contraria. Fra queste vi è, ad esempio, quella di assumere i testimoni di giustizia all'interno della pubblica amministrazione. Il mio quesito va quindi in questa direzione: ritiene possa esserci un'evoluzione in tal senso?

Detto questo, una brevissima valutazione sul disegno di legge sulle intercettazioni. A questo proposito, mi consenta di formulare anche una brevissima valutazione politica. Dal dibattito svolto nelle ultime settimane, soprattutto durante i lavori svolti in Commissione, è emersa una netta presa di posizione da parte della maggioranza, senza che vi sia stato alcun recepimento di una serie di rilievi che – mi permetto di farglielo presente

– sono arrivati anche dalle principali espressioni di tutto il mondo della magistratura. Il CSM, l'Associazione nazionale magistrati, diversi procuratori e, in particolare, il procuratore nazionale antimafia hanno fatto una serie di rilievi nel merito molto concreti, che mettono in luce il fatto che un disegno di legge di questo tipo, nella misura in cui si concretizza in legge, rischia di compromettere la lotta alla criminalità organizzata.

Ci troviamo quindi di fronte ad una situazione completamente schizofrenica, per cui rispetto alle enunciazioni secondo cui si dichiara di prendersi a cuore la questione della sicurezza e della lotta alla criminalità organizzata, nei fatti abbiamo un disegno di legge diverso, alla luce anche di tutti i rilievi che sono stati mossi in questa sede. Non voglio dilungarmi ora perché i colleghi intervenuti prima di me (a partire dal senatore Garraffa, passando per il senatore Lumia, per arrivare a tutti i colleghi del Gruppo, ma non solo, anche al senatore Li Gotti) hanno già enunciato molto bene e nel dettaglio tutte le varie questioni oggetto dei suddetti rilievi.

Mi limito semplicemente a ricordare sottolineandoli alcuni elementi: la richiesta di gravi indizi di colpevolezza che rende praticamente superfluo il ricorso alle intercettazioni; la limitazione della loro durata a 60 giorni; il discorso delle intercettazioni ambientali per cui una serie di luoghi non ipotizzabili come teatro del reato non possono essere oggetto di intercettazione; per non parlare poi della questione del diritto di cronaca, che tratterà la collega che interverrà successivamente, o del fatto che questo disegno di legge invece non preveda – o escluda – una serie di reati minori, che però sono fondamentali nella lotta alla criminalità organizzata. Penso al discorso delle estorsioni, delle frodi negli appalti e nelle forniture, dei reati di corruzione e di fittizia intestazione dei beni. Non voglio andare oltre ma limitarmi alle materie di nostra stretta competenza, perché, se volessi fare un discorso più ampio, che esuli dalle materie della nostra Commissione, potrei avventurarmi, ad esempio, in campi come la pedofilia o quant'altro.

Alla luce di questi elementi, signor Ministro, le chiedo se alle parole si intendono far seguire i fatti, come non mi pare che finora stia accadendo; e in questo senso non condivido quanto illustrato dal collega Sisto. Al contrario, mi sembra invece che ci sia un approccio abbastanza schizofrenico, per cui non ci sono proposte legislative che rispecchiano le belle enunciazioni. Le chiedo quindi se e in che modo intende tener conto di tutti questi rilievi.

ARMATO. Signor Presidente, vorrei ringraziare il Ministro per la cortesia di essere rimasto con noi finora. Procederò per sintesi perché molte delle questioni che intendevo sottoporle sono già state avanzate da alcuni colleghi.

La prima è stata sottolineata dall'onorevole Bossa, ma vorrei ricordarla anch'io, ed è relativa al delicato problema del non smembramento della DDA di Napoli. Sono testimone del fatto che in Senato questo argomento è già stato affrontato quando abbiamo esaminato il decreto sicu-

rezza. So che il Governo di cui lei fa parte, Ministro, si è espresso al riguardo contrariamente, vogliamo però tornarci lo stesso, perché sappiamo che, almeno sul nostro territorio – sono cittadina della Campania – esponenti della maggioranza stanno facendo una battaglia in tal senso. Noi riteniamo invece che da questa decisione ne discenderebbe un indebolimento di tutte le importantissime inchieste che sono state fatte, specialmente in questi ultimi tempi, dalla DDA di Napoli.

Il provvedimento sulle intercettazioni. La collega Garavini e il collega Maritati hanno posto la questione di tutti quei reati non legati direttamente al 416-*bis*, ma da tutti considerati corollario dei reati di mafia. Saranno escluse dalle limitazioni le minacce, le estorsioni, le frodi negli appalti e nelle pubbliche forniture. Non poter intercettare su reati come questi significa far venire meno agli investigatori un pezzo di una inchiesta importante sulla mafia, sulla camorra, sulla 'ndrangheta.

Infine, la questione, già toccata, del divieto per i giornalisti di pubblicare le intercettazioni. Se non ricordo male, penso che questo sia il primo vero attacco nel nostro Paese alla libertà di stampa e all'articolo 21 della Costituzione. In due parole vorrei dire che è anche un attacco alla vera natura della professione del giornalista. Presidente, di fronte ad una notizia il giornalista ha un solo dovere: la sua pubblicazione. Certo, deve seguire un rigoroso codice deontologico, e ce ne sono; bisogna fare una battaglia perché diventino più rigorosi ed impediscano al professionista di pubblicare una notizia che è contro le persone e la pubblica morale. Non si può approvare però una legge per impedire ai giornalisti di fare il proprio mestiere. Sarebbe come impedire ad un chirurgo di operare il malato la cui salute è a rischio.

Voglio rispondere anche al collega Sisto: non si può dare la colpa ai giornalisti di aver fatto il proprio dovere. Anche a Napoli è successo che su una certa inchiesta le cose siano state dette e scritte con ampio anticipo rispetto a quello che è accaduto – peraltro si è verificato proprio quello che si scriveva – mi sento di dire però che non è responsabilità dei giornalisti. Le situazioni poi vanno viste dal punto di vista non solo del professionista ma anche dell'opinione pubblica. Di quante cose viene informata l'opinione pubblica anche sulla mafia, anche sulle organizzazioni criminali, anche sugli intrecci tra mafia, camorra, politica e malaffare, proprio grazie al diritto-dovere dei giornalisti di scrivere?

LAURO. Signor Ministro, non aggiungerò altri elogi per il suo lavoro. Voglio, però, sottolineare lo stile, la forma, il garbo, la tenace prudenza, la mancanza di sbavatura del suo operato.

Faccio riferimento alla mia esperienza istituzionale di commissario straordinario antiracket e antiusura e alla collaborazione che si creò, nei 18 mesi del mio mandato, tra il Ministero della giustizia, il Ministero dell'interno e il commissario. Approfitto della presenza di un Sottosegretario dell'epoca, il senatore Li Gotti, per ringraziarlo ancora della collaborazione di quei mesi tra i due Ministeri già citati.

Vorrei andare su aspetti di gestione amministrativa. Il nostro sistema soffre di un eccesso di norme. Nessuno si preoccupa della loro efficacia o della loro applicazione, né di quali siano le risorse necessarie. Non c'è mai un *feedback* sull'applicazione delle norme, per cui ne produciamo in maniera industriale e, poi, dobbiamo semplificare il sistema, abolendo leggi desuete, che nessuno conosce. È un aspetto, neppure l'unico, della schizofrenia del nostro sistema.

Ministro, vorrei farle una prima raccomandazione da parte delle vittime del *racket* e dell'usura. Come ella ben sa, esistono un comitato presieduto dal commissario, che gestisce ingenti risorse (spesso non riesce a distribuirle), ed un fondo di solidarietà. Ebbene, quando sono diventato commissario abbiamo analizzato, su incarico del ministro Amato, i motivi per cui ci fossero tanti ritardi nell'erogazione di queste risorse, visto che la legislazione vigente (leggi nn. 108 del 1996 e 44 del 1999) prevedeva anche una possibilità di anticipare, sia parte dei mutui sia le erogazioni per le vittime delle estorsioni. Un ritardo che fu analizzato scientificamente, signor Ministro, riguardava i tempi, nei quali la magistratura inquirente, nella fase delle indagini preliminari, forniva i pareri, alcuni obbligatori e vincolanti, specie per quanto riguarda le anticipazioni di mutuo per le vittime dell'usura, altri non vincolanti, per quanto riguarda invece le anticipazioni dell'elargizione alle vittime delle estorsioni.

Signor Ministro, si collochi, anche se so che ne è ben consapevole, nell'ottica di queste vittime che, dopo essere uscite dal loro tunnel, devono denunciare e sulla base della denuncia presentano la richiesta, la quale, per poter avere i suoi sviluppi amministrativi fino alla decisione del comitato, necessita del parere del magistrato inquirente, nelle due modalità che ho indicato. Trascorre sempre molto tempo e spesso il parere è espresso addirittura in maniera scorretta, con una confusione sui due reati diversi. Dalla collaborazione di allora tra il Ministero di giustizia, il Ministero dell'interno e il commissario venne fuori una circolare (la circolare Iannini), che raccomandò a tutte le strutture delle procure di coordinarsi, perché il parere fosse tempestivo. Da parte mia chiesi al Ministro dell'interno l'istituzione dei minipool antiracket e antiusura che dovevano monitorare le varie istanze e, quindi, sollecitare la magistratura. In passato c'era il prefetto, che però fa troppe cose. Alla fine niente è ordinario, ma tutto emergenziale. Invece creare un flusso ordinario di informazione può portare all'accelerazione, alla erogazione, alla fiducia dei cittadini vittime del *racket* e dell'usura. Lo dico perché invitiamo a denunciare, chiediamo alle associazioni imprenditoriali di espellere quelli che pagano il pizzo, diciamo alle vittime di usura di uscire dal loro tunnel e, poi, non ci poniamo il problema se il servizio pubblico della solidarietà funziona o non funziona tempestivamente. Una denuncia può diventare un *boomerang*, ecco perché seguimmo da vicino i casi emblematici (in Sicilia) e li affrontammo – come ricorderà il senatore Li Gotti – accelerando le pratiche, perché erano un esempio.

Quella circolare prevedeva, signor Ministro, anche una sorta di monitoraggio dopo un anno, che ormai è trascorso, per capire se all'interno

delle procure, se su stimolo dell'amministrazione della giustizia, tutto questo fosse avvenuto o ci fosse la necessità di irrobustire, nelle forme amministrative che Ella riterrà opportune, una buona prassi che, in alcune procure, è stata realizzata.

La seconda raccomandazione riguarda un tema affrontato da parecchi colleghi che mi hanno preceduto: la formazione dei magistrati. Nel corso delle conferenze regionali dei prefetti, delle forze di polizia e della magistratura, che tenemmo, sul territorio, con il Sottosegretario delegato Rosato, i procuratori della Repubblica avanzarono al commissario la richiesta di porsi il problema non della formazione dei magistrati (sappiamo bene che è di competenza della commissione competente del Consiglio superiore della magistratura), ma di una collaborazione tra Ministero di giustizia e Consiglio superiore per aggiungere, ai processi di formazione ordinaria dei magistrati, corsi speciali che prevedessero una collaborazione con le realtà della solidarietà sociale: l'associazionismo antiracket e antiusura.

Avuto il mandato dal Ministro dell'interno, incontrai il vice presidente del Consiglio superiore della magistratura Mancino. Di seguito, sotto la presidenza del Sottosegretario Li Gotti, approfondimmo l'argomento con la responsabile della commissione e definimmo analisi e prospettive, per elaborare un progetto non sostitutivo, ma integrativo, nell'autonomia del CSM, della formazione dei magistrati. Pertanto, le rivolgo la raccomandazione, onorevole Ministro, di riesumare – nel caso fosse stato sepolto – quel progetto di formazione.

Mi sia consentita, infine, una battuta conclusiva. Signor Ministro, ho presentato in questa Commissione, nella fase del dibattito sulle dichiarazioni del Presidente, due documenti. Uno riguarda specificamente le modalità del riciclaggio del danaro sporco nei sistemi e nelle reti di impresa, che è uno delle finalità istituzionali di questa Commissione. Se non avrà il tempo di farlo in prima persona, la prego di affidarne la lettura ai suoi stretti collaboratori. Si tratta di una prima analisi, tuttavia va assecondata, per capire come la norma si debba adeguare a queste più sofisticate modalità di riciclaggio.

Ho presentato, poi, un secondo documento sul gioco d'azzardo legale e illegale (a tale proposito le dico anche che è un nido di vipere!), perché parliamo di usura, di estorsione, di contraffazione, ma nessuno vuole affrontare il nodo drammatico di quanto stia costando al nostro Paese il collegamento tra gioco d'azzardo legale e illegale, strumentalizzato dalla criminalità organizzata.

La invito, dunque, a far leggere dai suoi collaboratori questi documenti, poiché temo che questi problemi diverranno terribilmente di attualità, nel prossimo futuro.

PRESIDENTE. Colleghi, sono previsti altri tre interventi, poi darò la parola al ministro Alfano per le conclusioni che potrà trarre provvisoriamente, data la ricchezza e l'ampiezza del dibattito che si è svolto oggi. Gli lasceremo pertanto la facoltà di integrare successivamente la sua re-

plica con una nota scritta, anche perché dal resoconto stenografico potrà rivedere attentamente tutte le domande che gli sono state poste.

SISTO. Presidente, vorrei intervenire sull'ordine dei lavori, per farle presente che la Camera ha ripreso i suoi lavori alle ore 15.

PRESIDENTE. Ne sono al corrente, ma sono stato informato che le votazioni iniziano alle ore 16.

SISTO. Potremmo dare al Ministro la possibilità di esporre le sue conclusioni in un'unica seduta successiva.

PRESIDENTE. Come può immaginare, ho già consultato il Ministro per le vie brevi.

DELLA MONICA. Ringrazio il Ministro perché ha dato prova di grande disponibilità e anche di pazienza data l'ora; d'altra parte, stiamo affrontando un argomento di comune interesse. Noi riteniamo che lei si ponga nei confronti di questi problemi come persona non solo preparata, ma che ha sicuramente a cuore il funzionamento della macchina della giustizia e della magistratura in generale e per questo volevo sottoporle alcune questioni, richiamando per il resto, gli interventi dei colleghi del mio gruppo che interamente condivido.

Innanzitutto, mi soffermo sulla questione dell'organico dei magistrati e della suddivisione tra funzioni inquirenti e giudicanti, poiché si stanno evidenziando difficoltà che devono destare la nostra preoccupazione. Lei stesso ha giustamente detto che al pubblico ministero territorialmente competente vengono assegnate attività sussidiarie di supporto, rispetto ai pubblici ministeri delle direzioni distrettuali antimafia. Parallelamente, i poteri del procuratore distrettuale vengono ampliati sia in materia di misure di prevenzione, sia in altri campi; nello stesso tempo, vengono anche aumentate le competenze degli organismi collegiali per l'assunzione di determinati provvedimenti, ad esempio per le intercettazioni telefoniche e, immagino, in una prospettiva futura, anche per le misure cautelari. Credo, infatti, che abbiamo il dovere di guardare verso il futuro, per valutare l'impatto di questi provvedimenti sull'organizzazione della giustizia e sulla sua possibilità di tenuta.

Rispetto a questa situazione, è chiaro che dobbiamo renderci bene conto di ciò che potrebbe riversarsi sui magistrati, in base alle varie e nuove competenze e a causa delle situazioni di incompatibilità che si verificano. Infatti, si aumentano, suddividono e frammentano i compiti e così, allo stesso tempo, nascono ulteriori incompatibilità. Quindi, il problema dell'organico si pone con particolare urgenza e sarebbe un passo indispensabile la revisione delle circoscrizioni.

A fronte poi – e lo dico serenamente, prendendo atto della situazione – della paventata possibilità della separazione delle carriere tra magistrati inquirenti e magistrati giudicanti, si viene a creare un ulteriore problema,

non solo perché il pubblico ministero (al quale si vuole sottrarre l'acquisizione diretta della notizia di reato) viene spostato paradossalmente sempre di più nell'area della polizia giudiziaria, senza più poteri di controllo e, quindi, di garanzia, ma perché, questo stesso pubblico ministero, che si cerca di rendere il più perfetto e idoneo possibile con una serie di misure, in realtà si sente privato della sua funzione di magistrato e ridotto nella cultura della giurisdizione. Abbiamo letto la notizia dell'allarme, lanciato in questi giorni, di una fuga dalle procure della Repubblica. È quindi una situazione reale, di cui dobbiamo prendere atto e a cui dare risposte.

Naturalmente, tutto questo complica la situazione del contrasto alla criminalità, mentre nascono altre problematiche, perché le mafie aumentano, sia come tipologia sia come interessi, e ci sono altri problemi che si aggiungono e si intersecano. Quando sono intervenuta nel corso del dibattito sulle dichiarazioni del Presidente, ho fatto notare che si stanno intersecando il terrorismo e la criminalità organizzata e tuttora il problema è irrisolto. A tale proposito, le chiedo se lei intende intervenire in qualche maniera per attribuire il coordinamento al procuratore nazionale antimafia anche in materia di terrorismo, visto che le direzioni distrettuali già hanno questi compiti e in sede europea o internazionale abbiamo gravi difficoltà a rapportarci.

Naturalmente, la questione degli organici (in merito alla quale è necessario fare una proiezione, di cui le chiedo di informarci successivamente) influisce anche sui tempi delle indagini e dei processi, quindi sulla sicurezza dei cittadini e sulla certezza della pena. C'è poco da fare, sono tutti problemi concatenati.

Vi è inoltre, come hanno già detto alcuni colleghi, un problema di sovraccarico anche ingiustificato degli uffici giudiziari e quindi di deflazione penale. Mentre si cerca giustamente di contrastare i fenomeni criminali più gravi, parallelamente si aumentano i reati, mentre per molti anni la tendenza era stata verso una deflazione attraverso la depenalizzazione. Questo aumento di criminalizzazione deve necessariamente porre un ulteriore problema circa gli organici, perché tutto ciò che sottraiamo nel contrasto alla criminalità ordinaria e organizzata, in qualche maniera deve essere restituito, anzi ampliato.

Sottolineo con serenità, come ho già fatto in sede di discussione generale, che le politiche restrittive nei confronti di cittadini stranieri irregolari sono sicuramente condivisibili, però quelle misure che rendono più difficile la vita anche ai cittadini regolari finiscono con il rendere un grosso favore alla criminalità organizzata, perché le forniscono la manovalanza. Questo non lo dico soltanto io ma lo affermano coloro che operano nel settore. Ho lasciato da tempo il mio ruolo di magistrato ma ho modo di sentire sia gli investigatori che i colleghi, ed essi fanno sempre riferimento a queste possibilità che, d'altra parte, sono paventate anche in sede politica. Mi sono permessa anche di citare il nostro stimatissimo Presidente che, da Ministro dell'interno, affermò le stesse cose. È una valutazione che dobbiamo tenere assolutamente presente. E non può prescindere

dalla necessità di un complessivo rafforzamento delle risorse destinate al sistema giustizia.

Naturalmente, se tutto questo crea un quadro per il quale si rende necessario potenziare il sistema giustizia, non c'è dubbio che si dovrebbero potenziare anche gli strumenti a disposizione della magistratura, perché non possiamo pensare di contrastare con gli strumenti tradizionali la criminalità organizzata e anche quella comune che invece utilizzano sempre più tutte le tecniche possibili e immaginabili, che il progresso fornisce. Non mi porrei il problema di quello che succederebbe se la criminalità organizzata si accorgesse che lo strumento delle intercettazioni telefoniche rischiasse di perdere la propria incisività. Allo stato attuale, purtroppo, non ci siamo, perché se così fosse tanti reati non verrebbero scoperti attraverso le intercettazioni, in quanto tutti sono convinti di essere intercettati ma continuano paradossalmente a parlare al telefono, cambiando le utenze o ricorrendo a telefonini e utenze temporanee. Questo, spiega anche il numero delle intercettazioni che naturalmente è molto maggiore proprio perché bisogna inseguire la possibilità che chi pensa di essere intercettato cambi continuamente utenza per evitarlo, perché dobbiamo anche riconoscere a chi delinque un minimo di cautela nel suo comportamento.

Questo apre il discorso sulle intercettazioni, sul quale non voglio dilungarmi perché credo si terrà un dibattito specifico in materia. Dovremmo però tener presente che tra criminalità ordinaria e criminalità organizzata vi è sicuramente un raccordo e che vi sono dei reati che non soltanto costituiscono il fine oppure l'*humus*, ma anche delle intere categorie o dei soggetti che si inseriscono in questo quadro, perché politici, delinquenti comuni, usurai o imprese, finanziarie, banche in qualche maniera facilitano la criminalità organizzata. Un sistema così rigido di divisione tra criminalità organizzata e ordinaria e conseguente doppio binario, come quello che è emerso dalla discussione finale alla Camera e quindi nel disegno di legge in discussione in materia di intercettazioni, non consente, signor Ministro, di colpire davvero efficacemente la criminalità organizzata proprio perché moltissimi di quei reati considerati ordinari consentono di raggiungere spesso, quasi di regola, elementi indispensabili per farlo, per ricostruire scenari di crimine organizzato: si parte dal basso per arrivare in alto e questo non lo possiamo dimenticare.

Tra l'altro, sono molto preoccupata perché se da una parte vogliamo un magistrato rigoroso, come è giusto che sia (ricordo che abbiamo presentato un disegno di legge sulle intercettazioni sotto il precedente Governo, pensando non soltanto alle intercettazioni illegali ma anche all'abuso nell'utilizzo delle intercettazioni e soprattutto a quello che veniva fatto attraverso le pubblicazioni di conversazioni in violazione della *privacy*, e che abbiamo riproposto un nuovo disegno di legge nell'attuale legislatura, dunque non siamo sospetti sotto questo profilo) ma non possiamo pensare che questo pubblico ministero, questo giudice che vogliamo terzo, imparziale, per una semplice denuncia di un cittadino che abbia in-

teresse a farlo, magari un mafioso, sia passibile di essere rimosso dalla sua inchiesta. Questo è veramente preoccupante.

Non abbiamo modificato l'obbligo di iscrizione della notizia di reato, basta la denuncia di chicchessia, secondo il testo del disegno di legge che è stato licenziato alla Camera, per far sì che il giudice o il pubblico ministero possa immediatamente essere ricusato, costretto ad astenersi e rimosso. Non credo che abbiamo reso un buon servizio ai cittadini, soprattutto se pensiamo alla criminalità organizzata e a un procuratore distrettuale che – come abbiamo detto – vogliamo sempre più preparato, con le sue capacità e addirittura più poteri di quelli del procuratore ordinario e che può poi essere facilmente sollevato da un'indagine importante.

Mi preoccupa anche, sotto questo aspetto, la tutela della vittima, perché se è vero ciò che dice il collega Sisto e cioè che non vi è dubbio che vi sia una parte offesa anche rispetto al reato di omicidio (che non è il morto ma sono i prossimi congiunti), è anche vero però che l'intercettazione deve partire nell'immediatezza della scoperta del fatto se ha un significato; che non sappiamo immediatamente se si tratta di un reato di mafia o meno; che dobbiamo prendere dei tabulati telefonici; che non necessariamente coloro che hanno partecipato al reato o lo hanno istigato si trovavano sul luogo del reato o in prossimità, onde correi non sarebbero passibili secondo il testo proposto di tracciamento con acquisizione dei tabulati telefonici. In tal senso penso all'indagine sull'omicidio del collega Falcone e segnatamente a coloro che hanno dato l'ordine di premere il telecomando e di far saltare Falcone e la sua scorta. In un caso analogo si potrebbe mai sostenere che soltanto coloro che sono sul posto e nelle immediate vicinanze sono passibili di indagini incisive, per cui per chi dà l'ordine di una strage a distanza non si può avere un tracciamento? Questo aspetto dovrebbe preoccuparci.

Parallelamente vorrei spezzare una lancia anche per il diritto di libertà di stampa, perché non si tratta solo di diritto di cronaca ma anche del diritto dei cittadini ad essere informati: l'articolo 21 della Costituzione va letto così. Ministro, è possibile fare un *black out* totale? Siamo passati da un regime in cui non c'era coincidenza tra il segreto di indagine e la possibilità di pubblicazione e quindi il cessare di tale segreto non coincideva con la facoltà di pubblicazione (peraltro si poteva sempre pubblicare la notizia, quanto meno nel contenuto) a un regime che vieta di pubblicare perfino il contenuto, il che come giustamente diceva la senatrice Armato, credo faccia male anche alle indagini di mafia.

Nella mia personale esperienza di magistrato, mi sono occupata di mafia e di criminalità economica. Paradossalmente nei processi per mafia le notizie non trapelavano ma ogni qualvolta mi occupavo di pubblica amministrazione o di criminalità economica, con grande disappunto personale, se mi è consentito dirlo, perché mi distruggevano le indagini, le notizie venivano fuori. Ci deve essere una ragione per questo e vi prego di interrogarvi perché possano esservi problemi molto seri di danno alle indagini solo per determinate inchieste più che per altre. Davvero ho avuto problemi molto seri sotto questo aspetto.

Signor Ministro, ho avuto una lunga esperienza di magistrato e ho contribuito tecnicamente a lavorare con qualsiasi Governo. Sono sempre stata consulente del Ministero della giustizia per i rapporti internazionali con tutti i Ministri che si sono succeduti, da ultimo anche con il ministro Castelli. Mi sono occupata della Convenzione Onu sulla corruzione per la quale sono stata due anni a Vienna e, pur non essendo stata presente a Merida per la firma, ho dedicato due anni a questo lavoro, facendo contemporaneamente il procuratore aggiunto a Perugia. La convenzione sulla corruzione, che è figlia della convenzione sul crimine transnazionale di Palermo, e che ci darebbe la possibilità, tra l'altro, di prendere in considerazione la punizione dell'autoriciclaggio nel nostro ordinamento giuridico, non è stata ancora ratificata. Sollecito il suo intervento, signor Ministro, per la ratifica perché credo sia importante che il Governo faccia questo passo.

Parallelamente vorrei sollecitarle la ratifica della Convenzione di Varsavia che riguarda il traffico di esseri umani, perché si tratta di una materia che interessa le nuove mafie rispetto alle quali ci dobbiamo attrezzare di più. Mi permetto di dire, ad esempio, che la riduzione in schiavitù, che pure è parte del traffico di esseri umani, non rientra nel doppio binario tracciato dal disegno di legge in materia di intercettazioni e quindi nella criminalità organizzata; questo mi preoccupa sotto il profilo delle indagini da svolgere in materia con il ricorso alle intercettazioni telefoniche. Se vogliamo dare maggiore sicurezza ai cittadini e tutela alle vittime – e siamo obbligati a farlo, perché siamo molto carenti sotto il profilo della tutela della vittima del reato – dobbiamo pensare ad un rafforzamento degli strumenti di indagine altrimenti della vittima, vogliamo fare il testimone chiave determinante del processo. Se questo testimone crolla e non vi sono altri elementi per sostenere l'accusa oppure se non si trovano riscontri alle dichiarazioni rese da un collaboratore di giustizia, che devono essere asseverate da altri elementi, naturalmente i processi cadono e allora davvero avremmo sprecato risorse in termini umani, di professionalità e di mezzi economici senza aver raggiunto il risultato. Sotto questo punto, signor Ministro, vorrei una rassicurazione da parte sua.

CARUSO. Signor Presidente, signor Ministro, non è possibile non riconoscere l'utilità degli interventi anche di recente attuati, nel corso degli ultimi anni e degli ultimi mesi, con riferimento al contrasto criminale e all'individuazione di nuovi fatti penali e delle relative azioni sanzionatorie. Occorre però rilevare che si è trattato sempre di interventi con carattere progressivo, una sorta di rincorse permanenti a fenomeni che nel tempo vengono analizzati, studiati e approfonditi e che trovano rimedi per approssimazioni successive. Dicono in tanti: piuttosto che niente, meglio piuttosto; anche in questo caso, credo si debba riconoscere la pertinenza del brocardo e l'utilità del rimedio.

Nel mio breve intervento, desidero richiamare un tema che è stato affacciato dal presidente De Sena, quello della necessità di pervenire ad un *corpus iuris* della legislazione antimafia. È una questione che era nell'a-

genda delle passate Commissioni antimafia e che lei, signor Presidente, ha inserito – in maniera condivisa, almeno per quanto riguarda il Gruppo che rappresento – anche nell’agenda di questa Commissione antimafia della XVI legislatura. È un fatto che quando abbiamo parlato nel corso del dibattito iniziale mi era sembrato condivisibile in senso lato, ne ho avuto viceversa casualmente proprio nelle ultime settimane una rappresentazione della sua necessità in termini plastici.

Mi riferisco a norme che lei, signor Ministro, ha richiamato nel corso del suo intervento all’inizio di questa seduta, che sono la riscrittura degli articoli 473, 474 e 474-bis e ulteriori parenti, contenuta in uno dei collegati alla legge finanziaria ora in esame al Senato. Riconosco l’assoluta condivisibilità – e condivido – del proposito di contrasto criminale contenuto nella riscrittura di questi articoli. È una realtà in tutta evidenza non figlia di consapevolezza, che una di queste norme contenga un attacco a gamba tesa – come si direbbe calcisticamente – ad uno degli aspetti più delicati del sistema nel catalogo delle misure di contrasto avanzato della criminalità, quando la stessa si rappresenta attraverso il fatto associativo. Mi riferisco alle operazioni cosiddette *undercover* che vengono in qualche maniera collocate da una posizione di assoluta certezza e chiarezza quale oggi avevano in una posizione quanto meno di dubbio. Si tratta però di un provvedimento in corso di esame, esame che proprio a questo serve, ossia a migliorare il testo, anche intervenendo in termini correttivi.

L’ho utilizzato solo come pretesto per dire che ormai, alla luce della sedimentazione progressiva delle norme, mi sembra divenuta indispensabile la necessità di costituire un codice di diritto riservato solamente al controllo e al contrasto del fatto associativo, come variabile della modalità criminale, qualunque essa sia. Solo in questa maniera avremo la garanzia dell’impossibilità di interferenza con norme anche virtuose che si introducono progressivamente nell’ordinamento, com’è indispensabile dover fare, con qualche cosa che viceversa deve restare un vigile e permanente presidio pronto ad essere utilizzato da chiunque intervenga per il contrasto criminale. Questo era il primo argomento che desideravo sottoporre alla sua attenzione, signor Ministro.

Veniamo al secondo punto che viceversa riguarda l’aspetto dell’azione internazionale cui il suo Ministero è chiamato. Fino a qualche anno fa, parlare di internazionalizzazione dei problemi della giustizia – quindi dell’attività politica e amministrativa del Ministero della giustizia – poteva sembrare un fuor d’opera, nel senso che eravamo abituati ad una giustizia essenzialmente domestica e ad un approccio sostanzialmente autoreferenziale alle questioni della giustizia. Con riferimento all’attività del Ministero che dirige, mi piacerebbe conoscere la sua opinione più che sugli aspetti di dettaglio – che pure sono stati interessantemente illustrati dai colleghi nei precedenti interventi – su questo aspetto della questione, che vedo suddiviso su due grandi direttrici.

Vi è, da una parte, l’azione italiana in ambito europeo, tendenzialmente destinata e dedicata a processi di armonizzazione. L’Europa – e ci sembra non solo condivisibilmente, ma anzi (è banale dirlo) quasi ob-

bligatoriamente – ha operato la scelta dell’armonizzazione delle discipline da parte degli Stati membri, quindi l’azione del suo Ministero andrà in questa direzione. Mi domando se non sia venuto il tempo di calcare l’acceleratore anche su un ulteriore aspetto di armonizzazione, quello dei sistemi organizzativi. Da quanto ho sentito nelle anticipazioni e nelle discussioni fra colleghi (insomma, dal paraparlamento che tutti conosciamo), ho capito che il Governo si sta affaticando sulla questione del pubblico ministero, della sua carriera e delle sue attribuzioni. E mi domando, per la verità da molto tempo, se – alla luce di questa tendenzialità europea all’armonizzazione, anche dei sistemi – non sia necessario discutere ed essere protagonisti con riferimento anche a questi aspetti organizzativi.

Il collega Sisto prima è intervenuto sull’aspetto dei rapporti tra pubblico ministero e polizia giudiziaria nel nostro sistema (per capire se e come siano stati mutati in maniera efficace ed utile) e sul rapporto tra investigazioni e intercettazioni (per capire se le seconde sono divenute una scorciatoia rispetto alle prime e se le scorciatoie sono utili): certo, potrebbero essere molti gli spunti di discussione su questo argomento.

L’Italia è stata protagonista in Europa e lo è tuttora, anche attraverso gli uomini che esprime: so che vi operano, infatti, vere e proprie icone del contrasto a fatti criminali gravi, quale il sequestro di persona, fenomeno che nel nostro Paese è stato stroncato, in un momento in cui era divenuto particolarmente allarmante, proprio grazie all’opera di uomini e donne magistrati che oggi si trovano a lavorare in Europa da protagonisti potenziali, che forse dal Ministro dovrebbero ricevere supporti ulteriori.

Non intratterrò più a lungo i colleghi dopo aver ricordato questo solo esempio che mi piace particolarmente, ossia la legge sul trattamento dei dati personali. Ora, è pur vero che nei giorni scorsi nel decreto milleprooghe siamo riusciti a fare una danza del gambero, tornando indietro su una norma che era di grande protezione per gli strati più indifesi dei nostri cittadini, e mi riferisco alle molestie telefoniche. A parte questo, però, ricordo che, per quanto riguarda il trattamento dei dati personali, affrontammo una legge che veniva dall’Europa, per un’esigenza rappresentata in relazione al trattato di Schengen. Dopo averlo firmato, non avevamo ancora varato una legge sul trattamento dei dati personali, per cui volevano buttarci fuori dall’area di Schengen. Facemmo quella legge, che diventò un modello per l’Europa: in quell’occasione, fummo protagonisti attraverso il nostro sistema di legislazione e la nostra capacità di produrre diritto, nei confronti dell’Europa e dei *partners* europei. Oggi, uno dei protagonisti della *privacy* e del trattamento dei dati personali europei è un italiano ed è stato uno degli autori di quella legge. Mi piace anche ricordare che la legge fu figlia della virtuosa opera congiunta di opposizione e maggioranza nella XIII legislatura.

La seconda questione riguarda viceversa il fenomeno più ampio del contrasto criminale con riferimento alla sua propagazione mondiale. La globalizzazione può essere cosa che non piace e che vede ancora alcuni dubbiosi, ma è un fenomeno con cui a questo punto occorre fare i conti ed anche molto bene, anche con riferimento al contrasto criminale. Per di-

verso tempo, il nostro Paese è stato la vignetta della criminalità in senso internazionale. La nostra mafia era considerata come la copertina della *brochure*, per quanto riguarda i fenomeni criminali. Oggi, siamo stati non dico ampiamente superati, ma sicuramente pareggiati, sia ad est sia ad ovest nel mondo. Credo dunque di poter dire – e vorrei conoscere anche su questo punto la sua valutazione, signor Ministro – che è passato il tempo dei trattati di cooperazione e mutua assistenza, che sono quelli a cui faceva riferimento il collega Maritati. Oggi non sono più sufficienti, anche perché, lo sappiamo bene, sono di difficile metabolizzazione all'interno dei singoli ordinamenti. Quindi le chiedo se non sia il caso che il nostro Paese si renda propulsore in sede internazionale di norme di cooperazione ampia, nel rispetto delle Leggi fondamentali e delle Costituzioni di ciascun Paese, per individuare dei modelli di contrasto comuni, perché comune è il fenomeno.

Da ultimo, e ho concluso, la questione penitenziaria. Non me ne vorrà il senatore Lumia se dissento con lui per quanto riguarda la questione delle isole. Noi sappiamo che il nostro sistema penitenziario comincia nuovamente a essere in una situazione di ipossia, per la quale non la invidia, signor Ministro, perché è troppo facile prevedere quel che si potrà dire, ossia tutto e il contrario di tutto, e quel che l'opinione pubblica potrà pensare in un tempo ancora non distante dall'ultimo provvedimento clemenziale. Non sono d'accordo sulla riapertura dei penitenziari tradizionali nelle isole. Dirlo è un buon sistema di annuncio.

LUMIA. Dove già ci sono.

CARUSO. Dove sono già costruiti.

LUMIA. Dove già sono aperti. Ci sono isole con carceri ordinarie.

CARUSO. Allora ho inteso male. Correggo e chiedo scusa.

Signor Ministro, le raccomando di badare con grande attenzione alla riapertura di carceri nelle piccole isole, perché quelle carceri furono chiuse alla luce di fenomeni criminali che erano annunciati e che venivano trasferiti dalle zone tradizionali della sua Sicilia in zone come quelle della Sardegna, che sul banditismo non attendevano lezioni e che quindi potevano rappresentare delle situazioni di grande emergenza. Nel nostro Paese esistono le colonie penali, che sono ampiamente sottosfruttate e sottoutilizzate. Sono costruzioni già esistenti. In molti casi sono degli insediamenti materiali riutilizzabili o utilizzabili con poco soldi per un numero assai più ampio di detenuti, quelli naturalmente a minor impatto di offensività. È un proposta che la prego di esaminare.

BORDO. Signor Ministro, le pongo molto brevemente tre domande.

La prima. Nella scorsa legislatura in Commissione giustizia alla Camera incardinammo l'esame di una serie di proposte di legge con le quali si proponeva di istituire le corti di appello in alcune località. Per la verità

furono proposte messe insieme senza alcun criterio, nel senso che a fronte di una rivendicazione da parte di una realtà territoriale si rispondeva compensando con la messa all'ordine del giorno di una proposta simile che riguardava un'altra realtà. Non penso che questa debba essere la logica con la quale procedere rispetto al tema dell'istituzione – esigenza reale per alcune zone del Paese – di corti di appello. Nello specifico, tra le proposte di cui discutemmo, sulle quali vi era anche il consenso del Ministro della giustizia di quel periodo, c'era quella che prevedeva l'istituzione della sezione della corte di appello a Foggia, realtà complicata della Puglia, caratterizzata da una presenza molto diffusa della criminalità organizzata e da un'alta densità mafiosa. Dico questo non perché parta dal presupposto della rivendicazione, ma perché, come lei sa, l'istituzione di una corte di appello, che può essere necessaria in altre realtà che hanno la stessa specificità criminale della provincia di Foggia, è essenziale perché quella possa diventare sede distaccata, per esempio, della Direzione distrettuale antimafia. Ricordo che a Foggia si vive anche la difficoltà dovuta al fatto che vi è un solo magistrato applicato alle indagini per questioni di mafia. Eppure è una delle realtà più complicate per quanto riguarda la criminalità organizzata di stampo mafioso.

La seconda domanda è relativa agli organici della magistratura nelle realtà più difficili. Risulta che ci siano procure nelle quali a ciascun magistrato è affidato un numero assurdo di procedimenti penali. Conosco realtà nelle quali a ciascun magistrato è affidato un numero di procedimenti penali pari a 2.000 o addirittura a 3.000. Si capisce bene la difficoltà che si ha in quelle realtà ad agire. Ora rispetto a questo, senza entrare nello specifico, mi permetterei di chiedere se ha previsto un piano per colmare questi vuoti di organico e quali sono, secondo lei, le priorità rispetto alle quali è necessario intervenire.

La terza ed ultima domanda riguarda il *racket*. Qualche tempo fa, ad opera non soltanto del procuratore Grasso, ma anche di molti imprenditori che operano sul territorio e che con le loro denunce hanno permesso di assicurare alla giustizia i responsabili di fenomeni legati al *racket* e all'estorsione, è stato chiesto al Parlamento e al Governo di riflettere sulla eventualità che si possa prevedere la responsabilità amministrativa per le imprese che subiscono estorsioni e non denunciano. Ripeto, è una richiesta che è venuta dal procuratore Grasso e dagli imprenditori siciliani che stanno tutti i giorni sul campo. A questo proposito, tempo fa mi sono fatto promotore di un disegno di legge su questo tema. Ultimamente ho presentato anche un ordine del giorno alla Camera. Per il Governo in quella circostanza era in Aula il sottosegretario Mantovano, che però diede parere negativo. Ma fu una cosa estemporanea e sappiamo che in occasione dell'esame degli ordini del giorno magari si va di fretta. Adesso che lei è qui, mi permetta di chiederle: ci sarebbe il vostro consenso rispetto ad una proposta che prevedesse la responsabilità amministrativa delle imprese che subiscono il *racket* e che non lo denunciano?

PRESIDENTE. Abbiamo così concluso il dibattito. Ringrazio tutti gli intervenuti, perché si è trattato di contributi davvero rilevanti al chiarimento dei molti problemi che abbiamo dinanzi.

Purtroppo, abbiamo anche raggiunto l'ora invalicabile delle 16 e non possiamo pretendere che il Ministro non abbia il tempo necessario se non per riordinare le idee, almeno per replicare serenamente. Riterrei allora di fare cosa acconcia riconvocando la Commissione per ascoltare le conclusioni del Ministro, che così avrà modo di valutare meglio i diversi interventi.

Vi comunicherò la data e l'orario dopo essermi consultato con il Ministro.

Rinvio il seguito dell'audizione del Ministro Alfano ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,55.

