



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 10

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

SEGUITO DELL'AUDIZIONE
DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA

12^a seduta (2^a pomeridiana): mercoledì 25 febbraio 2009

Presidenza del Presidente Giuseppe PISANU

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

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

Seguito dell'audizione del Ministro della Giustizia

PRESIDENTE:		<i>ALFANO, Ministro della giustizia</i>
- PISANU (PdL), senatore	Pag. 3, 14	Pag. 3, 4, 11 e passim
GARRAFFA (PD), senatore	4	
LUMIA (PD), senatore	11	
GRANATA (PdL), deputato	11	
VIZZINI (PdL), senatore	12	

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore	Pag. 16, 17
LUMIA (PD), senatore	15
VIZZINI (PdL), senatore	15
SERRA (PD), senatore	16
GARRAFFA (PD), senatore	16
GARAVINI (PD), deputato	16
GRANATA (PdL), deputato	16
CARUSO (PdL), senatore	17
LI GOTTI (IdV), senatore	17

Comunicazioni del Presidente

PRESIDENTE:	
- PISANU (PdL), senatore	Pag. 18

I lavori iniziano alle ore 15,30.

(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.

Seguito dell'audizione del Ministro della giustizia

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione del ministro della giustizia, onorevole Angelino Alfano, che ringrazio per questa seconda visita, peraltro dedicata esclusivamente alla sua meditata – è il caso di dirlo – replica al ricco dibattito che si è svolto a seguito della sua relazione.

Ministro, a lei la parola.

ALFANO. Signor Presidente, ringrazio lei e la Commissione per l'attenzione con cui sono stato ascoltato, per la benevolenza e anche per le critiche che ho ricevuto, ma soprattutto per i contributi da cogliere in ciascuno degli interventi: spunti di riflessione che saranno certamente utili per il prosieguo dell'attività di Governo.

Colgo l'occasione per ribadire che è mia intenzione mantenere con questa Commissione un rapporto estremamente intenso e attivo, perché sono convinto che sui temi caldi di cui essa si occupa ci possiamo confrontare dialetticamente, ma sempre nella logica comune di arrivare ad un contributo effettivo alla lotta alla mafia e alle mafie. Da parte mia vi è tutta l'intenzione di collaborare e di attingere, ove sarà necessario e possibile, ai lavori della Commissione, facendo tesoro dei risultati che essa certamente otterrà nello sviluppo della sua fondamentale attività.

Intendo organizzare metodologicamente questa replica raggruppando i tantissimi quesiti che mi sono stati rivolti nelle oltre tre ore della seduta scorsa in sei macroaree, così suddivise: questioni attinenti le innovazioni da apportare in materia di intercettazioni ambientali e telefoniche; problematiche relative alla istituzione di Equitalia Giustizia Spa; organici della magistratura, formazione e professionalità dei magistrati; situazione carceraria e articolo 41-bis; questioni relative al processo penale e alle misure di prevenzione; questioni internazionali e materie varie.

Quanto alle intercettazioni, approfitto delle riflessioni fatte per primo dal senatore Garraffa per ribadire subito che su tale materia – pure oggetto di altri quesiti da parte dei senatori Li Gotti e Maritati – il disegno di legge governativo, a nostro avviso, non crea alcun *vulnus* sul fronte della intercettabilità dei reati tipici dello statuto criminale delle associazioni mafiose e, in particolare, non limita in alcun modo l'attuale disciplina delle intercettazioni ambientali. Inoltre, non pone limitazioni nelle intenzioni del legislatore e non le determina nemmeno nella concreta delineazione delle fattispecie, preso atto che, come pure è stato notato in questa sede, i lavori in Commissione giustizia alla Camera hanno permesso di fugare ogni dubbio sulla possibilità di disporre di valide ed utilizzabili intercettazioni ambientali.

GARRAFFA. Ma l'avete cambiato?

ALFANO. Avevo fatto una premessa per risponderle, ma le potrei dire preliminarmente che nel suo intervento, come da stenografico, lei ha parlato di sufficienti indizi, ponendo anche in errore materiale la sua affermazione di premessa, perché sulla questione dell'antimafia non c'entra assolutamente quello che lei aveva detto. Quindi, avevo omesso di replicare nel merito ad un errore tecnico che era a premessa del suo intervento. (*Commenti del senatore Garraffa*). Lei aveva parlato di gravi indizi di colpevolezza che non sarebbero necessari per i reati di mafia. Comunque, non è mia intenzione entrare in polemica con lei.

Al di là della battuta, con l'emendamento approvato in II Commissione il 12 febbraio scorso, l'articolo 4 del disegno di legge è stato modificato e ora prevede che «L'intercettazione di comunicazioni tra presenti, di cui al comma 2 dell'articolo 266, disposta in un procedimento relativo ai delitti di cui al presente comma, è consentita anche se non vi è motivo di ritenere che nei luoghi ove è disposta si stia svolgendo l'attività criminosa». In tal modo è stata introdotta una deroga espressa all'articolo 266, comma 2, del codice di procedura penale, relativamente ai delitti di cui all'articolo, 51, comma 3-bis e comma 3-quater del codice di procedura penale.

Quanto alla introduzione del sistema unico delle intercettazioni, al quale ha fatto riferimento il senatore Maritati, che ora non vedo, voglio sottolineare come la creazione da parte del mio Ministero dell'unità di monitoraggio sulle intercettazioni – che ha evidenziato insostenibili sperequazioni nella gestione da parte delle singole procure della Repubblica delle intercettazioni medesime – è funzionale anche alla creazione, in un prossimo futuro, di un unico ente gestore degli aspetti burocratici e finanziari delle intercettazioni, peraltro già oggetto di studio nel corso della precedente legislatura, che permetterà di evitare il protrarsi di ingiustificabili disparità di trattamento, con notevole riduzione della spesa pubblica.

Sulle altre questioni poste in materia di intercettazioni ritengo doveroso, ribadendo l'indirizzo politico già espresso dal Governo in sede di Commissione giustizia alla Camera, che ogni utile ragionamento debba es-

sere sviluppato in Aula, dove già questa settimana il testo sarà oggetto di esame.

Passo ora al secondo punto. Le problematiche connesse alle competenze di Equitalia Giustizia spa sono state oggetto di diversi interventi. In merito alla ravvisata 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, il decreto attuativo inviato al Consiglio di Stato per il parere prevede che, oltre al rendiconto da predisporre entro il 30 aprile di ogni anno per la gestione dell'anno precedente, il Ministero dell'economia, anche su richiesta del Ministero della giustizia o del Ministero dell'interno, possa chiedere in qualunque momento a Equitalia Giustizia notizie e dati sulla gestione del fondo unico. Una volta consolidate le procedure che consentiranno il rendiconto distinto per natura ed entità delle risorse, potranno essere redatte relazioni e *report*, anche a cadenze più ravvicinate, che rispondano alle esigenze di monitoraggio dei fenomeni sottostanti i sequestri dei beni che confluiscono nel fondo unico giustizia.

Il tema relativo all'ipotizzabile raccordo funzionale tra l'ufficio del commissariato per i beni sequestrati e l'organo gestorio di Equitalia Giustizia spa (la domanda era del senatore Costa) è connesso alle esigenze di monitoraggio delle risorse derivanti da particolari tipologie di reati. Equitalia Giustizia ha già espresso la necessità e l'opportunità di cercare un confronto e un raccordo con gli organismi a vario titolo operanti nella gestione e affidamento dei beni sequestrati alla criminalità, al fine di evitare interferenze nelle attività di riutilizzo degli stessi, considerato l'altissimo valore sociale di queste iniziative in atto.

Sempre con riferimento ad Equitalia Giustizia spa, è stata denunciata dal senatore Lumia una «situazione di emergenza, poiché molti amministratori giudiziari stanno rischiando di compromettere il buon lavoro fatto nella gestione delle aziende». Ebbene, anche grazie alla segnalazione di alcuni uffici giudiziari che hanno sottolineato quanto anche ribadito in questa sede dal senatore Lumia, rilevando talune difficoltà dei custodi giudiziari ad accedere ai conti correnti, ai titoli, ai valori e ad ogni altro rapporto bancario e finanziario facente parte di complessi aziendali, la Direzione generale della giustizia civile, in data 20 febbraio 2009, ha emanato una circolare che, in attesa del regolamento di attuazione di cui alle leggi nn. 133 e 181 del 2008, stabilisce che i predetti complessi aziendali «non possono affluire al Fondo unico giustizia, se non in occasione dell'eventuale liquidazione dell'azienda stessa». Tale direttiva, indirizzata ai procuratori generali, ai presidenti delle corti d'appello e ad Equitalia Giustizia spa, consentirà agli amministratori della società in giudiziale sequestro di continuare a gestire la totalità dei rapporti giuridici che le società avevano pendenti al momento del provvedimento ablativo.

Quanto infine alle osservazioni formulate dal senatore Li Gotti circa l'asserita decurtazione del fondo da assegnare al Ministero della giustizia, deve essere precisato che con il decreto-legge n. 185 del 2008, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2 del 2009, è stato espressamente stabi-

lito che il 30 per cento delle somme giacenti sul fondo che trovino origine in sequestri penali e amministrativi possono essere immediatamente ripartite tra le amministrazioni, anche senza attendere la loro definitiva acquisizione mediante confisca. Tale previsione ha una precisa ragion d'essere. In base al testo precedente l'ultima modifica, la possibilità di procedere alla tripartizione con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri era subordinata a una preliminare verifica, cioè che sussistessero i presupposti per l'incameramento delle somme giacenti sul fondo. Con tale espressione ci si voleva riferire all'esistenza dei presupposti contabili per procedere alla definitiva destinazione al bilancio dello Stato. Secondo la Ragioneria generale dello Stato tale dizione impediva di operare la tripartizione con riferimento alle risorse sequestrate, poiché tali risorse erano sempre suscettibili di restituzione all'avente diritto, in caso di dissequestro, proscioglimento, assoluzione, e altro. Si è così pensato di eliminare la frase relativa ai presupposti dell'incameramento e di stabilire espressamente che almeno una parte delle somme sequestrate possa essere ripartita, oltre a quelle confiscate e a quelle relative ai depositi civili e fallimentari che sono ripartite interamente. Tale percentuale è stata fissata prudenzialmente al 30 per cento del totale, ma potrà essere successivamente innalzata fino al 50 per cento, quando sarà chiaro che non vi è il rischio di non poter far fronte alle richieste di restituzione. Il paniere delle somme di cui è possibile la tripartizione è dunque così composto: tutte le risorse confiscate, tutte le risorse che sono il provento dei beni confiscati (interessi, frutti civili, controvalore di atti di vendita, eccetera), tutti i depositi civili e fallimentari, tutto l'utile annuale di gestione, il 30 per cento delle somme sequestrate, aumentabile fino al 50 per cento. Tale paniere sarà quindi ripartito tra le amministrazioni nella percentuale già stabilita dalla legge e non modificata: non meno di un terzo al Ministero dell'interno, non meno di un terzo al Ministero della giustizia, il resto all'Erario.

Diversi quesiti posti dall'onorevole Napoli e dai senatori Lauro e Lumia hanno poi riguardato il tema degli organici della magistratura. Devo registrare, con soddisfazione, anche come molti colleghi deputati e senatori intervenuti siano d'accordo sulla necessità di mantenere la norma che riguarda la non applicabilità a funzioni monocratiche dei magistrati prima della prima valutazione di professionalità. Ciò non di meno, stante le difficoltà che sono in campo nella scoperta delle procure di frontiera, il Governo ha inteso porre rimedio alle disfunzioni che in ipotesi potranno continuare a verificarsi in talune sedi giudiziarie, per le quali sono stati già previsti importanti incentivi che siamo molto fiduciosi potranno produrre effetti positivi. Ma la procedura ancora non si è conclusa e, quindi, non conosciamo il riscontro alla nostra scelta in materia di incentivi. Inoltre, l'articolo 22 del disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 6 febbraio scorso apporta talune modifiche alla legge 4 maggio 1998, n. 133. Ed invero, l'innovazione normativa, resa necessaria dalla sempre più grave situazione di scoperta degli uffici giudiziari meno richiesti, specie delle procure meridionali, intende rendere più efficiente il procedimento di copertura delle sedi disagiate – stiamo parlando di un aspetto ul-

teriore rispetto agli incentivi – consentendo, ove difettino aspiranti allo spostamento presso le medesime, il trasferimento d'ufficio, oltre che dei magistrati cosiddetti ultradecennali, anche di tutti i magistrati che abbiano conseguito la prima valutazione di professionalità da non oltre quattro anni. L'individuazione della fascia di anzianità dei quattro anni successivi al conseguimento della prima valutazione di professionalità si rende necessaria per consentire, da un lato, di destinare magistrati anche agli uffici di procura, vigendo il divieto di trasferirvi magistrati più giovani, e, dall'altro, di delimitare nel tempo il periodo massimo in cui i magistrati sono soggetti ad essere trasferiti d'ufficio, eccezion fatta per i cosiddetti ultradecennali. In secondo luogo, la modifica normativa prevede che i magistrati in questione possano essere trasferiti presso tutte le sedi disagiate che non siano state coperte su disponibilità degli interessati, eliminando ogni riferimento alle sedi a copertura immediata.

Il disegno di legge prevede anche l'introduzione di una deroga espressa – in caso di trasferimento d'ufficio di magistrati non ultradecennali presso sedi disagiate non coperte – al divieto del passaggio da funzioni giudicanti a funzioni requirenti, e viceversa, all'interno di altri distretti della stessa regione, previsto dall'articolo 13, commi 3 e 4, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160. Tale modifica – ed è questa la sostanza – consente al Consiglio superiore della magistratura, ove possibile, di individuare i magistrati da sottoporre al trasferimento d'ufficio tra quelli in servizio presso i distretti della medesima regione, limitando al minimo i disagi necessariamente connessi allo spostamento coatto dalla sede di servizio. Viene confermato, viceversa, il divieto del trasferimento infradistrettuale previsto dalle medesime norme, nonché il più generale principio stabilito dall'articolo 1 della legge n. 133 del 1998, cioè che il trasferimento d'ufficio dovrà sempre avvenire verso una sede distante oltre cento chilometri dalla sede in cui il magistrato presta il proprio servizio. Vengono introdotte alcune modifiche volte a rendere più agevole l'individuazione dei magistrati da assoggettare al trasferimento d'ufficio anche per le regioni tradizionalmente a maggiore densità di sedi disagiate, in relazione alle quali il bacino di magistrati dal quale è consentito attingere risulta più ridotto in virtù dell'espresso divieto di trasferire magistrati che risultino già in servizio presso altre sedi disagiate. È stata, pertanto, introdotta la possibilità di ricorrere, in tali casi, anche a magistrati in servizio presso le regioni limitrofe. Sono state, infine, apportate alcune ulteriori modifiche ai successivi commi, necessarie per adattare il testo alle innovazioni sopra descritte e per rendere tassativamente individuabile l'ufficio giudiziario da cui attingere per i trasferimenti.

Rispetto a questo tema mi sento di sintetizzare la morale della favola nei seguenti termini: il Governo intende mantenere fissa la norma base e intende, altresì, mantenere fermo, senza violarlo, il principio costituzionale della inamovibilità dei magistrati. Muovendoci su questi due paletti, stiamo tentando di individuare tutte le soluzioni più efficaci per coprire le sedi disagiate, affidando in casi estremi non al Governo medesimo, che mai potrebbe ingerirsi nell'attività dei magistrati e, men che meno,

nel principio di inamovibilità, ma al CSM la possibilità di individuare le soluzioni più efficaci per risolvere i problemi.

Connesso al tema relativo agli organici dei magistrati vi è quello della loro formazione professionale pure oggetto di precise domande da parte dei commissari Napoli e Lauro. E' a tutti noto che la formazione dei magistrati, sia togati che onorari, compete al Consiglio superiore della magistratura presso cui è istituita una Commissione, la IX, che assolve a tale specifico compito. L'attività di formazione viene seguita dal CSM sin dal 1973 e, nel corso degli anni, si è sempre più sviluppata sino a raggiungere livelli di eccellenza e di tempestività, testimoniati dalla previsione, accanto ai tradizionali corsi di formazione a livello nazionale e decentrato, di corsi di formazione informatici (il cosiddetto *e-learning*) e di corsi di formazione coordinati con le competenti istituzioni di altri Paesi. In linea con tale indirizzo, il decreto legislativo del 30 gennaio 2006, n. 26, che ha istituito la Scuola superiore della magistratura e che, all'articolo 25, ha stabilito l'obbligo per ciascun magistrato di partecipare, almeno una volta ogni cinque anni, ai corsi organizzati dalla scuola.

A tale disciplina deve essere aggiunta, da ultima, la previsione contenuta nel disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 febbraio 2009, recante: «Disposizioni in materia di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo». Al Capo V del predetto disegno di legge, sono previste: «(...) le attività di monitoraggio e di verifica della qualità e dell'efficienza del servizio (...) anche in funzione della produttività dei servizi stessi» (articolo 19).

Ancora più specifico è l'articolo 20 del disegno di legge, nel quale sono stati contemplati «Corsi di formazione per i magistrati giudicanti e requirenti che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi di primo e di secondo grado». La normativa in fase di approvazione prevede una maggiore valorizzazione delle specifiche attitudini e capacità di organizzazione e gestione degli uffici giudiziari in capo a quei magistrati che aspirano a ricoprire incarichi direttivi e semidirettivi, prevedendo che possono concorrere all'attribuzione di siffatti incarichi soltanto i magistrati che abbiano partecipato al corso di formazione.

La *ratio* complessiva è ravvisabile nel fatto che riteniamo che si possa essere eccellenti magistrati, ma non abilissimi *leader* di una procura; che si possa essere brillanti giuristi, che fanno un ottimo esercizio della giurisdizione, ma non bravi *manager* del servizio giustizia. Pertanto, così come nell'ambito dell'altro grande diritto dell'uomo, quello alla salute, alcuni anni fa è giunto un tempo in cui al medico bravissimo è stato chiesto anche un po' di più per poter fare il primario, cioè una capacità di direzione, è giunto anche per la giustizia il tempo in cui, se non si chiede l'anzianità, occorre invece chiedere – a nostro avviso da parte del CSM in primo luogo – un'abilità specifica nel governo delle risorse umane e materiali a coloro i quali aspirano a guidare i vertici degli uffici giudiziari.

Circa le diverse domande aventi ad oggetto il regime detentivo speciale di cui all'articolo 41-*bis* e, più in generale, l'attuale condizione del

sistema carcerario in Italia (mi riferisco qui ai quesiti posti dai senatori Lumia, Maritati e dall'onorevole Bossa) occorre fare alcune considerazioni.

In primo luogo, come unanimemente riconosciuto, l'azione del Governo – con una grande sinergia parlamentare e non solo, ci tengo qui a ribadirlo – in questi primi mesi è stata caratterizzata da una forte volontà di rendere più efficace e di inasprire il regime carcerario previsto dall'articolo 41-*bis*. In questo senso devono essere lette le numerose iniziative legislative sulla materia.

Quanto all'efficacia concreta del regime previsto dall'articolo 41-*bis* nella sua fase di applicazione, deve ribadirsi che l'attuale consistenza numerica dei detenuti consente, in linea di massima, il controllo delle comunicazioni con l'esterno.

Con riguardo ai profili logistici, l'amministrazione penitenziaria – sulla scia di quanto si è verificato con la realizzazione della nuova sezione 41-*bis* presso la casa circondariale di Cagliari – sta valutando ogni soluzione idonea, affinché ciascuno dei luoghi detentivi da destinare a soggetti sottoposti all'articolo 41-*bis* sia realizzato in modo da non consentire contatti fra ristretti, e dunque assicurando la dovuta impossibilità delle comunicazioni che il regime intende prevenire, così come è avvenuto per l'apertura della nuova sezione 41-*bis* di Milano Opera, che da qualche tempo è entrata in funzione e rappresenta al momento il miglior presidio logistico, sotto il profilo della sicurezza penitenziaria e della prevenzione circa il pericolo di comunicazione infra ed extramuraria.

Riguardo alle strutture carcerarie esistenti sulle piccole isole, mi sono già espresso circa la volontà di non sottrarre l'Asinara alla sua vocazione turistica, che le è stata restituita per legge nel 1998. Circa le altre piccole isole, invece, il DAP (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) sta compiendo le necessarie valutazioni tecniche, al termine delle quali potrò essere più preciso.

Deve essere infine rilevato come le Direzioni degli istituti in cui insistono le sezioni 41-*bis* sono state sollecitate ad attenersi in maniera assoluta, senza deroghe od eccezioni, alle limitazioni contenute nel decreto applicativo, utilizzando, ove necessario, in maniera rigida e costante, gli strumenti e gli accorgimenti che l'ordinamento penitenziario mette a disposizione, contemplando anche la possibilità di interventi di natura strutturale volti ad evitare comunicazioni tra ambienti penitenziari diversi.

È stato inoltre ribadito il divieto di ingresso, nei reparti 41-*bis*, di soggetti diversi dal personale di servizio appositamente individuato.

Quanto allo studio finalizzato a valutare l'impatto sul sistema carcerario della legge Bossi-Fini e delle normative connesse agli stupefacenti (me lo chiedeva il senatore Maritati), le competenti articolazioni del DAP, anche nel corso delle precedenti legislature, hanno sempre fornito dati che attestano la compatibilità dei flussi di ingresso presso le strutture carcerarie – collegati alle nuove fattispecie di reato – con la ricettività di tali strutture, pur in presenza di una potenziale crescita della popolazione detenuta. Ed invero, sebbene in una sostanziale zona di criticità (determi-

nata il più delle volte dal fenomeno della cosiddetta porta girevole), i risultati di tali studi consentono di affermare che gli istituti penitenziari erano e sono in grado di assorbire fin qui i nuovi ingressi, ciò senza considerare il piano carceri, già approvato dal Consiglio dei ministri e proprio ieri in via definitiva dal Parlamento, che consentirà la costruzione di nuove strutture carcerarie.

Relativamente al quesito postomi dall'onorevole Bossa sull'origine del finanziamento necessario alla creazione delle nuove carceri, deve essere evidenziato che tali fondi non saranno sottratti alla precipua attività di formazione dei detenuti, fondamentale per il rispetto del principio rieducativo della pena, sancito dall'articolo 27 della Costituzione.

Nell'ottica di rendere sempre più effettivo tale principio, si inserisce infatti la proposta di riforma dell'articolo 4 della legge 9 maggio 1932, n. 547, varata dal Governo in occasione del Consiglio dei ministri già citato, che ha ampliato le finalità della Cassa delle ammende, ente deputato a raccogliere le pene pecuniarie irrogate dallo Stato, consentendogli di finanziare anche progetti di edilizia penitenziaria finalizzati al miglioramento delle condizioni carcerarie, unitamente alla possibilità, già presente, di finanziare programmi di reinserimento in favore di detenuti ed internati e programmi di assistenza ai medesimi ed alle loro famiglie. Con tale intervento si è inteso ristabilire il binomio dignità della pena-rieducazione, prevedendo la possibilità di finanziare non ogni intervento di edilizia carceraria, ma solo quelli concretamente finalizzati a garantire il miglioramento della vita dei detenuti. Non si può cioè immaginare la rieducazione del detenuto senza garantire la dignità.

Particolarmente importante, al riguardo, è l'intenzione di procedere anche con i fondi della Cassa delle ammende ad avviare progetti per la costruzione di infrastrutture che consentano condizioni di detenzione più umane, anche mediante la realizzazione di circuiti penitenziari separati e dedicati ai detenuti a bassa pericolosità, destinati a scontare pene brevi o in situazioni di carcerazione preventiva. Ciò è stato fatto nella piena convinzione che, soltanto attraverso la garanzia di condizioni di detenzione più umane, la pena può svolgere efficacemente la funzione rieducativa riconosciuta dalla Costituzione.

I senatori Lumia, Li Gotti e Della Monica e gli onorevoli Napoli, Tassone e Garavini hanno posto poi specifici quesiti aventi ad oggetto il processo penale, le norme ad esso connesse e quelle relative al procedimento di prevenzione.

Quanto alle osservazioni formulate dal senatore Lumia, secondo il quale costituisce un errore ed un pericoloso arretramento lo spostamento dei processi di mafia in Corte d'assise, deve essere evidenziato che l'articolo 1 del disegno di legge, approvato al Consiglio dei ministri il 6 febbraio scorso, modifica l'articolo 5 del codice di procedura penale e attribuisce alla Corte di assise la competenza sui delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater dello stesso codice, ad esclusione di quelli commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis del

codice penale, o al fine di agevolare l'attività dell'associazione per delinquere di stampo mafioso: questo è dunque specificamente previsto.

Alla modifica dell'articolo 5 è collegata l'introduzione del nuovo articolo 438-*bis* del codice di procedura penale, secondo cui, nei processi di competenza della Corte d'assise, il giudizio abbreviato si svolge dinanzi alla stessa Corte e non al giudice per l'udienza preliminare. Tali norme avranno efficacia a decorrere dal 30 giugno 2010.

Lungi dal voler costituire un arretramento della lotta alla criminalità mafiosa – almeno nel nostro intendimento – l'innovazione legislativa nasce con lo scopo di assicurare la diretta partecipazione dei cittadini all'amministrazione della giustizia, anche in quei processi relativi ai delitti di maggiore gravità ed allarme sociale, dove più forte è l'interesse ad un'effettiva tutela della collettività.

La norma contribuisce inoltre a realizzare il precetto costituzionale dell'articolo 102, comma 3 della Costituzione, secondo il quale: «La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia». Sul punto, senatore Lumia, mi sia consentita una digressione. «La mia opinione è che nell'ordinamento della magistratura avremmo dovuto affermare in modo molto più energico la tendenza alla elettività dei magistrati, il che ci avrebbe fatto fare un grande passo avanti per togliere il magistrato dalla situazione penosa in cui oggi si trova, di essere un sovrano senza corona e senza autorità. Soltanto quando sarà stabilito un contatto diretto tra il popolo, depositario della sovranità, ed il magistrato, questi potrà sentirsi partecipe di un potere effettivo e quindi godere della fiducia completa del popolo nella società democratica». Questo principio, che il Governo, con la norma appena citata, così come con quella che prevede l'elezione diretta dei vice procuratori onorari, intende rendere sempre più effettivo e concreto, veniva così solennemente enunciato, l'11 marzo 1947, in seno all'Assemblea Costituente, dall'onorevole Palmiro Togliatti. Va comunque ribadito, a parte questo, che era un po' per celia, in rappresentanza del partito ...

LUMIA. Ma io non sono ...

ALFANO. Lo so bene che lei non è un discendente diretto.

Va comunque ribadito (ed è questo ciò che intendo affermare, presidente Pisanu, per la prima volta in questa Commissione, visto che è la prima volta che ci si trova ad affrontare ufficialmente questo tema) che la norma – che non intendiamo blindata – è collocata in un disegno di legge – anche questo non blindato – che avrà un *iter* parlamentare ordinario che deve ancora prendere avvio. Quindi, manifesto fin d'ora la mia disponibilità ad ascoltare con attenzione ...

GRANATA. Anche per i costi enormi.

ALFANO. Infatti. Sto per dirlo.

Dicevo, la mia disponibilità ad ascoltare con attenzione tutte le osservazioni formulate sul punto, non solo quelle di principio, ma soprattutto quelle che fanno riferimento alle concrete problematiche dell'esercizio della giurisdizione soprattutto in alcune zone del Sud del Paese.

In uno dei quesiti formulati dal senatore Li Gotti si faceva riferimento alla asserita impossibilità di aggressione nel procedimento di prevenzione di taluni beni la cui sottoponibilità a sequestro penale è stata introdotta nel disegno di legge n. 733, già licenziato dalle Commissioni 1ª e 2ª del Senato.

VIZZINI. E poi dall'Aula.

ALFANO. E poi dall'Aula. Oggi è infatti all'esame della Camera dei deputati.

L'articolo 29 del citato disegno di legge reca modifiche all'articolo 104, disposizioni attuative del codice di procedura penale, prevedendo che «Il sequestro preventivo è eseguito: a) sui mobili e sui crediti, secondo le forme prescritte dal codice di procedura civile per il pignoramento presso il debitore o presso il terzo in quanto applicabili; b) sugli immobili o mobili registrati con la trascrizione del provvedimento presso i competenti uffici; c) sui beni aziendali organizzati per l'esercizio di un'impresa, oltre che con le modalità previste per i singoli beni sequestrati, con l'immissione in possesso dell'amministratore, con l'iscrizione del provvedimento nel registro delle imprese presso il quale è iscritta l'impresa; d) sulle azioni e sulle quote sociali, con l'annotazione nei libri sociali e con l'iscrizione nel registro delle imprese; e) sugli strumenti finanziari dematerializzati, ivi compresi i titoli del debito pubblico, con la registrazione nell'apposito conto tenuto dall'intermediario ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213. Si applica l'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 170.»

Ebbene, per effetto del disposto dell'articolo 2-*quater* della legge n. 575 del 1965, il sequestro in materia di misure di prevenzione continua ad essere regolato dalle norme vigenti e pertanto quei beni sono sequestrabili anche nel procedimento di prevenzione.

Alcune domande delle onorevoli Napoli e Garavini hanno riguardato i testimoni di giustizia, per i quali le esperienze maturate negli otto anni dall'entrata in vigore della legge n. 45 del 2001, che reca anche disposizioni a favore delle persone che prestano testimonianza, danno atto del funzionamento di tale disciplina e dell'efficacia delle norme poste a tutela dei singoli testimoni di giustizia.

Quanto ai poteri ed alle funzioni della Direzione nazionale antimafia, mi chiedeva l'onorevole Tassone, è noto come attraverso i recenti interventi legislativi, cioè il decreto-legge n. 92 del 2008, si sia inteso potenziare il ruolo di questo organo centrale e stabilire, con particolare riferimento al delicatissimo settore delle misure di prevenzione, concrete possibilità di operare direttamente sul territorio. In tale ottica, tra l'altro, con l'introduzione dell'articolo 110-*ter* nel regio decreto 30 gennaio

1941, n. 12, cioè quello sull'ordinamento giudiziario, è stata prevista la possibilità che i sostituti procuratori presso la Direzione nazionale antimafia possano essere applicati presso i competenti uffici territoriali, per la trattazione dei procedimenti riguardanti l'applicazione delle misure di prevenzione antimafia.

Alla senatrice Della Monica dico che ad oggi, invece, nessuna norma, almeno da parte nostra, è allo studio per prevedere un allargamento delle ipotesi delittuose previste dall'articolo 51, comma 3-*bis* del codice di procedura penale, in favore dei delitti in materia di terrorismo e di riduzione in schiavitù.

Una serie di domande ha poi riguardato vari aspetti connessi alla materia antimafia ed a problematiche di carattere internazionale. Intanto devo rilevare che non è nelle intenzioni del Governo promuovere o sollecitare la creazione di nuove direzioni distrettuali antimafia e dunque di nuovi distretti di corte di appello. Nel caso di Caserta si è già sviluppato un dibattito al Senato, al quale rimando, anche perché il Governo prese posizione. Nel caso di Foggia, le statistiche giudiziarie afferenti il distretto della corte di appello di Bari danno atto della piena sufficienza dell'attività svolta dalla direzione distrettuale antimafia di Bari anche sui reati di competenza del circondario del tribunale di Foggia.

Quanto alla possibilità di estensione in materia antimafia della normativa prevista dal decreto legislativo n. 231 del 2001, chiedeva l'onorevole Sisto, fermi restando possibili ulteriori interventi legislativi, è evidente che il profilo della responsabilità amministrativa degli enti, che originariamente era prevista per i reati commessi con frode, per i reati di concussione e corruzione e che poi è stata estesa ai reati di falso, ai reati societari, ai delitti con finalità di terrorismo ed al riciclaggio, può essere ricostruito anche in termini penalmente rilevanti allorquando tali attività siano poste in essere avvalendosi del metodo mafioso ovvero in agevolazione delle associazioni previste dall'articolo 416-*bis* del codice penale.

Deve essere rilevato, rispondendo ad una precisa sollecitazione del senatore De Sena, che è allo studio del competente ufficio legislativo del Ministero della giustizia la creazione di un gruppo di studio – di concerto con il Ministero dell'interno – che proceda alla raccolta della vigente normativa antimafia, allo stato sparsa nei codici ed in diverse leggi speciali sedimentatesi nel tempo, in una sorta di Testo unico della legislazione antimafia (che dovrebbe prendere le mosse a cominciare dalla legislazione in materia di misure di prevenzione).

Quanto alla possibilità di introdurre norme sanzionatorie, anche solo di carattere amministrativo, nei confronti di imprese che subiscono fenomeni estorsivi e non ne fanno oggetto di denuncia, è appena il caso di ricordare che già nel disegno di legge n. 733, approvato dal Senato e ora all'esame della Camera, sono state previste modifiche all'articolo 38 del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, prevedendo ipotesi di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, nonché di subappalti, per quei soggetti che, pur essendo stati vittime dei reati previsti dagli

articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risultino aver denunciato i fatti alla autorità giudiziaria. Tale circostanza deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nei tre anni antecedenti alla pubblicazione del bando.

Quanto agli accordi internazionali in materia di lotta alla criminalità organizzata e mafiosa, nella scorsa legislatura fu dato avvio ad una serie di negoziati bilaterali di cooperazione ed assistenza giudiziaria con l'Albania, la Bosnia-Erzegovina, la Colombia, la Croazia, la Macedonia, il Messico, il Montenegro, la Repubblica Dominicana e la Serbia. L'accordo bilaterale, sostanzialmente identico per tutti i Paesi citati, mutuava le proprie disposizioni da quelle della Convenzione tra gli stati membri dell'Unione europea sulla assistenza giudiziaria, fatta a Bruxelles nel 2000 e del II Protocollo alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria, fatta a Strasburgo nel 2002. Tra l'altro, l'accordo bilaterale, per tutti i Paesi citati, prevedeva la possibilità di istituire squadre investigative comuni. Quella iniziativa legislativa si concluse solo con la firma dell'accordo bilaterale con l'Albania, peraltro non ancora ratificato da parte italiana. Relativamente agli altri accordi bilaterali, il negoziato è ancora in corso, ed è seguito attualmente dalle competenti articolazioni del Ministero della giustizia.

Quanto, infine, alla ipotesi di armonizzare a livello internazionale la materia della confisca dei beni, va ricordato che con l'articolo 31 della legge n. 34 del 2008 (legge comunitaria 2007) il Governo è stato delegato ad adottare il decreto legislativo per dare attuazione alla decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea 2005/212/GAI del 24 febbraio 2005 relativa alla confisca dei beni, strumenti e proventi di reato. In particolare, le norme con cui dovrà darsi attuazione alla delega sono allo studio del competente ufficio legislativo del Ministero e saranno licenziate nei prossimi mesi.

Credo così di aver risposto anche ad alcune sollecitazioni del senatore Caruso.

Mi scuso se sono stato un po' troppo lungo. Ringrazio per l'attenzione che mi è stata prestata, ribadendo la disponibilità ad una collaborazione con la Commissione.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il Ministro per l'ampiezza, la puntualità e la scrupolosità delle risposte che ci ha dato, segno anch'esse di un'attenzione innegabile nei confronti di questa Commissione. Naturalmente le opinioni potranno ancora divergere, ma la cosa importante è che si proceda con la serietà con cui si è lavorato finora e della quale anche il ministro Alfano, per la sua parte, ci ha dato una prova inequivocabile, per la quale gli siamo grati.

Dichiaro conclusa l'audizione odierna.

SULL'ORDINE DEI LAVORI

LUMIA. Signor Presidente, vorrei intervenire sull'ordine dei lavori.

Poco fa abbiamo svolto un'audizione molto importante e preziosa, quella del dottor Grasso, dalla quale sono emerse enormi preoccupazioni in merito all'incidenza della normativa sulle intercettazioni telefoniche ed ambientali varata dalla Commissione giustizia della Camera e attualmente all'esame dell'Assemblea di quel ramo del Parlamento. Le preoccupazioni vertono, in particolare, su quattro questioni generali, che possono incidere sulla normativa antimafia e, quindi, sull'utilizzo per reati di mafia dello strumento delle intercettazioni, e su due questioni specifiche.

Pertanto, signor Presidente, chiedo di procedere ad una ulteriore interlocuzione con il Ministro – sarà poi l'Ufficio di Presidenza a stabilire i modi e i tempi – per poter svolgere su questa materia un'ulteriore fase istruttoria e non perdere una preziosa occasione di utile confronto per la causa dell'antimafia.

Chiedo, inoltre, al Presidente di metterci in condizione di poter intervenire, anche attraverso documenti scritti, sulle questioni che vorremmo riproporre alla luce delle novità nel frattempo intervenute ma anche a seguito del confronto con il Ministro, affinché la disponibilità da lui inizialmente dichiarata a mantenere un rapporto aperto con la Commissione non sia generica ma possa trovare concretezza in questa sede, inizialmente attraverso un confronto epistolare, poi in sede di una nuova audizione.

VIZZINI. Presidente, vorrei anch'io intervenire sull'ordine dei lavori.

Purtroppo, non ho potuto essere presente alla prima parte dell'audizione del ministro Alfano svolta nella precedente seduta. Vorrei comunque svolgere un'osservazione che può interessare la Commissione antimafia.

La scorsa settimana ho partecipato all'Assemblea parlamentare dell'OSCE, riunitasi a Vienna, composta da parlamentari di 56 Nazioni, in seno alla quale rivesto il ruolo di rappresentante speciale per la lotta alla criminalità organizzata transnazionale. Dal momento che in questa sede si è fatto riferimento agli accordi internazionali, vorrei informare il Ministro, coinvolgendo anche la Commissione antimafia, dell'ipotesi di svolgere in Italia, probabilmente a Palermo, una sessione dell'Assemblea parlamentare dell'OSCE che assumerà come tema quello della lotta alla criminalità organizzata transnazionale. È un'ipotesi che quasi certamente troverà realizzazione il prossimo anno e che si svilupperà anche in relazione al recepimento da parte delle singole legislazioni nazionali di molti accordi internazionali, ivi compresi quelli stipulati a Palermo in occasione del vertice ONU del 2000 sulla lotta alla criminalità organizzata. È inutile però parlare di cooperazione internazionale quando gli accordi spesso restano lettera morta – è capitato a volte anche nel nostro Paese – perché non vengono ratificati dai singoli Parlamenti nazionali rappresentativi dei Governi che pure li hanno siglati.

Quella cui ho fatto riferimento può rappresentare un'ottima opportunità per il Governo, per la Commissione antimafia e per il Parlamento italiano.

SERRA. Signor Presidente, intervengo solo per ribadire quanto ha già manifestato il senatore Lumia.

GARRAFFA. Anch'io chiedo di intervenire sull'ordine dei lavori.

Innanzitutto vorrei precisare che nella sua risposta il Ministro ha fatto riferimento ad una dichiarazione da me resa nella scorsa seduta e riportata nel resoconto stenografico che non credo coincida con l'interpretazione data dallo stesso Ministro.

Invito poi il ministro Alfano a leggere attentamente il resoconto stenografico dell'audizione del dottor Grasso, prestando particolare attenzione alla parte riguardante le intercettazioni. È infatti evidente la consistente dicotomia tra le sue affermazioni e le dichiarazioni del dottor Grasso. Sarebbe necessaria una sinergia tra il Ministero della giustizia e la Direzione nazionale antimafia.

PRESIDENTE. Fermo restando che il primato è del Ministro della giustizia.

GRANATA. Presidente, vorrei intervenire sull'ordine dei lavori per ricordare che abbiamo già discusso al nostro interno della ragione sociale della Commissione e delle sue finalità che non sono di tipo legislativo.

Dall'intervento del Ministro è emersa con forza la volontà politica di elaborare un Testo unico antimafia che delegifichi, semplifichi e affronti alcuni nodi. Cogliendo l'occasione della presenza del Ministro, mi rivolgo al Presidente perché possa essere ipotizzabile avviare un percorso in cui, attraverso un gruppo di lavoro congiunto cui partecipino il Ministero e la Commissione, si possa elaborare in tempi rapidi un testo da sottoporre poi, con modalità *bipartisan*, al voto dei singoli parlamentari membri della Commissione antimafia, senza che sia la Commissione stessa, in quanto tale, a prendere posizione. L'alternativa potrebbe essere rappresentata anche da un testo d'iniziativa governativa. A noi, infatti, interessa solo che il testo sia presentato, discusso e condiviso.

GARAVINI. Presidente, vorrei anch'io intervenire sull'ordine dei lavori.

Condivido le parole del vice presidente Granata. Questo però non fa venir meno la necessità e l'utilità che si costituisca un gruppo *ad hoc* che si occupi del disegno di legge sulle intercettazioni, anche in virtù della disponibilità manifestata dal Ministro. Infatti, in base ai rilievi che abbiamo potuto apprendere nel corso della precedente seduta, diversi sono gli elementi che ci inducono ad essere estremamente preoccupati. Pertanto, la possibilità che si arrivi ad elaborare un Testo unico non preclude la possibilità di approfittare della disponibilità che il Ministro ha manifestato in

ordine al provvedimento sulle intercettazioni. Il mio auspicio, quindi, è che venga a breve costituito questo gruppo di lavoro in modo tale da poter dialogare con il Ministro e valutare la possibilità di prevedere una serie di rettifiche specificamente circa la parte del provvedimento relativa alla lotta alla criminalità organizzata.

CARUSO. Signor Presidente, prendo spunto dalle parole del vice presidente Granata relative alla ragione sociale di questa Commissione che – come si è detto anche nel dibattito sulle comunicazioni del Presidente – non può sostituirsi all'autorità giudiziaria con riguardo alle indagini giudiziarie, né alle Commissioni permanenti competenti di Camera e Senato con riguardo all'esame dei disegni di legge.

Ho grande cordialità con il procuratore Grasso, da quando venne nominato al vertice della Direzione nazionale antimafia, ma ciò che il procuratore Grasso afferma non deve essere assunto *ipso dicto* come una verità rivelata. Esiste anche la possibilità che su argomenti delicati vi siano contrasti di opinioni e di prese di posizione. Pertanto, credo di dover dire che quella espressa dal ministro Alfano è una posizione meditata dal Ministro stesso, e non solo da lui; mi figuro anche dall'ufficio del Ministro, che pure è composto da valenti magistrati.

Prima di tirare con il coltello linee tra chi ha torto e chi ha ragione in merito ad aspetti delicati, credo si debba investire di certi compiti chi ha competenza primaria per svolgerli. La Commissione giustizia della Camera ha già concluso il suo lavoro che a breve sarà preso in esame dall'Assemblea. Ci saranno tempi e modi perché le Commissioni giustizia e affari costituzionali del Senato facciano altrettanto e in quella sede il Ministro interloquirà, come è giusto che sia.

LI GOTTI. Anch'io intervengo sull'ordine dei lavori, ma considerata la presenza del Ministro, colgo l'occasione per ringraziarlo per le risposte che ci ha fornito. Ritengo che consegnerà alla Presidenza il testo che ha letto in questa sede ma che avremmo voluto esaminare prima in previsione di questa seduta. In tal modo avremmo potuto sviluppare questo incontro diversamente, proponendo approfondimenti che, invece, non è stato possibile svolgere. Ne prendiamo atto e lo ringraziamo comunque.

C'è un aspetto che non mi è chiaro. Abbiamo evidenziato alcuni punti di criticità del disegno di legge sulle intercettazioni. Il Ministro in questa sede ha detto che seguirà il percorso parlamentare del disegno di legge, in particolare attraverso la fase emendativa. Vorrei capire però se il Governo intende riflettere su alcuni dei punti di criticità segnalati, o se ritiene invece che su di essi ciascuno di noi debba intervenire individualmente.

PRESIDENTE. Colleghi, sulle questioni che sono state oggi sollevate possiamo sicuramente tornare in occasione del prossimo Ufficio di Presidenza integrato, che avrà anche ulteriori adempimenti da svolgere. Comunico comunque sin da ora alla Commissione che la riflessione con il dot-

tor Grasso sarà completata in una successiva seduta, in cui il procuratore risponderà alle domande che gli verranno poste.

Colgo infine l'occasione per ringraziare nuovamente il ministro Alfano il quale, sia all'inizio che alla fine del suo intervento, ha ribadito la sua piena disponibilità ad ogni possibile forma di collaborazione, naturalmente nell'ambito e nel rispetto delle competenze istituzionali della Commissione, da un lato, e del Ministero da lui egregiamente guidato, dall'altro.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

PRESIDENTE. Colleghi, comunico che l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, ha convenuto, nella riunione di martedì 17 febbraio 2009, che la Commissione si avvalga, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge istitutiva e dell'articolo 23, comma 1, del Regolamento interno, della collaborazione, per l'espletamento delle funzioni di ufficiale di collegamento rispettivamente del primo dirigente, dottor Andrea Caridi per la Polizia di Stato, del colonnello Paolo D'Ambola per l'Arma dei Carabinieri, del colonnello Francesco Paolo Rampolla per la Guardia di Finanza e del tenente colonnello dell'Arma dei Carabinieri Giorgio Pieraccini per la Direzione Investigativa Antimafia.

L'Ufficio di Presidenza sarà convocato a domicilio, e sarà simultaneamente comunicata anche la data del seguito dell'audizione con il procuratore Grasso.

La seduta è tolta.

I lavori terminano alle ore 16,15.

