

B. - LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

Sono 148 i collaboratori di giustizia che fruiscono delle misure alternative al carcere (perlopiù la detenzione domiciliare) secondo la procedura di cui all'art. 13, *ter*, L.n. 82/1991, che consente l'attribuzione di tali benefici in deroga ai limiti vigenti, anche di pena.

Detta procedura prevede che “nei confronti delle persone ammesse allo speciale programma di protezione” la misura alternativa alla detenzione possa essere disposta dalla Magistratura di Sorveglianza, dopo aver acquisito il parere - non vincolante - della Commissione Centrale che, a sua volta, provvede ad acquisire le necessarie informazioni dal P.M. competente per i reati in ordine ai quali il collaboratore sta fornendo il proprio contributo.

Della necessità di separare il momento premiale da quello tutorio, di svincolare cioè la concessione del beneficio penitenziario dall'ammissione allo speciale programma di protezione, si riferisce nel prosieguo della presente relazione.

Oltre ai dati relativi al semestre in argomento, illustrati nei successivi grafici, corre però l'obbligo di accennare ad un problema interpretativo sorto proprio durante gli ultimi mesi del '96.

Come detto, la Commissione Centrale ha revocato o non rinnovato diversi programmi speciali di protezione.

Secondo la lettura della competente Magistratura di Sorveglianza di Roma, come “persone ammesse a speciale programma di protezione” si dovrebbero intendere solo quei collaboratori di giustizia attualmente sottoposti a detto

programma e non anche quelli non più soggetti a tale provvedimento, perché venuto meno per revoca o per non rinnovo.

In questo modo, ad esempio, coloro ai quali viene non rinnovato o revocato il programma speciale di protezione e che già fruivano della detenzione domiciliare in base al programma stesso, non potrebbero chiedere la concessione "in deroga" del predetto beneficio per un nuovo eventuale ordine di esecuzione della pena e, quindi, dovrebbero rientrare in un Istituto penitenziario, ove venisse attribuito loro un titolo di detenzione superiore ai limiti temporali dettati dall'Ordinamento penitenziario per la fruibilità "ordinaria" della predetta misura alternativa.

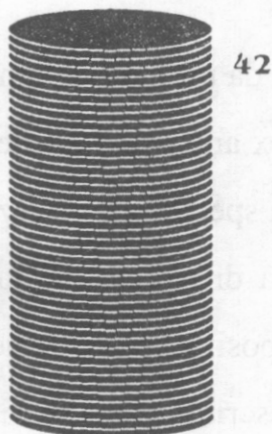
Lo stesso si verifica per i permessi premio che, essendo provvedimenti accordati volta per volta, non verrebbero ulteriormente concessi a quei collaboratori che non fruiscono più del programma.

Tutto ciò potrebbe non essere equo, ove si consideri che la cessazione del programma speciale è - in molti casi - il risultato solo di una sorta di affievolimento del pericolo, spesso conseguente alla riduzione dell'utilizzo processuale, da parte del Procuratore della Repubblica proponente, delle dichiarazioni del collaboratore e non certo di comportamenti scorretti dello stesso titolare del programma di protezione.

L'interpretazione normativa sopra rappresentata, peraltro, appare agevolmente sostenibile proprio in virtù di quanto disposto dall'art. 5, comma 9, del D.I. 24.11.1994; detta norma, infatti, prevedendo che la cessazione del programma non produce effetti sui provvedimenti già emessi dalla Magistratura di Sorveglianza a mente del citato art. 13 *ter*, sembra precludere, *a contrario*,

l'applicabilità della procedura di concessione "agevolata" dei benefici penitenziari in favore di coloro che non sono più sottoposti al programma di protezione.

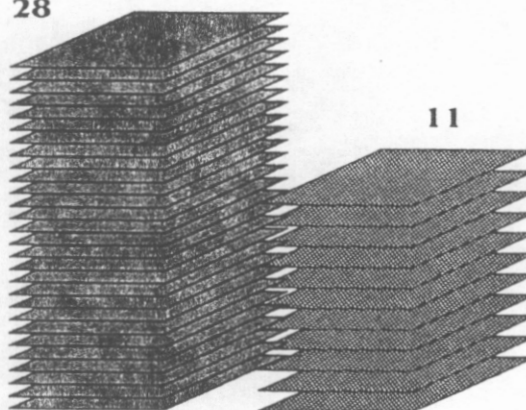
Al di là di una possibile modifica della disposizione da ultimo richiamata - nel senso di prevedere l'applicabilità della procedura ex art. 13 *ter* anche alle persone ammesse ma non più sottoposte al programma speciale di protezione - interpretando così la normativa primaria in maniera differente da quanto sembra doversi fare oggi in costanza della predetta disposizione regolamentare, appare però decisamente preferibile risolvere il descritto problema interpretativo in sede di riforma normativa, separando radicalmente la premialità dalla protezione.

MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE**Affidamento in prova al Servizio Sociale***Dal 1° Luglio al 31 Dicembre*

- Istanze respinte
- ▨ Istanze accolte

Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma**MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE****Detenzione domiciliare***Dal 1° Luglio al 31 Dicembre*

28



- ▨ Istanze accolte
- Istanze respinte

Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

PARTE SECONDA:
il perfezionamento del sistema

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

*Sei anni di applicazione della legge:
la verifica e le modifiche da apportare al sistema*

PAGINA BIANCA

L'esigenza di una normativa in tema di collaboratori di giustizia adeguata alle necessità di una moderna ed intelligente attività di contrasto al crimine organizzato si avvertì, con particolare evidenza, a partire dalla seconda metà degli anni '80; quando, aperta una prima breccia nel muro delle grandi organizzazioni mafiose, si comprese che lo strumento dei collaboratori di giustizia, opportunamente disciplinato e correttamente incentivato, avrebbe potuto determinare importanti risultati investigativi e processuali.

Il passaggio da una fase "artigianale" della protezione dei collaboratori di giustizia ad un momento organizzativo più avanzato non si presentava certo come un'operazione di facile realizzazione.

Mancavano modelli legislativi stranieri cui poter far utile riferimento, dato che lo stesso sistema statunitense - che a torto si ritiene il "canovaccio" dei meccanismi tutori vigenti nel nostro Paese - mal si conciliava con l'apparato processuale penale italiano.

In particolare, infatti, la legislazione penale vigente negli Stati Uniti d'America - a differenza di quanto avviene in Italia - non prevede l'obbligatorietà dell'azione penale, consentendo, di fatto, al magistrato che utilizza la testimonianza del collaboratore di poter garantire a quest'ultimo una vera e propria immunità penale, attraverso meccanismi meramente contrattualistici riversati poi nel piano di protezione.

Ciò condiziona in maniera particolare il programma di protezione, dovendo quest'ultimo solo assolvere ad una funzione di inserimento sociale e avendo quindi una durata estremamente limitata nel tempo. Si aggiunga che

il collaboratore di giustizia negli U.S.A., di norma, viene utilizzato solo dal magistrato proponente - definito *sponsor* - in quel determinato processo in cui lo stesso magistrato è impegnato.

Il pubblico ministero italiano, invece, non può “promettere” alcun beneficio processuale o penitenziario con la sicurezza di farlo attribuire al collaboratore; dovendo il magistrato obbligatoriamente procedere sul piano penale ed essendo il collaboratore a disposizione di tutte le Autorità giudiziarie che ritengano di doverlo “sentire”, il programma di protezione perde necessariamente quella “contrattualità” propria del *Witness Security Program*.

Con queste premesse, quindi, e - come detto - privi di riferimenti cui ispirarsi, si è dovuto costruire un sistema di protezione dei collaboratori di giustizia precipuamente condizionato dalla necessità di “produrre” sicurezza per un periodo di tempo indefinito, senza conoscere preventivamente se, quando, in quali termini e con quali effetti sulla libertà personale interviene il momento premiale.

La legge 15 marzo 1991, n. 82, realizza questo obiettivo: nasce un sistema tutorio di notevole spessore qualitativo e di indubbia valenza nella strategia antimafia. Lo dimostrano gli innegabili risultati investigativi e processuali conseguiti e l'enorme interesse suscitato nei giuristi stranieri che, con sempre maggiore frequenza, richiedono la consulenza dei nostri tecnici per la progettazione di analoghi sistemi nei rispettivi Paesi.

Nell'estate del 1992, poi, sull'onda del dolore e della sdegnata reazione alle efferate stragi di Capaci e di Via D'Amelio a Palermo, vengono introdotti

nella legge - con gli artt. 13 *bis* e 13 *ter* - alcuni meccanismi premiali di particolare importanza ed i cui contenuti sono già stati illustrati nelle pagine precedenti.

La *ratio* sottesa a queste modifiche era fin troppo chiara: incentivare il fenomeno della collaborazione con la giustizia per accelerarne e moltiplicarne gli effetti positivi sul piano della repressione dei reati associativi, con particolare riferimento sia alle predette vicende criminose sia, in genere, alle fenomenologie delinquenziali presenti nel nostro Paese.

I successi conseguiti sono noti a tutti: razionalmente difficile poter sostenere oggi l'opportunità di fare a meno dello strumento dei collaboratori di giustizia.

Attorno alla legge è stato poi creato, nel tempo, un apparato normativo, anche di fonte secondaria, che ha disciplinato gli aspetti di dettaglio del sistema: si ricordi il decreto legislativo in tema di cambiamento delle generalità, il provvedimento ministeriale di organizzazione del Servizio Centrale di Protezione, i Regolamenti - "pubblico" e "riservato" - sulle misure di protezione e di assistenza, sui criteri di formulazione dei programmi speciali di protezione e sulle modalità di loro attuazione.

Soprattutto dopo l'entrata in vigore del D.I. 24.11.1994 n. 687, di cui pur si temeva l'effetto disincentivante, e che invece costituì il sapiente frutto di un primo, necessario momento di riflessione sul funzionamento del sistema, si è avuto un'ulteriore impennata nelle collaborazioni, raggiungendo medie di crescita decisamente insperate allora, ed oggi comunque già abbondantemente superate.

La costruttiva discussione alimentatasi attorno al fenomeno ha però correttamente posto in risalto - oltre ai risultati positivi - anche taluni aspetti da rivisitare criticamente al fine di ovviare ad alcune distorsioni verificatesi nel corso dei sei anni di applicazione della legge.

Necessita, a questo punto, una premessa.

Non si intende - né si deve in questa sede - affrontare gli aspetti processuali del fenomeno, vertendo il presente rapporto esclusivamente sui programmi di protezione e sul loro andamento nel corso del semestre in esame.

Certo, la positiva "tenuta" del sistema di protezione creato dal Legislatore del '91 non deve indurre alla sottovalutazione delle anomalie riscontrate che, invece, rappresentano dei chiari segnali dell'esigenza di apportarvi i necessari correttivi.

L'aumento del numero dei collaboratori sottoposti a protezione rappresenta un indubbio risultato positivo se lo si considera sotto il profilo del contributo all'accertamento delle dinamiche e delle strategie criminali; diversamente occorre esprimersi, invece, se si pensa che il numero delle persone protette è andato aumentando senza il necessario ricambio determinato dalla fuoriuscita di altre persone dal programma di protezione e, quindi, dal loro reinserimento sociale.

E' bene intendersi. Non è certo il successo del fenomeno della collaborazione con la giustizia ad aver determinato le attuali difficoltà del sistema, quanto, piuttosto, il non essere riuscito detto sistema a mantenere il

numero delle persone titolari di programma speciale di protezione ad un livello tale da poter essere gestito in maniera ottimale.

Diverse le cause: nel successivo capitolo si avrà modo di analizzarle e di verificare le soluzioni proposte dal Gruppo di lavoro di esperti dei Ministeri dell'Interno e di Grazia e Giustizia che, nel settembre scorso, ha ricevuto l'incarico di studiare la riforma dell'impianto normativo in tema di collaboratori di giustizia: compito espletato con estrema, indiscussa professionalità.

Basti ora accennare solo alle due esigenze prioritarie cui far fronte nell'opera di revisione critica intrapresa.

Innanzitutto, occorre rendere selettivo l'accesso allo speciale programma di protezione. Risultato conseguibile:

- 1. innalzando il livello qualitativo della collaborazione utile per ottenere la speciale protezione, anche con la restrizione del novero dei c.d. "reati rilevanti";*
- 2. adeguando il già esistente, parallelo sistema di protezione "ordinaria" a quelle situazioni collaborative che non si presentano così eccezionali da necessitare il programma speciale di protezione, ma che sono comunque tali da determinare una situazione di pericolo cui far fronte con appropriati interventi adottati in sede locale;*
- 3. svincolando la concessione dei benefici processuali e penitenziari dall'ammissione al predetto programma di tutela, separando cioè il momento premiale da quello tutorio.*

Inoltre, è necessario favorire una corretta, “fisiologica” fuoriuscita dal programma speciale di protezione:

- a. ponendo i titolari dello speciale programma di protezione nelle minime condizioni di inserimento nel “mercato” del mondo produttivo, pur rispettando le specifiche esigenze di riservatezza che caratterizzano la vita di relazione delle persone poste sotto protezione per effetto della collaborazione offerta agli organi inquirenti;*
- b. prevedendo delle regole di comportamento certe la cui violazione comporti la revoca, automatica o discrezionale, del programma stesso;*

Come si vede i correttivi da apportare al vigente sistema di protezione non appaiono particolarmente complessi né significativamente “rivoluzionari”.

D'altra parte, come già si è avuto modo di affermare nella precedente relazione semestrale sui programmi di protezione, l'operazione da compiere per migliorare i meccanismi di gestione dei collaboratori di giustizia rappresenta solo il risultato del necessario ritorno allo spirito originario della norma; significa, in altri termini, rispettare quei principi, già ben chiari al Legislatore quando ha disegnato l'impianto principale del sistema, secondo cui il raggiungimento dei successi nella lotta al mondo del crimine doveva essere costantemente assecondato dalla necessaria “tenuta” del sistema stesso, che, oggi, a distanza di sei anni, occorre appunto sottoporre a verifica e alle opportune correzioni.