



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PISA

Facoltà di Giurisprudenza

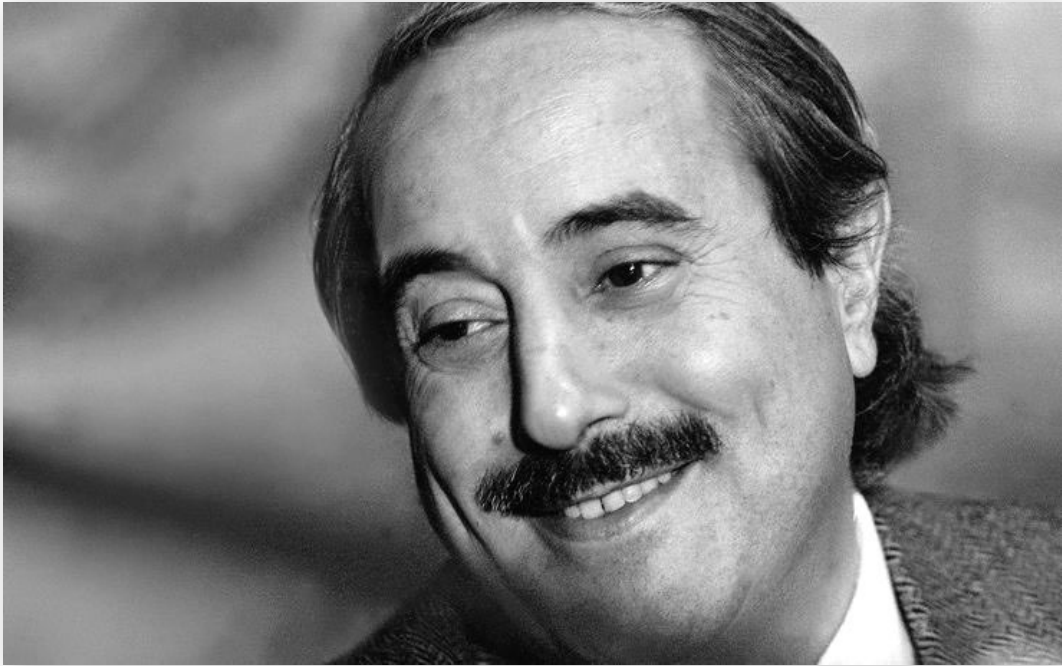
Corso di laurea in Giurisprudenza

II SISTEMA DI PROTEZIONE DEI "PENTITI"
Evoluzione storica e aspetti critici della normativa

Relatore:
Chiar. mo Prof. Luca Bresciani

Candidato:
Edoardo Luciani

A.A. 2013 / 2014



«I pentiti non sono dei deboli che “tradiscono” ma, persone che sempre più si sentono estranee alle culture del silenzio e dell'omertà».

Giovanni Falcone

II SISTEMA DI PROTEZIONE DEI "PENTITI"

evoluzione storica e aspetti critici della normativa

<u>Introduzione</u>	1
<u>Capitolo primo</u>	
<u>Inquadramento generale delle figure dei pentiti e dei testimoni di giustizia</u>	
1.1 La figura del pentito e del dissociato negli anni della tensione	4
1.2 Il pentito per reati di criminalità organizzata: i casi Valachi e Vitale	6
1.2.1 Il primo grande collaboratore della giustizia Tommaso Buscetta	8
1.3 I concetti di dissociato e pentito	10
1.3.1 ...e la generica nozione di collaboratore di giustizia	11
1.4 La regolamentazione della figura del testimone di giustizia con la L.45/2001	13
1.5 Una vicenda particolare	18
<u>Capitolo secondo</u>	
<u>Breve analisi dei sistemi di protezione nei paesi di Common Law</u>	
2.1 Il Witness Protection Program negli Usa	21
2.2 U.K. Protected Persons Service	26
2.3 Il Canadian Witness Protection Program	28
<u>Capitolo terzo</u>	
<u>La prima normativa di protezione e gli sviluppi degli anni '90</u>	
3.1 La legge del 1988, n. 486 di integrazione della legge del 1982, n. 726	30
3.2 Le cosiddette misure ordinarie di protezione	34
3.2.1 L'iter procedurale delle «misure ordinarie»	39
3.3 L'importanza di Giovanni Falcone e la necessità di un organico sistema di protezione	40
3.4. Il d.l. 8/1991 convertito dalla l. 82/1991: la disciplina generale	44
3.4.1 I soggetti destinatari delle misure di protezione, i presupposti	45
3.4.2 ...gli organi competenti	47
3.4.3 ...e la procedura per l'ammissione allo speciale programma di protezione	49
3.4.4 La procedura per i casi di urgenza e i poteri del Capo della Polizia	54
3.4.5 Le misure di protezione e di assistenza	57
3.5 Gli aspetti critici della legge 82/1991 e le prospettive di riforma	61

Capitolo quarto

La legge 45/2001: analisi, criticità e successivi sviluppi

Sezione prima: i collaboratori di giustizia

4.1 Il disegno di legge n. 2207 e l'approvazione della legge 45 del 2001	67
4.2 I problemi della disciplina transitoria	72
4.3 La legge 13 febbraio 2001, n. 45...	76
4.3.1 ...e l'introduzione della separazione tra momento premiale e momento tutorio	78
4.4 Gli organi che intervengono nel procedimento di protezione: La Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione	81
4.4.1 Il Servizio centrale di protezione	86
4.4.2 Le diverse figure di Pubblico Ministero	89
4.4.3 Gli altri organi della procedura	97
4.5 Il sistema di protezione: i presupposti per l'accesso alla protezione speciale	105
4.5.1 La proposta di ammissione e il suo contenuto	109
4.5.2 L'ammissione, i contenuti e l'attivazione delle misure speciali	114
4.5.3 Il piano provvisorio di protezione e le misure urgenti di tutela	118
4.6 Il programma speciale di protezione	123
4.6.1 I contenuti dello speciale programma e le misure di protezione aggiuntive	125
4.6.2 L'assegno di mantenimento	127
4.6.3 L'assistenza legale	131
4.6.4 La mimetizzazione del collaboratore: Il documento di copertura	136
4.6.5 ...e il cambiamento delle generalità	138
4.7 I doveri del collaboratore di giustizia	144
4.8 Modifica e revoca delle speciali misure e del programma di protezione	149

Sezione seconda: le particolarità per i testimoni di giustizia

4.9 I testimoni di giustizia: le speciali misure e il programma di reinserimento	153
4.10 I doveri del testimone di giustizia	162
4.11 I minori sotto protezione: un approccio sociologico	163

Capitolo quinto

Le principali criticità del sistema di protezione e le prospettive future

5.1 Le principali criticità della legge 45/2001 e le prospettive di riforma	168
5.2 I testimoni di giustizia: tra critiche alla legge, proposte e nuovi interventi normativi	177
5.3 Le prospettive di unificazione europea sulle misure di protezione di pentiti e testimoni di giustizia	182

<u>Bibliografia</u>	188
----------------------------	------------

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Introduzione

L'obiettivo di questo lavoro è analizzare un aspetto particolare della disciplina relativa ai c.d. “pentiti” e ai testimoni di giustizia: il sistema di protezione.

La nascita del fenomeno del pentitismo in Italia risale agli anni Settanta-Ottanta, ma una sua regolamentazione all'interno del nostro ordinamento non è stata immediata. Si è verificata quindi una lacuna normativa che, da un punto di vista processuale, ha portato ad un abuso e ad un uso distorto delle dichiarazioni dei c.d. “pentiti”, sulle quali veniva, spesso, a fondarsi l'intero apparato accusatorio contro i chiamati i correità. Per quanto riguarda invece la protezione dei collaboratori, mancando una regolamentazione chiara e precisa, si cercò di garantirla nel modo migliore possibile utilizzando strumenti per così dire “artigianali”, estemporanei, dettati dalla necessità del caso concreto; strumenti che si rivelarono insufficienti ad evitare ritorsioni nei confronti di chi aveva tradito o contrastato l'organizzazione criminale.

Le vendette contro i collaboratori per fatti di mafia e i loro familiari rischiarono dunque di mettere in pericolo il pentitismo, fenomeno potenzialmente di grande rilevanza per combattere Cosa Nostra e le altre organizzazioni criminali. Così agli inizi degli anni Novanta venne emanata la prima uniforme e completa normativa in materia di protezione dei collaboratori di giustizia, la L. 82/1991. Questa legge creò un vero e proprio sistema di protezione con organi appositamente istituiti che hanno il compito di gestire l'intera procedura, la Commissione centrale e il Servizio centrale. Nonostante i grandi meriti di questa legge, alcuni aspetti, come l'equiparazione tra “pentiti” e testimoni di giustizia, la mancata distinzione tra momento premiale e momento tutorio o la prassi delle c.d. dichiarazioni a rate, si rivelarono particolarmente critici.

Per rimediare alle problematiche scaturite dalla legge del Novanta e migliorare così il sistema di protezione, il legislatore intervenne nel 2001 con una legge, la numero 45 del 13 febbraio, che non aveva l'obiettivo di stravolgere il sistema

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

precedentemente creato ma si proponeva di perfezionarlo tenendo conto degli aspetti critici messi in luce da dottrina e giurisprudenza.

La L. 45/2001 riuscì in parte nel suo intento, rimediò infatti alle problematiche esistenti in merito alla distinzione tra momento premiale e momento tutorio, alla necessaria separazione trattamentale tra “pentiti” e testimoni di giustizia. Altri aspetti continuarono a rimanere problematici, come ad esempio per le c.d. dichiarazioni a rate parte della dottrina ritenne che il termine ristretto di 180 giorni per la redazione del «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» potesse in realtà scoraggiare le stesse collaborazioni.

Il legislatore è successivamente intervenuto con alcuni decreti, come il decreto 24 luglio 2003, n. 263, il decreto n. 161/2004 e il D.M. 13 maggio 2005, n.138, per cercare di affinare un sistema di protezione, che pur essendo uno dei migliori, rimane ancora oggi imperfetto.

Questo elaborato dunque si compone di cinque capitoli, di cui il primo parte dalla ricostruzione storica della nascita delle due figure nel nostro ordinamento per poi analizzare la prima, embrionale, normativa di protezione nata negli anni del terrorismo organizzato e delle stragi di mafia, per arrivare a trattare delle importanti riforme degli anni novanta.

Il secondo capitolo analizza i sistemi di protezione dei testimoni esistenti nei tre principali ordinamenti di Common Law, dal più antico ma anche più evoluto sistema statunitense, a quelli recenti di Gran Bretagna e Canada

Il terzo capitolo esamina la legge che in materia di protezione di “pentiti” e testimoni di giustizia ancora oggi, nonostante i successivi interventi legislativi, rappresenta il fulcro del sistema di protezione: la legge n. 82 del 1991, nata anche grazie al fondamentale contributo di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino.

Esaminando poi, in modo particolare, le principali problematiche della legge n. 82 del 1991, arriva a trattare, nel quarto capitolo della legge di riforma del sistema, la n. 45 del 2001. Di questa legge e dei suoi istituti viene fatta un'approfondita disamina, che culmina con una valutazione critica e un'analisi dei successivi interventi normativi, fatta nel capitolo quinto.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Sempre nel capitolo quinto si conclude esaminando le discussioni in corso sulle prospettive di unificazione europea della normativa di protezione dei “pentiti” e, soprattutto, dei testimoni di giustizia.

Capitolo primo

Inquadramento storico delle figure dei pentiti e dei testimoni di giustizia

1. La figura del pentito negli anni della tensione

Tra la fine degli anni '60 e la fine degli anni '70 la magistratura e le forze di polizia si trovarono a dover combattere nuove forme di criminalità organizzata che si stavano sviluppando in tutto il Paese; organizzazioni criminali che commettevano atti di violenza contro le persone, le cose e minacciavano l'incolumità pubblica, creando così un grave allarme collettivo che fece perdere alla popolazione la fiducia nelle istituzioni democratiche.

In quel periodo si ebbero numerosi attentati all'ordine democratico che diedero inizio alla cosiddetta *strategia della tensione*¹, il primo dei quali fu quello del 25 aprile 1969 alla fiera campionaria di Milano, seguito da numerosi altri atti criminosi tra i quali si possono ricordare la strage di Piazza Fontana a Milano del 12 dicembre 1969, il sabotaggio di un treno nei pressi della stazione di Gioia Tauro del 22 luglio 1970, la strage di Piazza della Loggia a Brescia del 28 maggio 1974 e la strage di Bologna del 2 agosto 1980.

Numerosi in quegli anni furono anche i sequestri commessi sia a fini ideologici dalle Brigate Rosse e da altri gruppi terroristico-eversivi (ad esempio il sequestro nel 1974 del magistrato Mario Sossi e nel 1978 dell'onorevole Aldo Moro) sia a fini di lucro dall'Anonima sequestri² (si può ricordare il rapimento del cantautore

¹ Termine coniato nel dicembre 1969 dal settimanale inglese *The Observer*.

² Come definita dal *Dizionario enciclopedico delle mafie in Italia*, Editore Castelvechi, 2013, pag. 52, l'Anonima sequestri o Anonima sarda è un'espressione con la quale si identificano gruppi criminali, non dotati di una struttura gerarchica interna, autori di eventi delittuosi, soprattutto sequestri di persona, compiuti con frequenza a partire dagli anni '60 principalmente in Sardegna e nel secondo dopoguerra anche in altre aree dell'Italia. In questi gruppi criminali viene osservata una subcultura illegale, risalente al “codice barbaricino”, un codice non scritto in vigore dai primi del Settecento nel cuore della Sardegna.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

Fabrizio de André e della moglie Dori Ghezzi nel 1979 e il rapimento, lo stesso anno, dei due fratelli torinesi Marina e Giorgio Casana).

Le istituzioni tentarono di reagire all'escalation di criminalità da un lato creando degli organismi investigativi specializzati, come ad esempio il Nucleo speciale antiterrorismo voluto dal Generale Carlo Alberto dalla Chiesa nel 1974, e realizzando forme di coordinamento tra gli uffici dei pubblici ministeri, dall'altro inasprendo le sanzioni per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione previsto all'articolo 630 del codice penale, sempre nel 1974, con la legge n.497.

Ci si rese subito conto, però, che per contrastare in modo efficace le associazioni criminali non sarebbero stati sufficienti interventi isolati, ma sarebbe stato necessario cercare di demolire dall'interno il sodalizio criminoso. Vennero così predisposte, anche grazie all'influenza della giurisprudenza³, già a partire dalla succitata legge n.497 e con numerose altre normative⁴, delle attenuanti speciali per colui che, dissociandosi dai complici, si adoperasse per evitare il verificarsi di altri reati oppure aiutasse in modo concreto l'autorità di polizia o giudiziaria a ricostruire i fatti di reato o a catturare i loro autori.

Nacquero così in quegli anni le prime figure di collaboratore di giustizia o pentito, cioè colui che, membro di organizzazioni criminali, prima o dopo essere stato catturato, rilascia dichiarazioni che aiutano le autorità di polizia e l'autorità giudiziaria a contrastare ed eliminare le stesse organizzazioni.

Il legislatore, oltre ad introdurre disposizioni volte ad agevolare il pentimento o la collaborazione, introdusse altre norme che non erano mirate a favorire una condotta di collaborazione attiva ma una condotta di semplice *dissociazione* dai gruppi criminali di appartenenza. Questo tipo di condotta viene definita

³ «Qui bisogna agire, non sull'eterno terreno delle misure repressive. Si era detto che bisognava prosciugare l'acqua intorno ai pesci: a giudicare dai fatti si è prosciugata solo la legalità.....Dobbiamo cambiare strada e cultura, anche per capire i motivi degli insuccessi dell'azione di polizia». Così S. RODOTÀ, *Le armi del brigatista*, in «La Repubblica», 7 agosto 1981

⁴ D.l. 15/12/1979, n.625 (convertito con modificazioni nella L. 6/2/1980, n.15) Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica; L. 28/5/1982, n. 304 Misure per la difesa dell'ordine costituzionale; L. 18/2/1987, n.34 Misure a favore di chi si dissocia dal terrorismo.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

dall'articolo 1 della legge n.34 del 1987 come «il comportamento di chi, imputato o condannato per reati aventi finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, ha definitivamente abbandonato l'organizzazione o il movimento terroristico o eversivo cui ha appartenuto, tenendo congiuntamente le seguenti condotte: ammissione delle attività effettivamente svolte, comportamenti oggettivamente ed univocamente incompatibili con il permanere del vincolo associativo, ripudio della violenza come metodo di lotta politica ».

Uno dei primi casi importanti di pentito-collaboratore di giustizia fu quello di Patrizio Peci, membro storico delle Brigate Rosse che, dopo il suo arresto nel febbraio 1980, decise di collaborare con il nucleo antiterrorismo del generale Dalla Chiesa. Le sue rivelazioni furono fondamentali per individuare una strategica base logistica delle Brigate Rosse in un appartamento di via Umberto Fracchia 12 a Genova e organizzare un'irruzione nella notte del 28 marzo 1980. Poco più di un anno dopo il tradimento di Patrizio Peci, le BR per ritorsione decisero di sequestrare e assassinare il fratello del pentito, Roberto Peci.

La normativa antiterroristica degli anni '70/'80 venne utilizzata in seguito dal legislatore come impostazione di base per disciplinare la figura del collaboratore di giustizia per reati di criminalità organizzata.

1.2 Il pentito per reati di criminalità organizzata: i casi Valachi e Vitale

Il primo pentito per reati di criminalità organizzata non lo troviamo in Italia ma negli Usa quando, nel 1963, di fronte alla commissione McClellan in diretta televisiva e radiofonica, Joe "Cargo" Valachi, membro della Famiglia Genovese, una delle più potenti e temute famiglie mafiose statunitensi, decide di rivelare al mondo l'esistenza, i riti, l'organigramma e il modus operandi di quella che fino ad allora era stata definita "mafia", e che lo stesso Valachi chiamerà "Cosa Nostra", cioè la criminalità organizzata siculo-americana.

In Italia invece il primo pentito della criminalità organizzata fu Leonardo Vitale: si presentò di fronte alla Questura di Palermo nel 1973 e fu indotto a collaborare con

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

la giustizia perché «aveva subito una vera e propria crisi di coscienza per i delitti compiuti e si era rifugiato nella fede in Dio»⁵; si accusò di alcuni reati e svelò all'allora capo della squadra mobile di Palermo, Bruno Contrada, la struttura organizzativa delle principali famiglie mafiose, facendo anche i nomi di Salvatore Riina, Giuseppe Calò, Vito Ciancimino e altri.

Ciò che venne riferito dal Vitale però, come rilevato anche da Giovanni Falcone, «venne sottovalutato e passato nel dimenticatoio e lo stesso Vitale è stato etichettato come "pazzo" e comunque da non prendere sul serio»⁶.

I motivi per cui la Questura e i Magistrati di Palermo ritennero non attendibili le rivelazioni di colui che è stato successivamente definito "pentito ante-litteram", e prosciolsero tutte le persone da lui accusate, sono due: da un lato «per il clima culturale dell'epoca, secondo cui soltanto un pazzo avrebbe potuto violare la ferrea legge dell'omertà»⁷; dall'altro lato perché «le dichiarazioni del Vitale, da sole e non sorrette da adeguati riscontri, erano da ritenersi insufficienti per delle condanne»⁸. Per questi motivi i giudici, ritenendolo psichicamente instabile, utilizzarono numerose perizie psichiatriche per farlo dichiarare infermo di mente, e lo fecero rinchiodere nel manicomio criminale di Barcellona Pozzo di Gotto.

Le dichiarazioni del Vitale, che vennero presto dimenticate dagli operatori della giustizia, non vennero però ignorate dalla mafia perché ruppero la regola del silenzio solidale e complice dell'associazione, «la cui appartenenza è sancita da un rituale di sangue e la cui uscita può solo avvenire col sangue»⁹. Infatti il 2 dicembre 1984, poco dopo l'uscita dal manicomio criminale, Leonardo Vitale fu

⁵ In «www.archiviopiolatorre.camera.it», Sentenza ordinanza Tribunale di Palermo n. 3162/89 A-PM e n.1165/89 R.G.U.I., pag. 1204 ss., si citano le dichiarazioni che il Vitale espresse in un memoriale scritto di suo pugno che poi consegnò alla squadra mobile di Palermo.

⁶ Articolo pubblicato in «www.Antimafia2000.com», 2003, dove si riportano dei passaggi della ordinanza/sentenza di rinvio a giudizio del 17 luglio 1987 del processo c.d. Maxi-ter.

⁷ Sentenza dibattimentale della Corte di Assise di Palermo del 16 dicembre 1987.

⁸ Articolo pubblicato in «www.Antimafia2000.com», 2003, dove si riportano dei passaggi della ordinanza/sentenza di rinvio a giudizio del 17 luglio 1987 del processo c.d. Maxi-ter.

⁹ A. DINO, *Pentiti. I collaboratori di giustizia, le istituzioni, l'opinione pubblica*, Roma, Donzelli Editore, 2006, pag. XII.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

ucciso a colpi di lupara mentre tornava dalla messa con la madre: un monito all'osservanza del silenzio.

1.2.1 Il primo grande collaboratore della giustizia Tommaso Buscetta

Come abbiamo detto, le rivelazioni di Leonardo Vitale sulla struttura interna di Cosa nostra si collocano in un periodo in cui non si aveva ancora piena consapevolezza dell'importanza che le figure dei pentiti-collaboratori di giustizia potevano avere per combattere e vincere la Mafia; le dichiarazioni del Vitale, sebbene nel 1973 vennero ritenute quasi assurde, furono però totalmente confermate dieci anni dopo da Tommaso Buscetta e da altri pentiti.

Solo dalla prima metà degli anni '80, ed in particolare con le rivelazioni fatte da Tommaso Buscetta e l'avvio del c.d. Maxi processo di Palermo contro Cosa Nostra il 10 febbraio 1986, iniziò ad essere evidente il ruolo chiave del pentitismo come fenomeno rilevante ai fini della lotta alla mafia.

Tommaso Buscetta o Don Masino, come lo chiamavano “i picciotti”, veniva indicato come il boss dei due mondi, perché nel gestire il traffico di droga si spostò fino in Brasile, dove poi negli anni '80 si nascose per sfuggire alla ferocia dei Corleonesi durante la seconda guerra di mafia. Tra la fine degli anni '70 e i primi anni '80 infatti era esplosa una durissima faida all'interno di Cosa Nostra per il dominio del territorio che vide protagoniste in particolare la fazione dei Corleonesi di Salvatore Riina, Luciano Liggio e Bernardo Provenzano e quella di Gaetano Badalamenti e Stefano Bontade. Però nel 1983, due anni dopo il suo ritorno in Brasile, Tommaso Buscetta venne arrestato nella sua casa di San Paolo. Per convincerlo a collaborare con la giustizia si spostarono in Brasile i magistrati Giovanni Falcone e Vincenzo Geraci. Ma il Boss dei due mondi cominciò a rivelare i segreti di Cosa Nostra ai magistrati solo al suo arrivo in Italia, tre giorni dopo l'extradizione avvenuta il 15 luglio 1984.

Le dichiarazioni di Tommaso Buscetta ebbero una grande rilevanza nella lotta alla mafia, tanto che Falcone dichiarò anni dopo: «Prima di lui, non avevo - non avevamo - che un'idea superficiale del fenomeno mafioso. Con lui abbiamo

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

cominciato a guardarvi dentro. Ci ha fornito numerosissime conferme sulla struttura, sulle tecniche di reclutamento, sulle funzioni di Cosa Nostra. Ma soprattutto ci ha dato una visione globale, ampia, a largo raggio del fenomeno. Ci ha dato una chiave di lettura essenziale, un linguaggio, un codice. È stato per noi come un professore di lingue che ti permette di andare dai turchi senza parlare coi gesti»¹⁰. Furono molto importanti anche perché dopo la sua collaborazione numerosi altri "uomini d'onore" come ad esempio Salvatore Contorno, Antonino Calderone e Francesco Marino Mannoia manifestarono l'intenzione di collaborare con la giustizia italiana. Il pentitismo diventò così un vero e proprio fenomeno di massa.

Nonostante Tommaso Buscetta venga spesso definito come il primo grande "pentito", in realtà questo termine non è corretto perché il suo non fu un vero e proprio pentimento, non rinnegò mai il suo essere un "uomo d'onore". Infatti lo stesso Buscetta dichiarò: «Non sono un infame. Non sono un pentito. Sono stato mafioso e mi sono macchiato di delitti per i quali sono pronto a pagare il mio debito con la giustizia»¹¹. E Vincenzo Geraci, sostituto procuratore del tribunale di Palermo che insieme a Falcone per primo contattò e poi interrogò per due mesi il boss palermitano, in merito ai motivi che secondo lui avevano spinto Tommaso Buscetta a collaborare, dichiarò in un'intervista al quotidiano *La Repubblica*: «A mio giudizio le componenti che hanno indotto Buscetta ad infrangere le regole sono due: da una parte, il desiderio di vendetta verso coloro che gli hanno sterminato la famiglia; dall'altra, un ripensamento. Buscetta è un mafioso di stampo antico, un uomo senza scrupoli, però un uomo d'onore. La mafia è cambiata, non più onorata società ma bande di assassini. E' un'ideologia che crolla. E chi l'ha fatta crollare - deve aver pensato Buscetta - merita di rimanere sepolto sotto i calcinacci»¹².

¹⁰ G. FALCONE, *Cose di Cosa Nostra*, Milano, BUR, 2013, pag. 52

¹¹ G. FALCONE, op. cit. pag. 75

¹² F. RECANATESI, *Buscetta ci disse: "Non sono un nemico"*, in «*La Repubblica*», 2 ottobre 1984.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

Per questi motivi più che pentito, Buscetta dovrebbe essere definito come primo grande collaboratore di giustizia. In questi anni troviamo alcuni primi, sporadici e disorganici interventi volti direttamente o indirettamente a stimolare la collaborazione di esponenti mafiosi¹³ e una prima normativa di protezione ed assistenza ai collaboratori¹⁴.

Solo però dai primi anni '90, con la legge 15 marzo 1991, n.82, è stata introdotta nel nostro sistema una normativa completa in materia di collaborazione con la giustizia degli appartenenti alla criminalità organizzata.

1.3 I concetti di dissociato e pentito...

Come abbiamo visto nel nostro ordinamento sono state introdotte nel tempo categorie giuridiche quali pentito, dissociato e collaboratore di giustizia, per indicare diversi fenomeni che qui dobbiamo meglio specificare avvalendoci anche della ricostruzione che è stata fatta dalla dottrina¹⁵ e dalla giurisprudenza.

Innanzitutto si può qualificare come *pentito*¹⁶ *in senso stretto* il soggetto che, sottoposto a procedimento penale, rende una piena confessione sulle proprie

¹³ L'articolo 1-quinquies commi II e VI introdotto dall'art.2 L.15/11/1988, n. 486 nel D.l. 6/9/1982, n. 629 (convertito con modifiche nella L. 12/10/1982, n. 281) Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, consentiva all'Alto Commissariato per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa di procedere, per ragioni del suo ufficio alla convocazione di qualsiasi persona, alla visita di istituti penitenziari e a colloqui personali con detenuti e internati.

¹⁴ L'articolo 1-ter comma III introdotto dall'articolo 2 L.15/11/1988, n.486 nel D.l. 6/9/1982, n. 629 (convertito con modifiche nella L.12/10/1982, n. 281) Misure urgenti per il coordinamento contro la delinquenza mafiosa, permetteva all'Alto Commissariato di adottare dagli uffici competenti tutte le misure idonee ad assicurare incolumità delle persone (e dei loro prossimi congiunti) esposte a grave pericolo per effetto della loro collaborazione nella lotta contro la mafia o di dichiarazioni da loro rese nel corso di indagini di polizia o di procedimenti penali, riguardanti fatti riferibili a organizzazioni e attività criminose di stampo mafioso.

¹⁵ In particolare S. D'AMICO, *Il collaboratore della giustizia*, con prefazione di G. Pera, Roma, 1995, Pag. 16 ss.
L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, con introduzione di M. Falcone, CEDAM, 2002, Pag. 7 ss.

¹⁶ S. D'AMICO, op.cit., pag. 7, chiarisce che «il termine pentito rimane una nozione metagiuridica in quanto non ricorre in nessun testo di legge».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

responsabilità e fornisce agli inquirenti notizie utili per la ricostruzione di fatti di reato (connessi a delitti di terrorismo o eversione dell'ordinamento costituzionale) e all'individuazione dei responsabili (art.3, L.304/1982). Quindi in questo caso è richiesta, oltre all'ammissione di colpa, la chiamata in correità o almeno l'indicazione di elementi certi dai quali possano emergere le responsabilità di terzi. Per i soggetti che tenevano le menzionate condotte erano previsti due tipi di benefici: ipotesi di non punibilità e attenuanti in caso di collaborazione con possibilità di sospensione condizionale della pena.

La seconda figura, quella del *dissociato*, viene espressamente disciplinata nella legislazione nazionale all'articolo 1 della legge 18 febbraio 1987, n. 34, dove si fa esclusivo riferimento alle organizzazioni e ai movimenti di matrice terroristica o eversiva. Per ottenere i benefici della commutazione o diminuzione della pena, non è sufficiente che il dissociato riconosca semplicemente le proprie responsabilità, ma è necessario anche che sia manifesta una frattura rispetto all'ideologia alla base del comportamento criminale tenuto in precedenza.

1.3.1 ...e la generica nozione di collaboratore di giustizia

I risultati positivi della normativa premiale nella lotta al terrorismo portarono il legislatore ad introdurre istituti simili anche nella lotta alla criminalità organizzata, anche se con molte polemiche poiché da un lato c'è sempre stata una certa diffidenza nei confronti del collaboratore per fatti di mafia, ritenuto meno attendibile del terrorista, perché si pensava fosse motivato solo da ragioni opportunistiche anziché da un vero e proprio ripensamento ideologico ¹⁷, e

¹⁷ Anche se la Corte di Cassazione (Sez. II, n. 2329 del 2 febbraio 1987) in merito alla chiamata in correità affermava che «la chiamata in correità deve avere riscontri seri ed inconfutabili, ma non è necessario che sia disinteressata o promani da spontanea volontà di collaborazione interiormente sostenuta da un sincero anelito di giustizia. È infatti ben possibile che il motivo reale che sottende la collaborazione stessa sia da ricercarsi nel “premio” che l'ordinamento le riconnette»

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

dall'altro lato parte della dottrina, tra cui Padovani¹⁸, riteneva che sarebbe stata così tradita la funzione della sanzione penale, ed in particolare sosteneva che il premio per la collaborazione fosse in contrasto con il principio di proporzionalità della pena al reato anche perché essendo il premio misurato al valore probatorio delle dichiarazioni del collaboratore avrebbe avvantaggiato i capi rispetto ai subalterni, ed inoltre, sempre secondo Padovani¹⁹, le diminuzioni di pena come premio non avrebbero trovato giustificazione nemmeno in un'ottica special-preventiva, in quanto non erano legate ad una diminuita pericolosità del reo ma alla consistenza della collaborazione. Nonostante queste resistenze il legislatore introdusse per i delitti di associazione mafiosa un'unica figura: quella del collaboratore della giustizia. Questo concetto è stato costruito in modo più ampio rispetto alle figure precedenti, ed infatti è riconducibile in modo generico a «coloro che collaborano con la giustizia o rendono dichiarazioni utili nel corso delle indagini»²⁰. È quindi, quella del collaboratore, una figura polivalente in quanto può ricomprendere i pentiti in senso stretto, i testimoni di delitti mafiosi e anche addirittura coloro che semplicemente hanno manifestato l'intenzione di collaborare con le Autorità inquirenti²¹; mentre non può invece ricomprendere il semplice dissociato che, come abbiamo detto, è esclusivamente legato ai delitti di matrice terroristica o eversiva.

Si può così affermare che non esiste una definizione certa e univoca del collaboratore della giustizia e l'operatore della giustizia è chiamato che ad individuare e valutare i comportamenti collaborativi che risultano rilevanti dal punto di vista normativo, così da riconnettervi poi gli effetti giuridici qualitativamente e quantitativamente appropriati.

¹⁸ T. PADOVANI, *“Premio” e “corrispettivo” nella dinamica della punibilità*, in AA.VV., *«La legislazione premiale»*. Convegno in ricordo di Pietro Nuvolone del 1986, Giuffrè, Milano, 1987.

¹⁹ T. PADOVANI, *op.cit.*

²⁰ Articolo 1 ter legge 12 ottobre 1982, n. 726 introdotto dalla legge 15 novembre 1988, n. 486 e articolo 9 legge 15 marzo 1991, n.82

²¹ Come si evince dall'articolo 10 legge 15 marzo 1991, n.82

1.4 La nascita della figura del testimone di giustizia con la L.45/2001

Nei primi processi per delitti di mafia difficilmente era presente la figura del testimone in quanto nei territori dominati dalla criminalità organizzata vigeva la c.d. regola del silenzio; questa regola infatti, tipica del sodalizio mafioso, non solo era presente tra gli affiliati delle varie cosche che per esigenze di segretezza riducevano al minimo la comunicazione verbale ed enfatizzavano quella dei gesti e degli sguardi, ma faceva anche parte della mentalità della gente comune. I cittadini, che spesso erano spettatori ma ancora più di frequente vittime di reati, per evitare vendette da parte dei clan mafiosi preferivano tenere un atteggiamento omertoso, preferivano pagare il pizzo piuttosto che denunciare gli estorsori.

Dalla metà degli anni '80 questo sistema iniziò ad incrinarsi quando gli stessi affiliati delle organizzazioni criminali cominciarono a presentarsi di fronte all'autorità giudiziaria con l'intento di collaborare con la giustizia. Si ruppe così la cortina di omertà che proteggeva quel mondo e anche i cittadini cominciarono a denunciare i reati e a testimoniare nei processi di criminalità organizzata. Emerse subito con forza la necessità di guardare ai testimoni dei reati di criminalità organizzata con particolare attenzione perché si rilevavano particolarmente fragili rispetto ai tentativi dei clan mafiosi di impedire la loro testimonianza e alle loro ritorsioni dopo i processi. Divenne dunque evidente la necessità di un trattamento particolare rispetto ai normali testimoni per assicurare a loro e ai familiari una speciale protezione. Nei primi anni '90 però l'unica normativa esistente nella quale la loro figura poteva essere inquadrata era la legge n.82 del 15 marzo 1991 sui collaboratori di giustizia; non esisteva una normativa per i testimoni di giustizia che prevedesse un trattamento e delle misure particolari per questi soggetti. L'inquadramento dei testimoni nella fattispecie dei collaboratori di giustizia però non consentiva di differenziare, sul piano della tutela, chi era semplice e magari casuale spettatore di un crimine e chi invece lo aveva commesso. Dunque la legge n.82 del 15 marzo 1991 costringeva ad accomunare nella medesima categoria i cittadini modello e i delinquenti: per entrambi veniva adottato lo stesso trattamento. Questa mancata distinzione tra le due figure nell'unico riferimento

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

fino ad allora esistente della legge del 1991 creava un problema evidente per i testimoni della giustizia che dopo la testimonianza entravano nel programma di protezione. Giuseppe Carini, testimone chiave nel processo agli assassini di Don Pino Puglisi, che, tornato a Palermo in occasione del premio intitolato al prete di Brancaccio a sedici anni dalla sua testimonianza al processo, raccontando la sua esperienza dichiarò: «allora la legge non faceva distinzione tra pentiti e testimoni. E quando ho firmato il modulo per avere accesso al programma di protezione, c’era scritto che dovevo impegnarmi tra le altre cose a non rubare: un’umiliazione»²².

I testimoni della giustizia per delitti di mafia non fanno parte della criminalità organizzata, di regola occupano normali posizioni nel tessuto economico e sociale, molto spesso sono impegnati in attività imprenditoriali e nella maggior parte dei casi vittime delle organizzazioni criminali che, per senso civico e non per motivi personali e nonostante i rischi a cui si espongono assieme ai propri familiari, assumono il ruolo di testimoni dopo aver subito un evento criminoso oppure dopo avervi assistito. Nella maggior parte dei casi le dichiarazioni di queste persone risultano di fondamentale rilevanza per individuare i colpevoli di atti criminosi e per la loro successiva condanna penale.

Sono serviti però dieci anni affinché il parlamento introducesse l'attesa distinzione tra i collaboratori e i testimoni. Lo fece con la legge 13 febbraio 2001, n.45 il cui articolo 12 inserisce nella legge del 1991 gli articoli 16 bis e 16 ter. Venne così ad essere sanata una lacuna insopportabile che aveva dato adito a confusioni, discriminazioni, drammi personali e familiari.

Un esempio importante di questa lacuna dell'ordinamento può essere rappresentata dal primo testimone di giustizia del nostro ordinamento, Pietro Ivano Nava, agente di commercio di Sesto San Giovanni. Pietro Nava, il 21 settembre 1990, stava percorrendo con la sua automobile la SS 640, strada che porta ad Agrigento, quando su un lato della strada vide un'automobile ferma con la

²² L. ANELLO, *Carini: “La mia vita da fantasma per onorare don Puglisi”*, in «La Stampa», 18 Dicembre 2011.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

portiera aperta, ed un uomo con il volto scoperto e una pistola in mano che stava scavalcando il guardrail. Quell'uomo, che fortunatamente Pietro Nava fece in tempo a vedere in volto, nei campi che costeggiavano la strada inseguiva Rosario Livatino, il "giudice ragazzino"²³ di Agrigento, e una volta raggiunto lo uccise a colpi di pistola. Nava, arrivato ad Agrigento, chiamò la polizia e disse di poter riconoscere l'assassino di Livatino; e infatti riconobbe per la prima volta il sicario assoldato dalla Stidda agrigentina ²⁴ Domenico Pace a Leverkusen, dove venne arrestato, e poi il 7 aprile 1990 testimoniò al processo contro gli assassini di Livatino, indicandolo come l'assassino del giudice. Da quel 21 settembre 1990 Nava divenne un fantasma: cancellato dai registri dell'anagrafe, dagli elenchi telefonici del paesino nel bergamasco dove abitava da dieci anni, dal ricordo dei suoi familiari. Conseguenze pesantissime per non aver adottato il tipico comportamento omertoso che avvolge i fatti di mafia ed essersi comportato da uomo civile²⁵.

²³ Dizionario Enciclopedico delle Mafie, pag. 388, «Espressione rivolta ad una serie di magistrati neofiti impegnati nella lotta alla mafia dall'allora presidente della Repubblica, Francesco Cossiga, che dichiarò: "Possiamo continuare con questo tabù, che poi significa che ogni ragazzino che ha vinto il concorso ritiene di dover esercitare l'azione penale come gli pare e gli piace, senza rispondere a nessuno?...Non è possibile che si creda che un ragazzino, solo perché ha fatto il concorso di diritto romano, sia in grado di condurre indagini complesse contro la mafia".

²⁴ «Le "stidde" sono un'espressione di Cosa Nostra. Un uomo messo fuori confidenza che punge altri uomini diventa "stidda" [...] C'è stata una rottura perché in alcuni paesi si sono create due Famiglie. Uno di questi paesi è Riesi, centro storico per Cosa Nostra. Si è creato un gruppo dietro Di Cristina ed un gruppo dietro ai Corleonesi. Quelli di Di Cristina hanno creato il congiungimento di tutte le "stidde". Prima la "stidda" non aveva agganci con tutti mentre i riesani sapevano cosa vuol dire e quanti uomini d'onore nei paesi erano messi fuori confidenza. A questo punto hanno aggregato a loro Ravanusa, Palma di Montechiaro, Racalmuto, Enna ed altri paesi creando una corrente. Si conoscono tra di loro, sono gli uomini d'onore, buttati fuori, che combattono Cosa Nostra; è la stessa mafia e non un'altra organizzazione che viene da fuori». Così Leonardo Messina dinanzi la Commissione Parlamentare Antimafia - IX Legislatura.

²⁵ «Non mi sento un eroe, non mi sento una mosca bianca. Non sono né l'uno né l'altro. Sono un cittadino che crede nello Stato né più né meno come ci credeva Rosario Livatino. E lo Stato non è un'entità astratta. Lo Stato siamo noi. Siamo noi che facciamo lo Stato. Con i nostri comportamenti, la nostra responsabilità, le nostre scelte. Con la nostra dignità. Che avrei dovuto fare? Chiudere gli occhi? Tirare innanzi per la mia strada? No, non sono stato educato a questo modo. Mi sono comportato come mi hanno educato. E non rinnego nulla. Se potessi tornare indietro, lo rifarei. Alzerei ancora quel telefono» G. D'AVANZO, «Cosi' paga chi aiuta lo Stato», in «La Repubblica», 8 aprile 1992.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Nonostante le modifiche normative introdotte con la legge 13 febbraio 2001, n.45, sotto molti profili, cittadini onesti che rendono testimonianza nei processi di criminalità organizzata rischiando in seguito la vendetta delle stesse organizzazioni criminali vengono ancora parificati a delinquenti che collaborano con la giustizia.

Inoltre i testimoni di giustizia, secondo la suddetta legge del 2001, dovrebbero ricevere dallo Stato non solo protezione per sé e per la propria famiglia, ma anche contributi economici per mantenere lo stesso tenore di vita prima della testimonianza, garanzie di conservazione del posto di lavoro e anche contributi per il mancato guadagno. Nella realtà dei fatti però, i testimoni vengono trattati anche in modo peggiore rispetto ai collaboratori di giustizia in quanto privati della dignità, e abbandonati a loro stessi e al loro destino, finiscono per vivere sotto costante minaccia, perdono il posto di lavoro e molto spesso sono costretti ad abbandonare la loro terra d'origine.

Una difficile situazione, denunciata anche nella Relazione della Commissione Parlamentare Antimafia²⁶, che il Governo ha tentato, in qualche modo, di risolvere con alcune misure tra le quali un decreto-legge che dà la possibilità di assumere nelle Pubbliche Amministrazioni i testimoni di giustizia²⁷, oltre alla crescente insoddisfazione dei testimoni per il mancato o sterile intervento dello Stato ha portato molti testimoni di giustizia a compiere gesti eclatanti per essere

²⁶ Commissione Parlamentare Antimafia, Relazione del 19 febbraio 2008 «Occorre un mutamento di mentalità e metodo, una diversa filosofia nell'approccio alla figura del testimone di giustizia che va visto non come un peso ma come una risorsa [...] particolare attenzione va riservata alla selezione e formazione del personale preposto alla speciale protezione».

²⁷ Decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni; la Relazione tecnica al decreto prevede «la possibilità di essere assunti nella pubblica amministrazione con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio ed alle professionalità possedute al fine di garantire loro un regime sicuro e nello stesso tempo qualificato di integrazione economica e sociale».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

ascoltati. Un esempio è quello di Ignazio Cutrò²⁸, Gianfranco Franciosi²⁹ e Pietro di Costa³⁰ che il 26 febbraio 2014 si sono incatenati di fronte al Viminale per protestare contro il silenzio delle Istituzioni che troppo spesso abbandonano i testimoni-cittadini impegnati nella lotta alla mafia.

Grazie al gesto, di drammatica disperazione, di questi tre testimoni di giustizia, che hanno agito in rappresentanza di tutte le altre persone che hanno testimoniato contro la criminalità organizzata in difesa dello Stato e della legalità³¹, il viceministro dell'Interno Filippo Bubbico, per aggiornare e rendere eque le normative a favore di quel drappello di uomini e donne che negli anni sono sfilati di fronte ai Tribunali per accusare le cosche mafiose, ha lanciato il progetto chiamato “Carta per i diritti dei testimoni di giustizia” ed ha istituito una commissione ad hoc, un gruppo composto da sociologi, avvocati, magistrati e funzionari del Servizio centrale di Protezione, con il compito di studiare le normative vigenti e proporre le modifiche necessarie.

²⁸ Imprenditore siciliano che dopo i continui rifiuti di pagare il pizzo, le continue minacce, le intimidazioni e gli attentati, decide di denunciare i suoi estorsori; grazie alla sua testimonianza scattò l'operazione “Face off” che portò all'arresto dei fratelli Luigi, Maurizio e Marcello Panepinto. Nel febbraio 2013 fonda e diventa presidente dell'Associazione Nazionale Testimoni di Giustizia.

²⁹ Infra 1.5.

³⁰ Imprenditore di Tropea che, dal 2001 al 2011, è stato sottoposto ad usura e ha subito violenze da parte di alcuni boss di Vibo Valentia, tra i quali Paolo Potenzoni e Domenico Lo Bianco, e proprio grazie alla sua testimonianza la Squadra Mobile di Catanzaro ha potuto procedere all'arresto dei boss.

³¹ Altri esempi importanti possono essere quelli di Pino Masciari e Lea Garofalo. Il primo, imprenditore edile calabrese, è stato sottoposto dal 18 ottobre 1997, assieme alla moglie e ai due figli, ad un programma speciale di protezione per aver denunciato la 'ndrangheta - la criminalità organizzata calabrese - e le sue collusioni politiche, ma nell'ottobre 2004 la Commissione centrale decreta la fine del programma di protezione. La seconda, Lea Garofalo, vittima della 'ndrangheta, è stata una testimone di giustizia sottoposta a protezione dal 2002, quando aveva deciso di testimoniare sulle faide interne tra la sua famiglia e quella del suo ex compagno Carlo Cosco. Nel 2006 viene estromessa dal programma perché l'apporto dato non era stato significativo. La donna si rivolge allora prima al TAR, che le dà torto, e poi al Consiglio di Stato, che le dà ragione. Nel dicembre del 2007 viene riammessa al programma, ma nell'aprile del 2009 – pochi mesi prima della sua scomparsa – decide all'improvviso di rinunciare volontariamente a ogni tutela. Verrà rapita, torturata e uccisa nel novembre del 2009 dall'ex compagno Carlo Cosco e da suo fratello Vito, che nel 2012 sono stati condannati all'ergastolo.

1.5 Una particolare vicenda

Gianfranco Franciosi è un testimone di giustizia, ma non un testimone qualunque, perché per 4 anni è stato un agente infiltrato nel più grande cartello del narcotraffico spagnolo, e grazie al suo contributo la Squadra Mobile di Genova in collaborazione con le unità antidroga della Polizia spagnola G.r.e.c.o. (Gruppo risposta speciale contro il crimine organizzato) sono riuscite a sequestrare carichi per un totale di 12500 chili di cocaina attraverso varie operazioni.

La complicata e drammatica storia come testimone di giustizia di Gianfranco Franciosi, per tutti “Giannino”, ha inizio in modo singolare.

“Giannino” è proprietario di una cantiere navale nello spezzino, precisamente a Bocca di Magra, ed è conosciuto da tutti per la sua bravura nel riparare motori e imbarcazioni, trasformandoli in veri e propri gioielli. Una mattina del 2003 entra nel suo cantiere un certo Giuseppe Valentini, soprannominato “Tortellino”, con una commessa importante: un gommone da 14 metri con tre motori, ritenuti rotti da altri meccanici ma che Giannino riesce a riparare in mezza giornata. Da quel momento Franciosi diventa il meccanico di fiducia di “Tortellino” il quale, presentandosi come proprietario di una ditta di *diving* presente sia in Italia che in Spagna, si affida alla sua opera per riparare vari motoscafi, alcuni con targa spagnola, paga in contanti anche ingenti somme e chiede le fatture. Tutto ciò non insospettisce più di tanto Giannino che continua a lavorare per Valentini, fino al giorno in cui scopre, dal telegiornale, che è stato ucciso con una vera e propria esecuzione a Roma, nel locale “Il gatto, la volpe e il sorcio”: il servizio giornalistico svela che l'uomo freddato con tre colpi di pistola è Giuseppe Valentini, pregiudicato, boss di un clan dedito al traffico di stupefacenti, considerato il connettore tra la mala della capitale e i siciliani. Giannino per due notti non dorme: ha capito di aver fatto affari con un boss, ha paura di finire nei guai. Così decide di andare a Genova, negli uffici della squadra mobile, dove lavora un amico d'infanzia al quale racconta tutto. Vuole sapere se rischia qualcosa, ma viene tranquillizzato: non sapendo di avere a che fare con un boss non ha commesso reati.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Ma nel 2006, due anni dopo la morte di “Tortellino”, si presentano nel suo cantiere due uomini, un napoletano e uno spagnolo, spiegando di essere amici di Valentini: pensano che lui sappia del traffico di droga e, lasciandogli un acconto di 50 mila euro, gli chiedono di costruire un gommone molto potente e spazioso che permetta di trasportare un ingente quantitativo di cocaina fino in Spagna. I due uomini concedono a Giannino ventiquattrore di tempo per la risposta ma lui, una volta che i due lasciano il cantiere, si reca di corsa a Genova per denunciare tutto alla squadra mobile. La polizia quasi impone a Giannino di accettare la commessa e stare al gioco quando si rende conto di avere a che fare con uomini appartenenti al cartello del narcotraffico e in particolare con un emissario del clan Di Lauro e con il fratello di Elias Pineiro Fernandez, figliastro del del “Presidente”, ovvero Manuel Villa Sierra, il più grande narcotrafficante della storia spagnola. Iniziano così i quattro anni che Gianfranco Franciosi vivrà come agente infiltrato della polizia nel cartello del narcotraffico spagnolo. Grazie al contributo del testimone-agente infiltrato Giannino, alle “soffiate”, alle registrazioni delle conversazioni tra lui e i boss, scattano una serie di operazioni coordinate di polizia chiamate "Albatross", portano ad uno dei sequestri di cocaina più grandi della storia, in totale 12.500 chili, all'arresto di 39 uomini della criminalità organizzata spagnola e italiana. Sfuggì alla cattura il boss, Elias Pineiro Fernandez, ed è per questo che Giannino, la moglie e i figli, vengono inseriti nel programma di protezione e trasferiti in una prima località protetta, Padova. Nel 2011 sembra esserci una svolta perché, sempre grazie all'aiuto di Gianfranco, Elias viene catturato dalla polizia spagnola nel bunker all'interno della sua villa in Spagna. Giannino, dopo l'arresto di Elias, pensa che sia tutto finito, sa di potere ottenere la c.d. capitalizzazione che gli era stata promessa e ricominciare così una vita con la sua famiglia in un luogo diverso da quello dove abitava. In realtà scopre che per ottenere la capitalizzazione deve rimanere almeno 2 anni nel programma speciale di protezione per collaboratori di giustizia. Da questo momento inizia il peggiore incubo per Gianfranco Franciosi e la sua famiglia: in poco tempo vengono spostati in altre località protette, prima Oristano e poi Arezzo; ad ogni spostamento gli

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

vengono modificate le generalità e i quattro figli, ogni volta, devono cambiare scuola. Per uscire di casa devono chiedere il permesso al N.O.P.; non possono lavorare e l'unica fonte di reddito sono i 2500 euro che ricevono dal Ministero. Dopo un anno e qualche mese, per lo stress e la monotonia della vita sotto protezione, Giannino decide di presentare un'istanza al Ministero chiedendo, per uscire dal programma, la capitalizzazione e l'approvazione del progetto di reinserimento in località segreta. Il Ministero rigetta l'istanza ma nonostante ciò Franciosi decide comunque di uscire dal programma, ricevendo così una capitalizzazione minima di 65 mila euro.

Una volta ritornati nella città d'origine, con quei pochi soldi si dota di un'auto blindata e cerca, installando a loro spese svariate telecamere, di rendere il più possibile sicuri l'abitazione e il cantiere, dove Giannino prova a riprendere il lavoro.

È stato intervistato il 22 luglio 2014 dal quotidiano «La Nazione» di Sarzana, dopo il ritrovamento sul cancello del cantiere di un proiettile come quelli usati dai Narcos, ma Giannino tenta di mantenersi calmo e lucido, «perché quelli, i Narcos, è quello che vogliono — racconta — io li conosco bene, ci ho vissuto insieme da infiltrato. Loro ti fanno vivere nel panico finché non perdi la testa e allora ti fanno fuori. E io lo so che sono un uomo morto». Alla domanda se rifarebbe la scelta che ha fatto, cioè collaborare, risponde amaro: «A livello morale sì, ma nella realtà no. E non consiglierei di farlo. L'ho chiesto anche ad un giudice se lo farebbe fare a suo figlio: mi ha risposto no».

Capitolo Secondo

Breve analisi dei sistemi di protezione nei paesi di Common Law

2.1 Il Witness Protection Program negli Usa

Il primo *Witness Protection Program* è stato introdotto negli Stati Uniti d'America nel 1970³², e rappresenta corrispondente amministrativo del provvedimento giurisdizionale dell'*immunity*; mentre quest'ultimo assicura all'indiziato un mite trattamento in sede processuale, il programma di protezione «da un supporto tecnico in grado di garantire *healt, safety and welfare* allo stesso, e senza questo strumento, anche il più generoso dei premi sarebbe un'arma spuntata»³³.

Come rileva Bernasconi³⁴, nel programma di protezione si fa sempre riferimento al testimone, ma è evidente che «l'utenza privilegiata è costituita non tanto da spettatori occasionali di fatti delittuosi, quanto da criminali organicamente inseriti in associazioni criminali».

Come abbiamo detto, il primo *Witness Protection Program* viene disegnato nel 1970 ma, anche grazie ad alcuni interventi modificativi succedutisi nella seconda metà del decennio, inizio ad avere piena efficacia solo all'inizio degli anni ottanta, per poi assumere la veste attuale solo con la riforma del 1984.

Inizialmente i poteri decisionali erano accentrati intorno all'*Attorney General*³⁵, e ciò, a parere sempre di Bernasconi³⁶, è il riflesso di una certa indeterminatezza sia dei presupposti sia delle procedure attinenti all'ammissione e allo stesso svolgimento del *Witness Protection Program*, che è concepito secondo modalità attuative imperniate sulle *safe-house*, abitazioni civili realizzate e appositamente

³² È stato introdotto, insieme ad altre norme in materia di lotta alla criminalità organizzata, dall'*Organized Crime Control Act*.

³³ Così A. BERNASCONI, *La collaborazione processuale. Incentivi, protezione e strumenti di garanzia a confronto con l'esperienza statunitense*, Giuffrè, 1995, p. 141 ss.

³⁴ A. BERNASCONI, op. ult. cit.

³⁵ È un politico membro del gabinetto ed ha, quindi, uno status equivalente a quello di un ministro, svolgendo parte delle funzioni che in altri paesi sono attribuite al ministro della giustizia.

³⁶ A. BERNASCONI, op. cit., p. 141 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

attrezzate per le esigenze di protezione del testimone e degli altri membri della sua famiglia. In precedenza invece, la protezione del collaboratore veniva lasciata alla volontà e ingegno delle singole Agenzie che lo avevano in gestione: con la centralizzazione si volle perseguire, da un lato l'obbiettivo di separare le responsabilità istituzionali circa la sicurezza del testimone da quelle che riguardano il suo concreto utilizzo investigativo-processuale; dall'altro lato si vollero uniformare i criteri per l'applicazione e la gestione del programma, e uno dei primi risultati di questa strategia fu il passaggio delle competenze a livello esecutivo al *Marshals Service*.

Il soggetto che si vuole sottoporre alle misure di tutela dovrà già essere stato citato a testimoniare in un processo o di fronte al *grand jury*, e si dovrà provare che la protezione sia vantaggiosa anche per gli interessi federali: però la prassi dimostra che questi parametri non solo sono inadeguati per una reale funzione di *pre-screening* dei casi che meritano tutela, ma anche la necessità di introdurre una struttura, nel Dipartimento di giustizia, specializzata nella materia. Infatti, da un punto di vista della procedura, è il *prosecutor* titolare dell'indagine a richiedere all'*Assistant Attorney General* l'attivazione del programma inviando vari dati informativi sul processo e sull'importanza della futura deposizione del teste, e in merito ai pericoli che incombono sulla sua incolumità. Se in questo modo si riesce ad evitare quella concentrazione di prerogative dell'organo investigativo che possono creare delle interferenze tra il momento processuale e il programma di protezione, non è così però garantita una vera professionalità e capacità valutativa degli apparati centrali³⁷ che non sono forniti di chiari criteri-guida.

Tra le parti, però, si creò una notevole conflittualità a causa dell'inesistenza di chiarezza sugli impegni del testimone e dell'agenzia governativa che attua il programma, oltre alla prassi di sostenere economicamente lo stesso teste.

Per risolvere questi inconvenienti viene, tra il 1977 e il 1979, progressivamente ristrutturato il programma, prima della grande riforma del 1984.

³⁷ «Erano prese delle decisioni senza che ci fosse un'uniformità di criteri dalle singole sezioni della *Criminal Division* del Dipartimento di Giustizia», così A. BERNASCONI, op.cit., p.141 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

In un primo momento venne previsto, a livello amministrativo, un *Memorandum of Understanding*, cioè una sorta di contratto tra il testimone e il governo che formalizza la categoria e il contenuto degli obblighi: vengono così, pian piano, introdotte le regole per il cambiamento delle generalità, per la sussistenza economica e per l'aiuto nella ricerca di un lavoro.

Successivamente viene creata una struttura centrale, *l'Office of Enforcement Operations*, che ha il compito di vagliare le richieste di protezione, per avere uniformità delle decisioni sull'ammissione e per garantire un coordinamento operativo con gli organi deputati alla sicurezza del teste, il *Marshals Service* per i soggetti liberi, e il *Federal Bureau of prisons* per i detenuti.

Vengono abolite le *safe-house*, e ciò cambia la filosofia di concepire la protezione: il testimone protetto viene mimetizzato nella società tramite il cambiamento delle generalità e il trasferimento in zone più sicure del paese, dove proverà a ricostruirsi la vita³⁸.

Dalle riforme della fine degli anni Settanta, il *Witness Protection Program* iniziò ad essere visto in modo positivo sia per l'efficienza nel perseguire gli obiettivi che nella professionalità degli operatori. Però il primo bilancio presenta delle zone d'ombra, soprattutto per il rapporto costi-benefici che l'attuazione del programma aveva mostrato. Viene denunciato il numero molto alto di crimini commessi da parte dei soggetti protetti, la loro possibilità di sfuggire ai creditori grazie alla nuova identità, la violazione dei provvedimenti dei giudici per quanto riguarda la tutela dei figli minori, l'impossibilità di iniziare un procedimento giudiziario per tutelare gli interessi lesi direttamente dalle disposizioni del programma o indirettamente tramite la copertura garantita dallo stesso. Tutto questo avvenne con l'assenso del governo, che era sempre disponibile a tutelare le esigenze di sicurezza del testimone, mentre quasi mai a soddisfare le aspettative di garanzia di quei soggetti che sono venuti in contatto con il testimone.

³⁸ A. BERNASCONI, op. cit., dice che solo dopo molti anni il *Marshals Service* ha raggiunto un livello di professionalità adeguato alle esigenze del programma di protezione, mentre il primo periodo di gestione fu *in every other way a disaster*, soprattutto per l'incapacità di agenti e funzionari di far fronte a problemi del tutto nuovi per il loro tipo di esperienza.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

L'ambito dei potenziali destinatari delle misure viene ritenuto troppo ristretto per far fronte alle esigenze imposte dalla lotta alla criminalità, mentre i criteri di ammissione al programma vengono definiti come poco rispettosi dei vincoli di economia globale, cioè le carenze di risorse umane ed economiche, con i quali a questo particolare settore deve misurarsi.

Da una parte la discriminante che viene introdotta dalla categoria *organized criminal activity* è considerata arbitraria, perché non era suscettibile di includere altre tipologie di reati per combattere i quali sono ritenuti non procrastinabili l'introduzione dell'uso dei collaboratori e la loro protezione. Dall'altra parte, siccome la crescita esponenziale del numero di persone protette indica che il *Witness Protection Program* non è più da considerarsi come “ultima risorsa”, vengono avanzate varie proposte per accentuare le funzioni di *screening* che sono rimesse all'ufficio istituito presso il Dipartimento della Giustizia. Si auspicò una maggiore chiarezza per quanto riguarda gli impegni del Governo verso il testimone e viceversa. Infatti la causa della maggiore conflittualità tra le parti dell'accordo è ritenuta la mancanza di obbligatorietà del *Memorandum of Understanding*.

Ci furono numerose richieste da parte dell'apparato giudiziario di estendere il raggio d'azione del programma di protezione anche a favore di soggetti implicati in reati che non sono tipici della criminalità organizzata, e ci fu la volontà anche di selezionare con maggior rigore le proposte di ammissione per contenere il numero dei testimoni protetti; queste però sono istanze a prima vista contraddittorie. Se però si tiene conto del fatto che si faceva un grande uso dei collaboratori in svariate inchieste e ci fu un aumento notevole del numero di condanne inflitte, non stupisce l'importante uso che venne fatto del *Witness Protection Program*. È proprio quell'offerta di protezione a stimolare l'espandersi della domanda.

Seguendo questi percorsi, si giunse alla riforma del 1984, con il *Witness Security Reform Act*, che recepì alcune prassi avviate negli anni precedenti, introducendo alcune novità. La categoria dei testimoni che potevano beneficiare del programma

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

di protezione non era più circoscritta a coloro che dovranno deporre su reati di criminalità organizzata, ma viene estesa anche alle *others serious offenses*. Inoltre viene sostituito, al presupposto discriminante del rischio per la vita del soggetto, il concetto di pericolo per l'incolumità personale, che comprende situazioni che prima non erano apprezzabili.

Un aspetto nuovo che viene introdotto riguarda l'ammissione del soggetto alla protezione, infatti all'inizio dell'iter deve essere effettuato un *balancing test* tra le esigenze di sicurezza del testimone e rischi per la società a seguito della sua *relocation*: nel caso in cui i secondi siano più gravi delle prime, il programma non potrà essere avviato. Questa valutazione sarà effettuata non solo dall'*Office of Enforcement Operations*, ma anche dal *prosecutor*, all'inizio dell'iter burocratico della richiesta, e dai *Marshals*, tramite la *Witness Security Division*, in fase istruttoria.

Viene confermata la precedente impostazione attraverso le scelte di sottolineare la totale irresponsabilità governativa per quanto riguarda la decisione su se ammettere un soggetto al programma, e di ripartire le competenze tra governo e *prosecutor*, riguardo rispettivamente la gestione concreta della sicurezza e l'utilizzo processuale del testimone. Si rafforzano, con la riforma, i principi di collegialità e di centralizzazione delle procedure di selezione, e si obbliga la pubblica accusa a fornire informazioni dettagliate sull'importanza del procedimento.

Un'innovazione importante è data dalla codificazione legislativa del *Memorandum of Understanding*. Il *Memorandum*, che deve essere obbligatoriamente sottoscritto dopo il raggiungimento dell'accordo tra governo e testimone, stabilisce in modo netto ed inderogabile gli impegni del *Marshals Service* nei confronti del testimone e gli obblighi che quest'ultimo assume.

All'insegna di una maggiore attenzione verso i costi sociali del *Witness Security Program*, vengono introdotte varie novità, dalla creazione di un fondo per il risarcimento subito dalle vittime dei reati compiuti dal testimone sotto protezione, alla disciplina dei casi in cui il governo deve svelare alle autorità che lo

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

richiedono la vera identità del teste, fino alle nuove disposizioni in materia di custodia dei figli minori.

Per quanto riguarda l'attuale procedura per l'instaurazione del programma di protezione, iniziata dal *prosecutor* con un'apposita istanza rivolta al *Department of Justice*, è divisa in due fasi: una fase istruttoria, relativamente complessa e finalizzata alla raccolta di ben quattro pareri da altrettanti organi³⁹; una fase decisoria, nella quale l'*Office of Enforcement Operations*, dopo aver valutato in modo positivo il materiale che gli viene trasmesso, definirà i contenuti concreti delle misure per tutelare l'incolumità del testimone, ed eventualmente dei suoi familiari, e per garantirgli la necessaria assistenza. Tutto ciò avviene in cambio di una serie di impegni che il candidato sottoscrive: come abbiamo già detto il *Memorandum of Understanding*, nel quale si formalizza l'accordo raggiunto tra le parti, e costituisce una sorta di contratto che regola i futuri reciproci obblighi, e permette di risolvere eventuali controversie, attraverso la sua interpretazione.

2.2 U.K. Protected Persons Service

Il sistema nazionale di protezione dei testimoni nel Regno Unito è gestito dal *United Kingdom Protected Persons Service* (UKPPS), che è stato istituito nel 2013, e attualmente è responsabile della sicurezza di circa 3.000 persone. La UKPPS fa parte del National Crime Agency.

Il servizio di protezione testimoni viene oggi erogato a livello regionale ma attraverso forze di polizia locali. Prima della formazione del UKPPS, la protezione dei testimoni veniva gestito esclusivamente dalle forze di polizia locali.

Il Sottosegretario di Stato alla Giustizia, le Donne e l'Uguaglianza, Helen Grant, definita come “Ministro delle Vittime” per il suo impegno nella cura degli

³⁹ A. BERNASCONI, op. cit., p. 157 ss. dice che gli organi che devono esprimere i pareri sono: il *prosecutor*, il *Department of Justice*, un'apposita sezione della *Criminal Division* e l'agenzia investigativa che è in contatto con il testimone.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

interessi delle vittime e dei testimoni di qualsiasi reato, compresa la violenza domestica, la violenza sessuale e lo stupro, nel giorno della presentazione del *United Kindom Protected Persons Service*, disse: «I testimoni sono gli eroi non celebrati della società, in particolare quelli che potrebbero esserlo mettendo a rischio la propria sicurezza. Non posso ringraziarli abbastanza per il ruolo fondamentale che svolgono nel portare i criminali alla giustizia... Ad un testimone, la cui vita potrebbe essere in pericolo, deve essere data la migliore protezione possibile. Il *United Kindom Protected Persons Service* garantirà alle persone bisognose di ricevere la protezione e il supporto di esperti, ovunque si trovino nel Regno Unito».

Il *U.K.P.P.S.* è stato creato con lo scopo di raggiungere alcuni obiettivi tra i quali:

- creare standard nazionali di qualità;
- garantire un miglior coordinamento tra i servizi esistenti, che sono molto frammentati;
- promuovere la condivisione delle informazioni tra le forze di polizia;
- rafforzare i servizi locali per creare un servizio coerente e responsabile.

L'allora Assistente Capo della Polizia Andy Cooke sul *UKPPS*, disse: «Un servizio di persone diffuso in tutto il Regno Unito, che è gestito dal servizio di polizia regionale, ma coordinato dall'Agenzia Nazionale Crimine (NCA), rafforzerà la lotta contro la criminalità organizzata.

Il Commissario Capo sostiene il piano per il suo sviluppo e crede che fornirà un approccio più coerente per l'erogazione di servizi alle persone protette in tutto il paese. Il servizio lavorerà a stretto contatto con il governo e la NCA per portare ad esistenza questo nuovo servizio nazionale».

2.3 Il Canadian Witness Protection Program

Il *Canada Witness Protection Act Program* è diventato legge il 20 Giugno 1996, a seguito della firma da parte dell'allora Governatore Generale, Roméo LeBlanc.

Sulla base di questa legge è stato istituito il *Witness Protection Program* che, è amministrato dal Commissario della *Royal Canadian Mounted Police*, ha lo scopo di facilitare la protezione dei testimoni.

All'articolo 3 viene enunciato lo scopo della legge: «Lo scopo di questa legge è quello di promuovere l'applicazione della legge, facilitando la protezione delle persone che sono coinvolte direttamente o indirettamente nel fornire assistenza in materia di applicazione della legge in relazione

(A) alle attività svolte dalla Royal Canadian Mounted Police, diverse dalle attività derivanti in virtù di un accordo stipulato ai sensi della sezione 20 della Royal Canadian Mounted Police Act ;

(B) alle attività svolte dalle agenzie di applicazione della legge o tribunale penale internazionale o un tribunale per i quali è stato stipulato un accordo o un'intesa ai sensi dell'articolo 14».

Viene data, nell'articolo 2, la nozione di testimone, definito come:

A) una persona che ha dato o ha accettato di dare informazioni o elementi di prova, o partecipa o ha accettato di partecipare ad una questione, relativa ad un'inchiesta o un'indagine o ad un procedimento relativo ad un reato, e che può richiedere protezione a causa del rischio per la sicurezza della persona derivante dall'inchiesta, indagine o azione penale;

B) una persona che, a causa della sua relazione o associazione con una persona di cui al punto (a), può richiedere la protezione per i motivi di cui al medesimo paragrafo (a).

Nell'articolo 5, per quanto riguarda l'ammissione al programma di protezione si dice che: «Sulla base di questo atto, il Commissario può determinare se un testimone deve essere ammesso al Programma e che tipo di protezione devono essere fornite a ogni protetto nel Programma».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

È previsto, nell'articolo 6, l'iter per l'ammissione al programma di protezione, dove si dice che: «Un testimone non è ammesso al Programma, a meno di

- (A) una segnalazione per l'ammissione fatta da un'agenzia di applicazione della legge o da una corte o tribunale penale internazionale; e
- (B) il Commissario è stato fornito dal testimone di alcune informazioni, in conformità con tutti i regolamenti adottati per lo scopo, per quanto riguarda la storia personale del testimone, in quanto consentirà al Commissario di prendere in considerazione gli elementi di cui al punto 7 nei confronti del testimone; e
- (C) l'accordo è stato stipulato da o per conto del testimone con il Commissario che stabilisce gli obblighi di entrambe le parti.

In deroga al comma 1, il Commissario può, in un caso di emergenza, e per non più di 90 giorni, fornire protezione a una persona che non ha stipulato un accordo di protezione».

Affinché un testimone venga ammesso al programma di protezione, devono essere fatte alcune considerazioni, come previsto dall'articolo 7 del *Canada Witness Protection Act Program*: «I seguenti fattori devono essere considerati nel determinare se un testimone deve essere ammesso al Programma:

- (A) la natura del rischio per la sicurezza del testimone;
- (B) il pericolo per la comunità se il testimone è ammesso al Programma;
- (C) la natura dell'inchiesta, indagine o azione penale che coinvolge il testimone e l'importanza della testimonianza nell'affare;
- (D) il valore delle informazioni o prove fornite o che ha accettato di fornire o della partecipazione del testimone;
- (E) la probabilità che il testimone sia in grado di adattarsi al Programma, vista la maturità del testimone, il giudizio e di altre caratteristiche personali e le relazioni familiari del testimone;
- (F) il costo del mantenimento del testimone nel Programma;
- (G) metodi alternativi di protezione del testimone senza ammettere il testimone al Programma;
- (H) altri fattori che il Commissario ritenga pertinenti.

Capitolo Terzo

La prima normativa di protezione e gli sviluppi degli anni '90

3.1 La legge del 1988, n. 486 di integrazione della legge del 1982, n. 726

La normativa premiale della fine degli anni '70, soprattutto riferita ai reati di terrorismo ed eversione dell'ordinamento costituzionale, contribuì a far crescere il numero di dissociati e pentiti. Questi fenomeni, come abbiamo visto in precedenza, si svilupparono in un primo momento tra i membri delle organizzazioni terroristiche ed eversive di matrice politica che agirono in Italia tra la metà degli anni Settanta e la metà degli anni Ottanta, successivamente tra gli affiliati della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Il numero sempre più in crescita di dissociati e "pentiti" e la novità di questo fenomeno resero manifesta la necessità di garantire nel nostro ordinamento un'adeguata protezione e riservatezza agli imputati che collaboravano con la giustizia. La nostra legislazione infatti non disponeva di strumenti normativi adeguati per risolvere in modo appropriato le esigenze di questi soggetti, quindi vennero adottate «soluzioni dettate dalla contingenza ed ispirate a criteri spesso lontani dalla legalità, difformi dalla deontologia ed estranei alla professionalità degli operatori»⁴⁰.

In questo contesto normativo furono in primo luogo i pubblici ministeri che cercarono di risolvere il problema della protezione dei collaboratori, attività che invece sarebbe dovuta essere di competenza di organi amministrativi come le forze di pubblica sicurezza.

In questo modo però si venne a creare un particolare e discusso rapporto tra pubblico ministero e collaboratore che portò a pericolose conseguenze: le dichiarazioni del "pentito", che molto spesso furono di fondamentale rilevanza per

⁴⁰ A.BERNASCONI, *La collaborazione processuale. Incentivi, protezione e strumenti di garanzia a confronto con l'esperienza statunitense*. Giuffrè, Milano, 1995, pag.188 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

le indagini, in taluni casi indirizzarono l'obiettività valutativa dell'autorità giudiziaria⁴¹.

Per sopperire alla mancanza di disposizioni normative anche l'autorità di pubblica sicurezza e l'amministrazione penitenziaria intervennero creando soluzioni di stampo «artigianale-volontaristico»⁴².

Generalmente la protezione dei collaboratori si tradusse nella custodia all'interno delle caserme delle forze dell'ordine oppure, dove possibile, vennero destinate alla protezione di questi soggetti delle sezioni carcerarie; in sostanza in quegli anni ci si affidò alla prassi, ai pubblici ministeri titolari delle indagini, al contributo di questori e prefetti, ai Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza⁴³ e all'impegno delle forze di pubblica sicurezza.

Ad esempio l'amministrazione penitenziaria, per colmare la lacuna normativa, predispose strutture ad hoc per i collaboratori di giustizia che fossero ancora imputati e sottoposti a misure di restrizione della libertà personale. Una soluzione che venne criticata in quanto si ritenne che tenere in stretto contatto i collaboratori durante le indagini o il processo, potesse avere dei risvolti negativi sulla veridicità delle loro dichiarazioni⁴⁴. Spesso invece l'autorità giudiziaria richiese all'amministrazione penitenziaria che il detenuto-collaboratore venisse trasferito dal penitenziario alle caserme della forza di pubblica sicurezza situate nel

⁴¹ Ritiene necessaria una separazione di competenze tra il pubblico ministero e l'autorità che si occupa della protezione del collaboratore, N. AMATO, *Intervento*, in «*La sicurezza dei testimoni nei processi di criminalità organizzata*», (atti dell'omonimo convegno nazionale, Torino 1988), a cura del Consiglio regionale del Piemonte – Associazione nazionale magistrati sezione Piemonte-Valle d'Aosta, Utet, Torino, 1989, p. 77

⁴² M.LAUDI, *Imputati pentiti (sistema di protezione)*, in «*Digesto penale*», VI, Torino, 1992, p.276.

⁴³ Il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica è un organo di consulenza del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità di pubblica sicurezza. Istituito con la legge n. 121/1981 in ogni prefettura-ufficio territoriale del governo, presieduto dal prefetto, è composto dal questore, dai comandanti provinciali dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e del Corpo Forestale, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, nonché dai sindaci di altri comuni territorialmente interessati.

⁴⁴ P.L. VIGNA, *La gestione giudiziaria del pentito: problemi deontologici, tecnici e psicologici*, in AA.VV., *Chiamata in correità e psicologia del pentitismo nel nuovo processo penale*, CEDAM, 1992, p. 133 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

territorio di competenza del magistrato titolare delle indagini o del giudice del dibattimento. Ma anche questa soluzione non andò esente da rilievi e critiche da parte di dottrina e giurisprudenza che sollevarono il problema dei diritti e doveri del detenuto: il collaboratore-detenuto infatti, anche se trasferito nelle caserme di polizia, era ancora sottoposto formalmente alla vigilanza dell'autorità penitenziaria e quindi ci si chiese se i diritti e doveri a lui riferiti fossero da applicare anche nelle caserme e se il magistrato di sorveglianza potesse esercitare su quegli stessi luoghi una forma di giurisdizione.

Diverse furono invece le misure che nella prassi vennero adottate per i collaboratori di giustizia che non fossero ristretti nella libertà personale o avessero finito di scontare la pena: questi soggetti, a seconda dell'esigenza di protezione, potevano subire misure più lievi come un trasferimento, che comportava il cambio di domicilio e del posto di lavoro, oppure misure più decise come l'espatrio e il cambio di generalità.

Le problematiche e le disfunzioni della prassi utilizzata in quegli anni per sopperire al vuoto normativo in merito alle misure di protezione dei collaboratori di giustizia resero ancora più evidente la necessità di un intervento legislativo. Era necessario innanzitutto affidare ad un organo centralizzato la gestione del sistema di protezione, evitando di coinvolgere in qualsiasi modo il pubblico ministero titolare delle indagini. Inoltre sarebbe stato importante individuare dei parametri normativi ai quali ci si doveva attenere per decidere se attivare o meno il programma di protezione. Infine parte della giurisprudenza, rendendosi conto dell'inadeguatezza del sistema carcerario, propose di predisporre un sistema di protezione basato su misure extra murarie⁴⁵.

Grazie soprattutto alle pressioni fatte da parte della magistratura, il Parlamento emanò, anche se in ritardo, il tanto atteso intervento legislativo che, seguendo le linee guida sopra citate, avrebbe dovuto risolvere il problema della protezione dei

⁴⁵ N. AMATO, *Intervento*, in «*La sicurezza dei testimoni nei processi di criminalità organizzata*», (atti dell'omonimo convegno nazionale, Torino 1988), a cura del Consiglio regionale del Piemonte – Associazione nazionale magistrati sezione Piemonte-Valle d'Aosta, Utet, Torino, 1989, p.77 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

collaboratori: venne emanata la legge n. 486 del 15 novembre 1988. Questa legge però portò a scarsi e poco efficaci risultati in quanto si limitò ad attribuire all'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa⁴⁶ il potere di «adottare o [...] fare adottare tutte le misure che valgono ad assicurare [...] l'incolumità delle persone esposte a grave pericolo per effetto della loro collaborazione nella lotta contro la mafia o di dichiarazioni da esse rese nel corso di indagini di polizia o di procedimenti penali, riguardanti fatti riferibili a organizzazioni e attività criminose di stampo mafioso. Tali misure potranno anche essere adottate per garantire l'incolumità dei prossimi congiunti»⁴⁷.

Il problema di questa normativa era dato dalla genericità dei poteri attribuiti all'Alto commissario: non vennero specificati dalla legge né i presupposti né i contenuti delle misure di protezione che potevano essere adottate e lo stesso Alto commissario sembrava avere un potere di intervento abbastanza limitato. Inoltre aver attribuito ad una sola autorità le competenze in materia di misure di protezione, rese incontrollabile l'esercizio concreto che, tra l'altro, era ristretto alla collaborazione per reati di mafia.

Anche Giovanni Falcone ribadì molte volte l'inadeguatezza dei mezzi a disposizione dei magistrati che combattono la mafia e la lontananza delle istituzioni.⁴⁸

L'articolo 1 *quinquies* comma VI, della legge n. 486 del 1988, relativo alla protezione dei collaboratori detenuti presentava tra l'altro una formulazione del tutto lacunosa anche perché non prevedeva alcun tipo di coordinamento tra l'Alto

⁴⁶ L'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa era un ufficio creato per garantire un contrasto più efficace alla mafia. Dopo la Strage di via Carini del 3 settembre 1982 a Palermo con cui vennero uccisi il generale Carlo Alberto Dalla Chiesa, sua moglie e un agente di scorta, venne istituito con il decreto legge 6 settembre 1982 n. 629 - convertito nella legge 726 del 12 ottobre 1982.

⁴⁷ Articolo 1 *ter* comma III legge n.726 del 1982 introdotto dall'articolo 2 legge n.486 del 1988.

⁴⁸ G.FALCONE, *Cose di cosa nostra*, BUR, 2013, p. 163 . Falcone parlò così dell'Alto Commissariato: « Il famoso Alto Commissario per la lotta contro la mafia, creato sull'onda emotiva suscitata dall'assassinio di Dalla Chiesa, ne è l'esempio lampante: da allora il ministro dell'Interno e il governo nel suo insieme hanno potuto scaricare sull'istituto la colpa delle inefficienze attribuendogli la responsabilità di ogni insuccesso»

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

commissario per la lotta alla criminalità organizzata e l'amministrazione penitenziaria.

Un'innovazione importante della legge n.486 del 1988 fu invece prevista sempre nell'articolo 1 *ter* comma III che attribuì una potestà speciale all'Alto commissario nell'adozione delle misure di protezione al fine di garantire la riservatezza, «anche in atti della pubblica amministrazione». Però questa norma regolava solo in modo astratto la riservatezza nei confronti degli atti della Pubblica Amministrazione che potrebbe comunque incidere sulla sfera di protezione, ma non riguardava la riservatezza nei singoli procedimenti amministrativi. Emerse quindi la grande difficoltà di azione per gli uffici che dovevano predisporre le misure di protezione, i quali dovevano in primo luogo cercare di difendere i collaboratori e i loro familiari dalla vendetta delle organizzazioni criminali, ma nel contempo dovevano anche rispettare tutte le regole imposte dalla Pubblica Amministrazione.

Inoltre risultò ben presto chiaro che i collaboratori e i loro familiari non necessitavano solo di protezione ma avevano anche bisogno di essere reinseriti nella società, di ricostruirsi un'esistenza tranquilla e non dipendente dallo Stato. Obiettivi raggiungibili solo con mezzi straordinari, che furono introdotti solo dall'articolo 10 della legge n. 82 del 1991, con il c.d. «speciale programma di protezione». Purtroppo però questo tardivo intervento legislativo «ha consentito un intollerabile rafforzamento - in termini militari, economici e politici - delle organizzazioni di tipo mafioso, manifestatosi nel modo più terribile con le stragi palermitane del 1992»⁴⁹.

3.2 Le cosiddette misure ordinarie di protezione

Un intervento uniforme in merito alle misure di protezione per i collaboratori di giustizia si ebbe solo nel 1991 con il D.L. 8/1991 convertito nella L.82/1991 che, come abbiamo detto, istituì lo «Speciale Programma di Protezione». Questa legge

⁴⁹ G.C. CASELLI, A. INGROIA, *Normativa premiale e strumenti di protezione per i collaboratori di giustizia: tra inerzia legislativa e soluzioni d'emergenza*, in A.A.V.V. in «Processo penale e criminalità organizzata», a cura di Grevi V., Edizioni Laterza, Bari 1993, pp.225/226.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

però stabiliva all'articolo 10 che questo speciale programma fosse esperibile solo nel caso in cui « le misure di tutela adottabili, ai sensi delle norme già in vigore, direttamente dall'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso, dall'autorità di pubblica sicurezza o, se si tratta di persona detenuta, dal Ministero di grazia e giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, non sono ritenute adeguate al fine di assicurare l'incolumità dei soggetti elencati nell'articolo 9». L'articolo riconosceva quindi la possibilità di applicare strumenti più semplici da un punto di vista contenutistico e applicativo, che vengono definiti sinteticamente «misure ordinarie»⁵⁰.

Il potere di adottare le misure di protezione ordinarie era di competenza dell'Alto commissario ex articolo 1 *ter* del d.l. 629/1982 convertito dalla L. 726/1982, inserito dalla L. 486/1988, ma con l'articolo 2, comma II *quater* del d.l. 345/1991 convertito dalla L. 410/1991 così come modificato dall'articolo 1, comma III della L. 356/1992, è stato devoluto al Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza⁵¹. Quindi oggi le misure di protezione ordinarie sono adottabili in via autonoma dall'Autorità di P.S. e dal Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica sicurezza, oltre che dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero di Grazia e Giustizia per i collaboratori detenuti.

Per Autorità di P.S. legittimata ad adottare queste misure si deve intendere, ad avviso di parte della dottrina⁵², quella nazionale e provinciale, escludendo da ogni potere decisionale quella locale.

Per quanto riguarda il livello provinciale, i poteri sono innanzitutto attribuiti al Prefetto, sia perché la protezione del collaboratore incide sul livello politico di

⁵⁰ S. D'AMICO, op.cit., p. 42 ss.; A. BERNASCONI, op.cit., p. 188 ss.

⁵¹ Il d.l. 345 del 29 ottobre 1991 stabilisce che «L'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa svolge le funzioni previste dalla normativa vigente fino al 31 dicembre 1992. A decorrere dal giorno successivo alla cessazione di dette funzioni, le competenze sono attribuite al Ministro dell'interno con facoltà di delega nei confronti dei prefetti e del Direttore della Direzione investigativa antimafia».

⁵² A. BERNASCONI, op.cit. p.202 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

«responsabilità generale dell'ordine e della Sicurezza Pubblica nella provincia»⁵³, sia perché il Prefetto come articolazione periferica dell'amministrazione di pubblica sicurezza ha la funzione di coordinare le forze di polizia⁵⁴, sia perché il Prefetto essendo anche Ufficiale di Governo, vertice della Pubblica Amministrazione, ha la possibilità di coinvolgere altre strutture pubbliche per la gestione del collaboratore e per le sue esigenze di protezione.

Si ritiene che il Prefetto debba, nell'assumere le decisioni più rilevanti per la protezione del collaboratore, acquisire il parere non vincolante del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica⁵⁵, organo istituito in seno alla Prefettura dall'articolo 20 della L. 121/1981, che in taluni casi potrebbe essere integrato da membri dell'ordine giudiziario in possesso di elementi utili di valutazione sulla vicenda in esame. Tramite questo procedimento la Prefettura può disporre misure di protezione e di assistenza diretta attraverso le forze dell'ordine; non può invece erogare in via autonoma somme di denaro, in quanto a questo scopo manca un'esplicita previsione di bilancio.

Anche il Questore, considerato dall'articolo 14 L. 121/1981 un'autorità provinciale di pubblica sicurezza, può disporre in via autonoma delle misure di protezione, ma queste, oltre ad essere limitate da un punto di vista contenutistico in quanto possono essere solo servizi con finalità di tutela dell'incolumità di collaboratori di giustizia in pericolo, lo sono anche dal punto di vista temporale poiché adottabili solo di fronte ad eventi imprevisi che hanno una durata tale da non permettere o giustificare un intervento del prefetto. È possibile che la situazione di emergenza si protragga invece nel tempo, ed anche in questo caso la Questura può comunque

⁵³ Articolo 13 L. n. 121 del 1 aprile 1981, Nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Il comitato è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza, e del Corpo forestale dello Stato, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

intervenire ma la sua attività è provvisoria e deve essere ratificata, eventualmente anche in modo integrativo, da parte del Prefetto.

La competenza in materia di misure di protezione per i collaboratori di giustizia a livello extra provinciale è invece attribuita all'Autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza, cioè al Ministero dell'Interno⁵⁶, che si avvale dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza⁵⁷. In questo caso, essendo l'Amministrazione dotata di fondi di bilancio specificatamente destinati alla protezione e all'assistenza dei collaboratori della giustizia, già disponendo delle «misure ordinarie», avrà la possibilità di porre in essere, o far attuare, ogni tipo di tutela e assistenza ritenuta opportuna, senza alcun vincolo.

Esiste una diatriba in dottrina ed in giurisprudenza circa la titolarità della qualità di Autorità Nazionale di P.S. anche per il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza in via autonoma o delegabile dal Ministero dell'Interno, con atti formali o per fatti concludenti. In caso di delega ogni singolo provvedimento adottato sarebbe comunque imputabile al Ministro dell'Interno. Diatriba che potrebbe essere risolta in modo semplice, non solo rifacendosi al principio della separazione tra responsabilità politica e tecnico-operativa che il legislatore ha voluto esprimere nella L.121/1981, ma anche guardando al già citato articolo 1 della L. 356/1992 che ha attribuito al Capo della Polizia - Direttore Generale della P.S. le competenze che in precedenza erano attribuite all'Alto Commissario. Quindi si deve concludere che il Capo della Polizia ha il potere, anche tramite strutture centrali dipartimentali o articolazioni periferiche dell'Amministrazione della P.S., di adottare tutte le misure che sono nella titolarità delle Autorità di P.S., senza che sia necessario un intervento dell'Autorità Giudiziaria.

⁵⁶ Articolo 1 legge n. 121 del 1 aprile 1981

⁵⁷ Articolo 3 legge n.121/1981. Amministrazione della pubblica sicurezza - 1. L'Amministrazione della pubblica sicurezza è civile ed ha un ordinamento speciale. 2. Le sue funzioni sono esercitate: a) dal personale addetto agli uffici del dipartimento della pubblica sicurezza ed agli altri uffici, istituti e reparti in cui la stessa si articola; b) dalle autorità provinciali, dal personale da esse dipendente nonché dalle autorità locali di pubblica sicurezza; c) dagli ufficiali ed agenti di pubblica sicurezza sotto la direzione delle autorità centrali e provinciali di pubblica sicurezza.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

In base all'articolo 1 *ter* del d.l.629/1982 convertito dalla L. 726/1982 introdotto dalla L.486/1988, possono ricevere una tutela sia dei comportamenti rilevanti da un punto di vista processuale che collaborazioni extra-processuali⁵⁸.

Visti i numerosi comportamenti che possono essere presupposto di «misure ordinarie», la possibilità di adottare ogni tipo di provvedimento di protezione e assistenza, tranne quelli riservati allo speciale programma di protezione, e la semplicità dell'iter procedurale che concentra momento operativo e decisionale in capo a figure monocratiche definite, si può sostenere che la maggior parte dei procedimenti di protezione potrebbero esaurirsi in questo sistema senza ricorrere a quello della L. 82/1991.

In conclusione quindi il sistema delle «misure ordinarie» si presentava ampio ed articolato, un sistema considerato in modo positivo per la capacità di garantire una gestione snella ed efficace della tutela del collaboratore della giustizia. Nonostante ciò, la legge n.82/1991 ha modificato in primo luogo il presupposto che giustifica l'intervento. Infatti i comportamenti processuali o extra processuali dai quali può derivare il rischio che giustifica le misure non devono più essere inerenti a fatti riferibili ad organizzazioni ed attività criminose di stampo mafioso, ma è sufficiente che riguardino i delitti indicati dall'articolo 380 c.p.p., cioè i reati per i quali è previsto l'arresto in flagranza. In secondo luogo è stata estesa la categoria di soggetti potenziali destinatari delle misure che originariamente erano i prossimi congiunti, ed oggi si comprendono anche «i conviventi e [...] coloro che sono esposti a grave ed attuale pericolo a causa delle relazioni che intrattengono con le persone dei collaboratori»⁵⁹.

⁵⁸ L'articolo 1 *ter* infatti distingue tra il concetto di collaborazione e quello di dichiarazioni rese e recita: «per effetto della loro collaborazione nella lotta contro la mafia o di dichiarazioni da esse rese nel corso di indagini di polizia o di procedimenti penali, riguardanti fatti riferibili a organizzazioni e attività criminose di stampo mafioso».

⁵⁹ Articolo 9 d.l. 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge n.82 del 1991.

3.2.1 L'iter procedurale delle «misure ordinarie»

Per quanto riguarda sempre le cosiddette «misure ordinarie», abbiamo detto che possono essere disposte dall'Autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza, e quindi il potere di attivare il procedimento dovrebbe spettare sia all'Autorità Giudiziaria, che è titolare dell'inchiesta dove rileva la collaborazione, sia in via autonoma a qualsiasi ufficio di polizia giudiziaria che opera a livello provinciale ed è impegnato in indagini con l'aiuto del collaboratore. In questo ultimo caso è necessario segnalare alla Prefettura, tramite il vertice provinciale della forza di polizia, la necessità di misure di protezione, insieme agli elementi che attestano l'esposizione al pericolo. Pur mancando una specifica previsione si deve ritenere che le Prefetture debbano inviare in ogni caso notizia al Dipartimento di P.S. ed in particolare al Servizio Centrale di protezione, delle attività svolte.

Nel caso in cui invece, in base alle circostanze del caso concreto, fosse necessario un provvedimento «ordinario» del Capo della Polizia - Direttore Generale della P.S., il potere di iniziativa può essere diviso, come ricostruito da Silvio D'Amico⁶⁰, in: interno (a sua volta ripartito in autonomo o eteronomo) ed esterno. Il potere di iniziativa interno ed autonomo si ha quando l'organo che richiede la misura di protezione è una struttura che è presente in modo organico nell'Amministrazione della P.S., ad esempio un ufficio della Polizia di Stato o della Direzione Investigativa Antimafia. In questo caso l'ufficio promotore deve istruire la richiesta e può rivolgersi direttamente alle strutture centrali competenti, informando per conoscenza il Prefetto oppure utilizzare l'Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza. La scelta tra queste due alternative viene effettuata sia in base a ragioni di celerità che in base alla necessità o meno di trattenere sul territorio il soggetto collaboratore; in questo caso si dovranno ottenere le valutazioni del Prefetto competente territorialmente.

Le misure di protezione per un collaboratore di giustizia, nel caso di iniziativa interna eteronoma, sono adottate da un ufficio esterno alla struttura gerarchico-

⁶⁰ S. D'AMICO, *Il collaboratore della giustizia*, con prefazione di G. Pera, Roma, Laurus Robuffo, 1995, p. 53.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

funzionale dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza come ad esempio un Comando dell'Arma dei Carabinieri. In questo caso, sempre secondo D'Amico⁶¹, non si potrebbe prescindere da un preliminare vaglio ad opera del Prefetto della Provincia dove opera l'ufficio che ha proposto la misura di protezione.

Questo procedimento ha un duplice vantaggio: il primo è che il Prefetto ha la possibilità di adottare immediatamente i provvedimenti di sua competenza e dispone sempre di un quadro provinciale aggiornato; il secondo che l'Autorità proponente, essendo un polo di riferimento territoriale in questa materia, può garantire uniformità, oggettività e velocità di trattazione, ed è agevolata nel dialogo con la struttura dipartimentale competente per la protezione dei collaboratori in quanto entrambi sono organi dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza.

L'ultimo tipo di iniziativa, quella esterna, si ha quando la misura di protezione viene richiesta dall'Autorità Giudiziaria. La legge non prevede nulla, ma si deve ritenere che sia legittimato all'adozione della misura qualsiasi magistrato che faccia parte dell'ufficio inquirente titolare dell'inchiesta in cui rileva la collaborazione di un soggetto. In questo caso l'Autorità Giudiziaria che propone la misura deve istruire la richiesta, eventualmente anche integrandola con elementi di valutazione presi dall'organo deliberante tramite le Autorità di P.S.

3.3 L'importanza di Giovanni Falcone e la necessità di un organico sistema di protezione

Il pensiero di Giovanni Falcone ebbe una grande importanza nel nostro ordinamento, soprattutto per la lotta alla mafia e per l'evoluzione del sistema delle misure premiali e di protezione dei collaboratori di giustizia. Infatti è anche grazie al suo contributo che venne emanata la Legge n.82/1991 e il Decreto-Legge 306/1992 convertito con modificazioni dalla L. 07 agosto 1992, n. 356.

⁶¹ S. D'AMICO, op. cit. p. 53 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Giovanni Falcone ha sempre ritenuto fondamentali per la lotta alla mafia le figure dei c.d. pentiti, mentre tra i colleghi magistrati aveva notato, in un convegno di studio nel 1980, una certa diffidenza nei confronti dei pentiti della criminalità organizzata, non ritenuti uno strumento efficace di lotta alla mafia diversamente da collaboratori e dissociati che erano comparsi nelle inchieste giudiziarie all'epoca del terrorismo ⁶². Infatti era comune opinione che un mafioso che parla «o è pazzo o è morto», nel senso che il collaboratore se non fosse stato eliminato dalla stessa organizzazione criminale, sarebbe stato dichiarato insano di mente in sede giudiziaria e quindi inattendibile.

Ma, secondo Falcone, a determinare una diffidenza nei confronti dei collaboratori per fatti di mafia erano soprattutto l'inadeguata professionalità con la quale erano state valutate le dichiarazioni dei pentiti e la tendenza ad affrontare il problema dei collaboratori in modo troppo istintivo, con schemi mentali predeterminati e quindi non idonei a garantire soluzioni chiare.

Falcone non ignorava la problematicità e la delicatezza della questione relativa all'attendibilità e alla genuinità delle dichiarazioni rilasciate dai criminali mafiosi in sede collaborativa. La valutazione delle loro dichiarazioni doveva essere rigorosa e andava condotta con attenzione e professionalità; era necessaria la ricerca di elementi oggettivi affinché tali contributi potessero assumere valore di prova. Sosteneva lo stesso Falcone che le dichiarazioni dei pentiti, di per sé non indispensabili e decisive, costituiscono però un riscontro utilissimo e diretto dei risultati raggiunti per altra via e si offrono come spunto per ulteriori indagini.

Però secondo il giudice Falcone, se si fosse voluto combattere la mafia e le altre organizzazioni criminali attraverso lo strumento dei collaboratori, sarebbe stato necessario predisporre da un lato misure premiali che potessero incentivare la collaborazione e dall'altro misure di protezione che assicurassero tranquillità e sicurezza ai c.d. pentiti e ai loro familiari. Sono queste due problematiche distinte ma legate tra loro in quanto «molto spesso la voglia di collaborare si infrange

⁶² G. FALCONE, Relazione tenuta al Convegno di Sanremo, il sistema penale tra riforma e controriforma (14-16 giugno 1991), *Pentitismo e repressione della criminalità organizzata nella nuova emergenza*, in «Difesa penale», 1992.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

contro fondati timori di feroci rappresaglie»⁶³. A tal proposito il giudice rimproverò spesso lo Stato di non essere intervenuto con misure ad hoc per coloro che decisero di parlare all'interno di Cosa Nostra, e infatti, come abbiamo visto, si dovettero adottare nel tempo degli strumenti in via di prassi per sopperire alle lacune normative.

In tal senso emblematiche furono le parole di Falcone: «E' accettabile che per la collaborazione prestata, Contorno abbia dovuto perdere trentacinque parenti e dieci Buscetta?»⁶⁴. Il giudice disse che «il problema è trovare dei rimedi giuridici adeguati per consentire a queste persone di poter parlare nella condizione in cui non debbono sopportare rischi eccessivi per l'incolumità personale. [...]In America c'è un programma di protezione del teste efficace [...] e di ciò noi parliamo da anni. [...]Il pentito non può essere utilizzato, spremuto e buttato via...sono problemi di credibilità dello Stato»⁶⁵.

Agli inizi degli anni '90 risultò necessaria l'istituzione di un organo ad hoc che, sulla base di criteri prestabiliti, si occupasse dell'applicazione delle norme a tutela dei collaboratori. Giovanni Falcone pensava alla creazione di una Commissione, da istituirsi presso il Ministero dell'Interno o ancora meglio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, composta da magistrati del Pubblico Ministero, nominati dal Consiglio Superiore della Magistratura, da appartenenti alle forze dell'ordine che avessero esperienza e una profonda conoscenza dei problemi di criminalità organizzata. Il provvedimento per la protezione del collaboratore doveva essere adottato, su proposta del Pubblico Ministero, senza alcun tipo di formalità procedurale che rendesse vana la necessaria tempestività che lo caratterizzava e prevedendo che di volta in volta venissero applicate le misure ritenute opportune, verificando le esigenze del caso concreto. Doveva essere poi previsto che, nei casi di urgenza, le forze dell'ordine o il presidente della

⁶³ G. FALCONE, *La posta in gioco: interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Rizzoli, p. 69.

⁶⁴ G. FALCONE, *Cose di Cosa Nostra*, BUR, 2013, cit. p. 73.

⁶⁵ Così G. FALCONE in intervista rilasciata Michele Santoro durante la trasmissione televisiva *Samarcanda*, 3 maggio 1990.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Commissione centrale per l'applicazione dello speciale programma applicassero misure temporanee.

Per evitare commistioni di ruoli e ambiguità nelle acquisizioni probatorie, riteneva anche necessario operare una separazione di ruoli e di funzioni tra gli organi investigativi e coloro che si sarebbero dovuti adoperare per l'applicazione delle misure di protezione; questo al fine di evitare il pericolo dei c.d. “rapporti intimistici” con il collaboratore che avrebbero potuto offuscare la capacità di giudizio sull'attendibilità delle confessioni rese dai pentiti. Come aveva sottolineato Falcone, l'approccio metodistico con il quale ci si deve accostare alle affermazioni raccolte attraverso le confessioni dei pentiti al fine di una loro corretta valutazione circa la loro genuinità e attendibilità deve essere sereno, professionale, scevro da preconcetti e pregiudizi, distaccato.⁶⁶

I collaboratori dovevano essere ristretti in strutture penitenziarie ad hoc, e tra le misure di protezione adottabili doveva essere previsto l'uso di documenti di comodo e il cambio delle generalità. Inoltre, vista la geografia del nostro paese e il potere della criminalità organizzata, secondo lui, avrebbero dovuto essere stipulate delle convenzioni internazionali che permettessero di trasferire all'estero i collaboratori, anche se detenuti, e i loro familiari. Quest'ultimo fu uno dei motivi per cui Falcone, negli anni '80, si recò a New York per parlare dei rapporti tra la mafia siciliana e quella americana e per stringere una collaborazione con la *Drug Enforcement Administration* e con il *Federal Bureau Investigation*. Negli Stati Uniti rimase piacevolmente stupito dalla loro efficienza e dalle loro strumentazioni (come ad esempio il computer); proprio per questo, nel proporre l'introduzione del succitato sistema di protezione dei collaboratori di giustizia nel nostro ordinamento si rifece al c.d. *Witness Protection Program*, istituito negli Stati Uniti d'America negli anni '70.

⁶⁶ Anche lo stesso giudice Giovanni Falcone fu pesantemente accusato - come egli stesso racconta nel suo libro “Cose di Cosa Nostra” - di avere rapporti intimistici con i pentiti del tipo “conversazioni accanto al caminetto”. Cit. p. 79. Nessuna anomalia però fu mai rinvenuta nei suoi atti processuali.

3.4 Il d.l. 8/1991 convertito dalla l. 82/1991: la disciplina generale

Solo con il d.l. n. 8 del 15 gennaio 1991, convertito nella legge n. 82 del 15 marzo 1991, si assistette ad un primo organico e completo intervento legislativo nella materia delle misure di protezione ed assistenza per i collaboratori della giustizia, i loro familiari e per tutti i soggetti che rischiano la vita a causa dei rapporti intrattenuti con i soggetti sotto protezione. Le principali caratteristiche dello «speciale» programma di protezione, che venne introdotto con questa legge per colmare le lacune della normativa precedente, sono l'individuazione di una serie di presupposti per l'ammissione al programma, la centralizzazione e la collegialità del momento decisorio, la deresponsabilizzazione del pubblico ministero titolare dell'indagine e la sussidiarietà rispetto alle «misure ordinarie» della legge del 1988. Infatti abbiamo già detto che l'articolo 10 della legge del 1991 stabilisce che lo speciale programma di protezione può essere attivato solo nel caso in cui le misure disciplinate dalle norme già in vigore non sono ritenute adeguate per la protezione dei collaboratori e dei familiari.

Con questa legge vennero privilegiate delle forme di tutela del collaboratore che dovevano essere attuate *extra moenia*, vista l'incapacità e l'inefficienza del sistema carcerario a garantire una pronta ed adeguata risposta alle esigenze di protezione.

Inoltre il legislatore del 1991, introducendo anche l'obbligo di sottoscrizione da parte dell'interessato del documento che specifica i doveri previsti dal programma e istituendo un corpo specializzato che dovrebbe curare l'attuazione del programma, si ispirò al sistema statunitense di protezione dei testimoni.

La legge 82/1991 istituì inoltre due fondamentali organi che intervengono nel procedimento di protezione: la Commissione centrale per la definizione e applicazione dello speciale programma di protezione e il Servizio Centrale di protezione.

Con questa legge quindi il legislatore volle, da un lato, ampliare le misure di tutela del collaboratore di giustizia, e dall'altro lato rendere più chiara la struttura dell'iter burocratico, con il confronto delle informazioni disponibili e divisione delle responsabilità per le decisioni che adottano degli strumenti particolarmente

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

complessi ed onerosi. Solo per lo speciale programma di protezione si prevede una separazione netta tra il momento decisionale e quello attuativo.

3.4.1 I soggetti destinatari delle misure, i presupposti...

I soggetti ai quali sono rivolte le misure di tutela ed assistenza previste dalla legge 82/1991 sono individuati dall'articolo 9 comma I in coloro che sono esposti a grave ed attuale pericolo «per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio». Possono beneficiare di queste misure, secondo quanto previsto dal comma II dell'articolo 9, anche i prossimi congiunti, i conviventi e chi, per le relazioni che intrattiene con i soggetti protetti, si trovi in una situazione di grave ed attuale pericolo. Il comma 2, facendo riferimento ad una categoria quasi onnicomprensiva, sembra voler estendere a dismisura il programma.

I requisiti per poter essere ammessi al c.d. programma speciale non sono solo il pericolo «grave ed attuale», la non adeguatezza delle misure ordinarie e le relazioni che le persone «intrattengono» con i collaboratori di giustizia, ma anche i vincoli economici che derivano dalla scarsità di uomini e mezzi addetti alla protezione a svolgere una funzione di filtro all'ammissione; le rappresaglie che le organizzazioni criminali pongono in essere nei confronti di parenti ed amici di chi collabora con la giustizia è senza dubbio fattore di rischio, però si deve tener conto delle limitate risorse e della necessaria differenziazione delle misure a seconda della gravità del caso concreto ⁶⁷.

La legge 82/1991 stabilisce, all'articolo 9 comma I, la necessaria presenza di altri presupposti affinché possa essere attivato il programma di protezione. Il primo presupposto è che la collaborazione o le dichiarazioni devono essere rese «nel corso delle indagini preliminari o del giudizio», anche se la il d.l. 306/1992 convertito in legge n.356/1992 ha introdotto nella legge 82/1991 l'articolo 13 bis che include i condannati collaboranti tra i soggetti sottoponibili a protezione. In

⁶⁷ A. BERNASCONI, *La collaborazione processuale. Incentivi, protezione e strumenti di garanzia a confronto con l'esperienza statunitense*. Giuffrè, Milano, 1995, p. 194.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

secondo luogo la collaborazione o le dichiarazioni devono essere relative ai reati previsti dall'articolo 380 c.p.p., cioè i casi di arresto obbligatorio in flagranza di reato; questo presupposto fa sorgere qualche perplessità in quanto nell'articolo sono indicate numerose ipotesi di reato, che però sono in numero sproporzionato rispetto all'area di fattispecie che si possono ricondurre al concetto di criminalità organizzata.

Un ultimo, ma fondamentale, presupposto per l'ammissione di un soggetto al programma è che la collaborazione o le dichiarazioni devono essere importanti.

L'importanza della collaborazione o dichiarazione offerta dal collaboratore si può desumere dal parere del procuratore della Repubblica a cui si riferisce l'articolo 11 comma III della legge 82/1991. Le manifestazioni di volontà e le condotte che possono dimostrare questo giudizio di rilevanza si ricavano invece: dall'articolo 9 comma I che fa riferimento alle «dichiarazioni rese»; dall'articolo 10 comma I che parla di «elementi forniti» o che i collaboratori «possono fornire» per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio; dall'articolo 11 commi I e III che trattano rispettivamente delle «dichiarazioni [...] che il collaboratore può rendere» e del contributo offerto o «che può essere offerto».

La lettera dell'articolo 10 sembrava riferirsi non solo alla collaborazione già fornita, ma anche a quella “futura” di chi non aveva ancora intrapreso la strada della collaborazione ma aveva intenzione di farlo, e nei cui confronti era possibile formulare un giudizio prognostico circa l'importanza della collaborazione a venire. La dottrina interpretò in tal modo la disposizione, in quanto aveva individuato la *ratio* della norma nell'intento di prestare protezione anche a coloro che, pur avendo iniziato ad offrire agli inquirenti le proprie conoscenze, non avessero rivelato ancora dettagli decisivi ai fini delle indagini o del giudizio, un aspetto, questo, determinante per la sottoposizione allo speciale programma⁶⁸. Quindi presupposto per attivare il programma di protezione non è solo la collaborazione già fornita ma anche quella che verrà fornita.

⁶⁸ D. MANZIONE, *Commento agli artt. 9-10 del D.L. 15.1.1991 n. 8*, in «Legislazione Penale», vol. II, 1992, p 681, «a contare è la manifestazione di volontà del soggetto in questione, si sia già concretata o meno, quest'ultima in fattiva collaborazione».

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

Sempre in merito all'articolo 10, per quanto riguarda il «contributo che il collaboratore dà allo sviluppo delle indagini» si deve intendere non in senso lato, ma come aiuto offerto allo svolgimento delle indagini preliminari, in una sede necessariamente preliminare al processo stesso; rilevano quindi esclusivamente i comportamenti processuali o teleologicamente finalizzati alla collaborazione processuale e non rilevano collaborazioni extragiudiziali come la semplice delazione per catturare un latitante oppure le notizie confidenziali.

L'articolo 11 stabilisce poi che la rilevanza del contributo del collaboratore deve essere valutata dal procuratore della Repubblica nel parere, di natura vincolante, che invia alla commissione centrale per sostenere la richiesta di misure di protezione.

I contributi offerti all'autorità giudiziaria o alla polizia devono poi essere la causa del pericolo «grave», cioè alla vita o all'incolumità fisica, e «attuale», cioè presente al momento in cui c'è la collaborazione. Questo rapporto causa-effetto tra collaborazione e pericolo deve essere però inteso in senso elastico, altrimenti la valutazione del requisito dell'attualità potrebbe non permettere l'attivazione del programma. Infine l'attualità e la gravità del pericolo vanno parametrati all'inadeguatezza delle misure ordinarie di protezione, adottate o adottabili sulla base della legge del 1988, le quali logicamente precedono lo speciale programma di protezione; ma non si fa riferimento in questo caso alle misure di assistenza economica in quanto non sono previste nell'ordinario programma di protezione.

3.4.2 ...gli organi competenti

Come abbiamo già detto, la legge 82/1991 ha operato una netta separazione tra la fase decisoria e la fase attuativa dello speciale programma di protezione.

Per la prima fase, quella decisoria, è stato istituito dall'articolo 10 comma II un organo collegiale *ad hoc*: la Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione dello speciale programma di protezione, presieduta da un Segretario di Stato del Ministero dell'Interno, composta da due magistrati con competenze specifiche in processi di criminalità organizzata, e da cinque funzionari e ufficiali

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

esperti in questo settore. Questa composizione denota la volontà del legislatore di affidare ad un organo con spiccate competenze tecniche le decisioni finali, in modo che possa valutare correttamente la necessità o meno di adottare lo speciale programma di protezione. Significativa è anche la collocazione della Commissione presso l'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia del Dipartimento della P.S.⁶⁹. La Commissione centrale è quindi l'organo politico-amministrativo cui spetta decidere in merito all'applicazione delle speciali misure di protezione, stabilirne i contenuti e la durata delle stesse.

Per la fase attuativa dello speciale programma di protezione l'articolo 14 della legge 82/1991, invece, stabilisce che vi provvede il Servizio Centrale di Protezione, che è stato appositamente istituito all'interno del Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Questo ufficio, che ha una natura interforze, è inquadrato presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale, la quale ha due caratteristiche peculiari: un Direttore Centrale, che ne è il vertice, riveste anche la qualifica di Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza⁷⁰ ed ha particolari poteri di coordinamento tra Direzione Investigativa Antimafia⁷¹ e Forze di Polizia; una Direzione Centrale che gestisce il patrimonio informatico più ampio sulla criminalità italiana.

⁶⁹ <http://www.interno.gov.it> L'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia (art. 6-12 L. 1/4/81 n. 121), al quale la normativa assegna ormai una posizione di sicuro rilievo nel sistema di attuazione degli inderogabili compiti istituzionali connessi alla polizia di sicurezza, ad indiscutibile conferma della centralità del coordinamento nell'ambito dell'ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, è istituzionalmente preposto alla razionalizzazione delle potenzialità strutturali ed operative delle singole Forze di Polizia, ottimizzando l'impiego e la distribuzione delle rispettive risorse ed integrando l'organizzazione e l'attuazione dei rispettivi servizi alla stregua di una comune e sistematica pianificazione.

⁷⁰ Articolo 4 comma VI d.l. n. 345 del 1991 convertito nella L. n. 410 del 1991, recante disposizioni urgenti per il coordinamento delle attività informative e investigative nella lotta contro la criminalità organizzata.

⁷¹ La DIA, organismo investigativo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno della Repubblica Italiana, con compiti investigativi di tipo specializzato nel contrasto alle organizzazioni criminali di tipo mafioso, è stata istituita all'articolo 3 comma I del d.l. n.345 del 1991 convertito in legge 30 dicembre 1991 n. 410, a seguito dell'intensificarsi della lotta alla mafia, che porterà alla morte del magistrato Giovanni Falcone, suo principale ispiratore e promotore, ed è stata creata con la decretazione d'urgenza durante il governo Andreotti VII, e dal suo ministro della giustizia Claudio Martelli.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Proprio per la sua collocazione il Servizio Centrale di Protezione non solo ha la possibilità, per realizzare i suoi compiti, di collaborare con tutte le Forze di Polizia, ma può disporre anche di aggiornati e approfonditi elementi di valutazione in merito alla collaborazione offerta dal soggetto sotto protezione, che se necessario può fornire alla Commissione Centrale ex articolo 10 per l'ammissione allo speciale programma di protezione.

Il Servizio Centrale di Protezione è articolato in 4 divisioni: divisione I (affari Generali, amministrazione del personale, segreteria di sicurezza, affari giudiziari, assistenza medica e psicologica, settore documentazione); divisione II (testimoni di giustizia, gestione dei testimoni di giustizia ammessi allo speciale programma di protezione e o al piano provvisorio di protezione); divisione III (collaboratori di giustizia, gestione dei collaboratori ammessi al programma speciale di protezione definitivo e provvisorio); divisione IV (amministrazione e contabilità - questioni economiche e finanziarie). Ha una struttura centrale, con sede a Roma, e nuclei periferici (con ambito operativo regionale o interregionale) ripartiti sul territorio, i cosiddetti Nuclei operativi di protezione (NOP) istituiti con decreto interministeriale del 26 maggio 1995. Il Servizio Centrale ha lo scopo di garantire la sicurezza del soggetto tutelato, attraverso la creazione di una condizione di “mimetizzazione” nella località protetta in cui il soggetto vive, di provvedere alla tutela, all’assistenza e a tutte le esigenze di vita delle persone sottoposte a protezione.

3.4.3 ...e la procedura per l'ammissione allo speciale programma di protezione

Per quanto riguarda la procedura per l'ammissione del soggetto collaboratore allo speciale programma di protezione l'articolo 11 della legge 82/1991 stabilisce che venga deliberata dalla Commissione Centrale ex articolo 10 della stessa legge «su proposta motivata del Procuratore della Repubblica ovvero, previo parere favorevole dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

delinquenza di tipo mafioso o del Prefetto». Prendendo atto delle modifiche che sono intervenute nell'architettura del sistema antimafia italiano tramite il d.l. 306/1991 convertito in L. 356/1992, il D.M. 24 novembre 1994, n.687, mentre alla lettera «a» dell'articolo 1 comma I si limita a ripetere «la proposta motivata del Procuratore della Repubblica ovvero, previo parere favorevole di questi, del Capo della Polizia - Direttore Generale della P.S. o del Prefetto», alla lettera «b» dello stesso comma dà, nella materia dei collaboratori della giustizia, ufficialmente un ruolo ad un organo di nuova istituzione: il Procuratore Nazionale Antimafia.

Quindi il titolare del potere di impulso del procedimento speciale è il Procuratore della Repubblica, che inoltre è l'unico soggetto competente ad inoltrare le proposte di ammissione al programma dei collaboratori impegnati in procedimenti penali assegnati a magistrati diversi di quello stesso ufficio inquirente. È lo stesso Procuratore che deve esprimere il parere, obbligatorio e vincolante, sulle proposte che possono essere avanzate dal Capo della Polizia - Direttore Generale della P.S. e dai Prefetti.

La proposta che il Procuratore invia alla Commissione deve avere un particolare contenuto, già indicato dall'articolo 11 comma II della L. 82/1991, e successivamente ribadito, ma in termini meno ampi, anche dal Regolamento 687/1994 all'articolo 2.

La legge stabiliva, all'articolo 11 comma II, la possibilità di istanze di ammissione al programma speciale anche nel caso in cui i pericoli fossero meramente potenziali; ed anche il comma III dell'articolo 11, nello stabilire i termini del parere del Procuratore della Repubblica sulle proposte di ammissione formulate da altri organi, faceva riferimento ad un contributo offerto o che poteva essere offerto.

Il regolamento del Ministero dell'Interno invece ha innovato l'aspetto del contenuto della proposta sotto due profili: da un lato ha eliminato la possibilità di proporre lo speciale programma per le situazioni che sono caratterizzate da mera potenzialità della collaborazione, limitando le misure speciali per le collaborazioni

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

e i pericoli evidenti; dall'altro lato ha ampliato le informazioni che l'organo decidente deve ottenere sull'oggetto stesso dell'inchiesta giudiziaria. Si fa riferimento fra l'altro «ai principali fatti criminosi sui quali il soggetto proposto sta rendendo le dichiarazioni e i motivi per i quali esse sono ritenute attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio» e, se il soggetto fa parte di un gruppo criminale anche il nome del gruppo e il ruolo rivestito dal collaboratore nel gruppo stesso.

Il regolamento 687/1994 ha avuto un ruolo importante in questa materia andando ad interrompere l'uso troppo estensivo che era stato fatto della normativa sulla tutela dei collaboratori. Si avvertirono i potenziali pericoli che si potevano avere se fosse continuato a crescere senza limiti il numero delle persone che assumevano il ruolo di collaboratore di giustizia, soprattutto in termini di speculazione ed abusi su vantaggi e benefici previsti⁷². Si è avvertita quindi la necessità che il riconoscimento dello specifico status di collaboratore e degli effetti che ne seguono discendano da una valutazione certa, basata su elementi inconfutabili. Inoltre il numero crescente di programmi di protezione e i loro crescenti costi di gestione, hanno reso opportuna una formalizzazione, in termini di maggior rigore nelle acquisizioni istruttorie, anche sotto il profilo dell'attività tutoria.

La proposta di avvio del programma di protezione, con allegata la copia del verbale dell'atto indicata come «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione»⁷³, deve essere sottoposta al vaglio della Commissione Centrale che, per la decisione, si avvale degli stessi criteri di valutazione - importanza della collaborazione, grado del pericolo e inadeguatezza delle misure già adottate o adottabili - che sono utilizzati dagli organi competenti ad avviare la procedura. Il

⁷² Così S. D'AMICO, *Il collaboratore della giustizia*, con prefazione di G. Pera, Roma, Laurus Robuffo, 1995, p.56

⁷³ È un atto nel quale si riportano vari elementi tra i quali la volontà preliminare dell'interessato a collaborare con l'autorità giudiziaria, le informazioni previste nel comma 1 dell'articolo 2 D.M. 687/1994, e i dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggiore gravità e allarme sociale di cui il collaboratore è a conoscenza oltre che i dati necessari alla individuazione e alla cattura dei loro autori.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

fatto che la decisione sia collegiale e centralizzata permette un'omogeneità delle scelte sull'*an* e sul *quid* dello speciale programma di protezione. E la discrezionalità che ha la Commissione nell'assumere la decisione permette una flessibilità e un'individualizzazione delle valutazioni, le quali inoltre sono prese *rebus sic stantibus*, quindi soggette ad ogni tipo di variazione imposta dal caso concreto.

In merito al verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione, la sua previsione aveva l'obiettivo di contrastare la diffusa prassi delle “dichiarazioni a tempo” o “ad orologeria”. Il verbale può essere ritenuto un efficace strumento per garantire racconti veritieri e genuini, ma non deve precludere la possibilità di assumere ulteriori, più ampie ed anche nuove dichiarazioni su fatti diversi da quelli inizialmente menzionati, altrimenti si contravverrebbe al principio dell'obbligatorietà dell'azione penale cui si ispira il nostro sistema penale⁷⁴. Invece per il soggetto dichiarante la dichiarazione preliminare costituisce un punto di non ritorno, relativamente ai fatti sin dal primo momento oggetto della collaborazione, fondamentale per individuare il suo gruppo criminale di appartenenza, le persone che accusa e quelle da cui proteggerlo.

La decisione presa in merito allo speciale programma da parte della Commissione ha natura potestativa, cioè l'instaurazione delle misure di protezione non costituisce per lo Stato un obbligo, come ribadito dall'articolo 9 comma 1, dove si dice che «possono essere adottate misure di protezione», e dall'articolo 10 comma 1, che recita «può essere definito uno speciale programma». Ed inoltre è una decisione che ha natura amministrativa vista l'assenza di obbligo di motivare la scelta, sia di accoglimento che di rigetto.

La Commissione centrale, vista anche la presenza di due magistrati esperti in processi di criminalità organizzata, dovrà giudicare ex articolo 11 comma III sull'importanza del «contributo offerto o che può essere offerto» dal collaboratore

⁷⁴ Corte Cost., 8 settembre 1995, n. 420, con nota di G. AMATO, *Indipendenza del pubblico ministero, segreto investigativo e protezione dei pentiti*, in «Questione giustizia», 1996, p. 268. Analogamente P. GRASSO, *Il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia. Situazione attuale e prospettive di modifica*, in Quaderni del CSM - I delitti di criminalità organizzata, n.99, vol. II.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

così il filtro valutativo della Commissione assume un carattere anche processuale e non solamente tecnico sui pericoli cui può essere esposto il collaboratore, anche se il contributo che offrono i due rappresentanti della magistratura all'interno della Commissione è decisamente meno rilevante rispetto a quello offerto dai cinque funzionari ed ufficiali amministrativi esperti in criminalità organizzata.

La Commissione centrale nell'assunzione della decisione in merito all'ammissione del soggetto collaboratore allo speciale programma di protezione, oltre a servirsi per lo svolgimento dei compiti istruttori dell'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia, può richiedere il parere del Procuratore Nazionale Antimafia⁷⁵ se sussiste una delle due condizioni indicate nell'articolo 3 D.M. 687/1994: «quando la collaborazione attiene a procedimenti per taluno dei delitti previsti dall'art. 51, comma III bis, del codice di procedura penale, in relazione ai quali sussiste la possibilità che più uffici del pubblico ministero procedano a indagini collegate a norma dell'art. 371 dello stesso codice» ovvero «quando sussistono elementi per ritenere che le notizie, le informazioni e i dati attinenti alla criminalità organizzata di cui il procuratore nazionale antimafia dispone per l'esercizio delle sue funzioni siano necessari per la formulazione del programma di protezione e, in specie, per le valutazioni della commissione sulla importanza del contributo e sui pericoli per l'incolumità».

La decisione della Commissione, ex articolo 1 comma IV D.M. 687/1994, è presa «a maggioranza dei suoi componenti, purché siano presenti alla seduta almeno cinque di questi, di cui almeno un magistrato. In caso di parità, prevale il voto del presidente».

Una volta assunta una decisione favorevole da parte della Commissione, la fase terminale della procedura è rappresentata dalla sottoscrizione del programma di protezione da parte del soggetto interessato. Il collaboratore che sottoscrive il programma di protezione deve, ex articolo 12 L. 82/1991, osservare le norme di

⁷⁵ Il Procuratore Nazionale Antimafia è stato istituito con il d.l. 367/1991 convertito nella L. 8/1992; rappresenta l'organo di vertice della Direzione Nazionale Antimafia, ed è un organo di coordinamento e supporto delle Direzioni Distrettuali Antimafia presenti sul territorio. Inoltre il PNA rappresenta un polo informativo sulla criminalità che è autonomo ed indipendente rispetto a quello di regola gestito dal Dipartimento della P.S..

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

sicurezza, collaborare attivamente al programma, adempiere alle obbligazioni civili contratte in precedenza ed eleggere il domicilio nel luogo dove risiede la Commissione centrale; inoltre ha il divieto di rilasciare, a soggetti che siano diversi dall'Autorità giudiziaria o dalle forze di polizia, dichiarazioni che siano inerenti ai procedimenti nei quali il collaboratore ha prestato il proprio contributo.

3.4.4 La procedura per i casi di urgenza e i poteri del Capo della Polizia

Possono sussistere particolari casi nei quali non è possibile attivare lo speciale programma di protezione per il suo iter istruttorio e decisionale complesso, in quanto sussistono delle situazioni di emergenza nelle quali il pericolo a cui è esposto il soggetto collaboratore richiede un immediato ed improcrastinabile intervento.

Le scadenze temporali delle procedure di urgenza non sono disciplinate dalla legge e quindi l'attuazione delle stesse è rimessa all'attenzione degli organi competenti; quindi, per i casi connotati da una situazione di immediato pericolo, sono stati previsti dei procedimenti abbreviati che sono caratterizzati da una pronta adozione delle necessarie misure da parte di organi diversi dalla commissione centrale. Siccome però è molto difficile tipizzare delle situazioni di emergenza, che possono presentarsi in maniera diversa a seconda della particolarità delle indagini, il legislatore da un lato ha creato una sorta di norma «in bianco» che fa riferimento, nell'articolo 11 comma I legge 82/1991, ai «casi di particolare urgenza nei quali le misure necessarie sono adottate dal capo della polizia»; dall'altro lato ha previsto la possibilità di impedire, all'articolo 13 comma IV, per il «tempo strettamente necessario alla definizione dello speciale programma di protezione», che il collaboratore indagato, arrestato o fermato venga in contatto con il carcere oppure all'articolo 13 *bis* comma I e comma II, introdotto dal d.l. 306/1992, convertito con modificazioni dalla L. 356/1992, rispettivamente di evitare che «le persone detenute per espiazione della pena o internate per l'esecuzione di una misura di sicurezza siano custodite in luoghi

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

diversi dagli istituti penitenziari» o entrino in carcere prima di essere raggiunti dall'ordine di esecuzione.

Le procedure urgenti possono essere ricondotte sostanzialmente a due presupposti: nei casi previsti dall'articolo 11 comma I, l'estrema gravità del pericolo è il presupposto che impedisce di rivolgere l'istanza per lo speciale programma di protezione alla commissione centrale e fonda i poteri autonomi del capo della polizia; nei casi previsti dagli articolo 13 comma IV e 13 *bis* commi I, II e III invece è già stata inoltrata l'istanza alla commissione centrale ma ci sono dei «gravi e urgenti motivi di sicurezza» che rendono necessario evitare l'ingresso o la permanenza del collaboratore in carcere. Quindi in un caso si predispongono delle misure che sono in qualche modo aggiuntive rispetto allo speciale programma di protezione, nell'altro caso invece si adottano delle cautele in attesa che venga definito lo speciale programma.

Anche se queste procedure presentano delle finalità diverse, hanno come promotore un'unica figura: il capo della polizia. Questo soggetto, come abbiamo già visto, è competente ad adottare, le misure «ordinarie» di tutela, potere che prima era attribuito all'Alto commissario; inoltre la legge 82/1991 gli ha assegnato un ruolo sia in via principale ed autonoma ex articolo 11 comma 1, sia di impulso ex articolo 13 bis, sia di sostegno ex articolo 14 e 13 comma 4.

Per quanto riguarda l'articolo 11 comma 1, cioè nei casi di particolare urgenza, il capo della polizia può adottare le «misure necessarie» e deve successivamente informare il Ministro. Può stabilire discrezionalmente i contenuti delle misure di protezione e assistenza senza che intervengano altri organi; però dovrà esercitare queste sue competenze, autonome e non surrogatorie rispetto alla commissione centrale, in presenza di un pericolo particolarmente grave e imminente, altrimenti la procedura prevista in via ordinaria sarebbe vanificata⁷⁶.

In merito all'articolo 13 *bis* commi I, II e III, cioè per quanto riguarda le cautele adottabili per impedire il contatto o non protrarre la permanenza del collaboratore

⁷⁶ D.MANZIONE, *Commento agli articoli 11-12 d.l. 15 gennaio 1991 n. 8*, in «Legislazione Penale», vol. II, 1992, p. 681.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

in carcere, il Capo della Polizia svolge un ruolo fondamentale di impulso, anche se spetta al Procuratore generale presso la corte d'appello stabilire se il condannato collaboratore possa essere custodito in luogo diverso dal carcere, se possa essere evitato il suo l'ingresso oppure se possano essere adottate particolari modalità esecutive di misure alternative di cui già sta usufruendo. In questi casi il rapporto tra capo della polizia e procuratore è di istanza-autorizzazione, anche se spetta al capo della polizia valutare la presenza dei «gravi ed urgenti motivi di sicurezza».

Infine per quanto riguarda l'articolo 13 comma IV, cioè la possibilità per la polizia giudiziaria di richiedere l'autorizzazione, nell'attesa della definizione dello speciale programma di protezione, affinché l'indagato, l'arrestato o il fermato che ha deciso di collaborare venga custodito in locali diversi dal carcere, il capo della polizia avrà il compito di coadiuvare gli organi periferici per l'attuazione dell'attività di protezione, servendosi dello speciale servizio di protezione⁷⁷.

Il comma III dell'articolo 4 del D.M. n. 687/1994 prevede poi la provvisorietà temporale dei provvedimenti urgenti adottati dal Capo della Polizia, i quali cessano di avere effetto nel caso in cui entro 90 giorni non venga adottato lo speciale programma di protezione da parte della Commissione Centrale; questo termine è prorogabile una sola volta per altri 90 giorni.

Come rileva autorevole dottrina⁷⁸, la costruzione della procedura d'urgenza presenta degli aspetti di discrasia. Infatti, come abbiamo già detto, da un certo punto di vista il Capo della Polizia può disporre autonomamente le cosiddette «misure ordinarie», ma se si considera che per concedere la detenzione extra carceraria è prevista una procedura specifica, l'ipotesi dello speciale programma in situazioni di emergenza ex articolo 11 l. 82/1991 è configurabile solo per gli istituti applicabili nell'ambito dello speciale programma di protezione, cioè per l'utilizzo di un documento di copertura e per il cambiamento delle generalità.

⁷⁷ S. D'AMICO, *Considerazioni sulla normativa a tutela dei collaboratori di giustizia*, pp. 50-52, Roma, 1992.

⁷⁸ S. D'AMICO, *Il collaboratore della giustizia*, con prefazione di G. Pera, Roma, Laurus Robuffo, 1995, pp. 63-64.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Quest'ultimo provvedimento però, richiedendo un iter complesso per l'adozione, non consente un'attuazione effettiva in via d'urgenza.

Inoltre non è utile applicare lo speciale programma di protezione in via d'urgenza se il risultato che si ottiene con questo sarebbe ottenibile con le «misure ordinarie» che hanno un procedimento più snello e modulabile.

Da un altro punto di vista si ritrova in questa disciplina un'altra discrasia in quanto la peculiarità dello speciale programma di protezione è la netta separazione tra i momenti della proposta, della decisione e dell'attuazione mentre, nella procedura d'urgenza, a seguito del passaggio di competenze tra l'Alto Commissario e il Capo della Polizia, quest'ultimo può gestire in modo autonomo tutte le tre fasi del programma speciale.

3.4.5 Le misure di protezione e di assistenza

L'articolo 10 della legge n.82/1991 stabilisce che «può essere definito uno speciale programma di protezione, comprendente se necessario anche misure di assistenza». Per quanto riguarda i contenuti di discrezionalità delle misure di protezione, si deve ritenere⁷⁹ che in questo caso alla presenza dei presupposti ex articolo 9, più che discrezionalità sorga un vero e proprio dovere di adottare le misure di protezione ritenute necessarie per il caso concreto, e la mancata adozione delle stesse potrebbe dar luogo a responsabilità penale, almeno per l'ipotesi dell'omissione di atti d'ufficio ex articolo 328 c.p., oltre che a responsabilità amministrativa, disciplinare.

Invece per quanto riguarda la valutazione della «necessità» di misure di assistenza è caratterizzata da tratti prettamente discrezionali in merito all'«*an*», al «*quando*» ed al «*quantum*».

In merito alla tipologia delle misure di protezione ed assistenza, nella legge n.82 del 1991 c'è una scarsità ed una genericità delle previsioni, e questo è dovuto,

⁷⁹ S. D'AMICO, op.cit. p. 66

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

oltre che alla necessaria forma di riservatezza per le particolari finalità di questa disciplina, anche alla volontà di attribuire ai vertici delle amministrazioni competenti l'onere di specificare i tipi di misure adottabili tramite una normativa di attuazione.

Per quanto riguarda le misure di protezione si deve distinguere tra la protezione extra carceraria e carceraria del soggetto collaboratore. Quella carceraria si può realizzare, ex articolo 13 comma I, tramite il trasferimento «in comuni diversi da quelli di residenza o in luoghi protetti» e adottando «delle misure necessarie per garantirne la riservatezza, secondo le modalità stabilite, anche in deroga alle vigenti disposizioni in materia penitenziaria, con il decreto di cui al comma III dell'articolo 10». Di questo decreto, che è stato emanato di concerto tra il Ministro dell'interno e il Ministro della giustizia il 26 novembre 1991, però non è conosciuto il contenuto in quanto non è stato previsto l'obbligo del parere del Consiglio di Stato, il visto della Corte dei Conti e la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale. Il trasferimento del collaboratore di giustizia «in luoghi protetti» fa riferimento ad una custodia che può essere attuata nelle caserme di polizia o in appartamenti segreti, che vengono presi in locazione per questo scopo.

Invece il perseguimento delle garanzie di riservatezza riguarda non solo i momenti della vita quotidiana del collaboratore e il suo rapporto con la pubblica amministrazione, ma riguarda anche l'esecuzione del trasferimento in un Comune diverso da quello di residenza. Per questo scopo potrà essere utilizzato un documento di copertura, ex articolo 13 comma II, oppure per tutelare ulteriormente il collaboratore potrà esserci l'obbligo di eleggere domicilio nel luogo in cui risiede la commissione centrale.

Per quanto riguarda invece la protezione che può essere realizzata all'interno del carcere, sorgono delle perplessità perché la normativa non ne fa riferimento in modo esplicito. Una prima previsione poco chiara è il riferimento che si fa, nell'articolo 10 L. 82/1992, all'inadeguatezza delle misure «adottabili, ai sensi delle norme già in vigore, direttamente [...] se si tratta di persona detenuta, dal Ministero di grazia e giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

penitenziaria»; questo richiamo all'«ordinario» programma di protezione del 1988 è strano perché una delle lacune di questa normativa era proprio in merito alla disciplina delle modalità di tutela all'interno del carcere. Quindi la legge 82/1991 utilizza come presupposto per attivare lo speciale programma di protezione l'inidoneità di misure che non erano previste dalla normativa del 1988. Inoltre, vista la necessità di dare una risposta al problema della tutela del collaboratore-detenuo all'interno del circuito carcerario, il legislatore nella legge 82/1991 si è trincerato dietro alla tecnica dei «rinvii a cascata», facendo riferimento, nell'articolo 13 comma I, a poco chiare deroghe «alle vigenti disposizioni in materia penitenziaria» e rimandando la disciplina al decreto interministeriale dell'articolo 10 comma III⁸⁰.

Inoltre dall'analisi delle norme in merito allo speciale programma di protezione emerge la diffidenza rispetto alla capacità del carcere di proteggere, soprattutto dalle possibili rappresaglie di altri detenuti, in maniera idonea i collaboratori di giustizia. Alcuni elementi possono valere per sostenere questa conclusione. Infatti tutte le procedure riguardanti i «gravi ed urgenti motivi di sicurezza» mirano a far sì che il collaboratore attenda la definizione del programma di protezione al di fuori dell'istituto carcerario: la normativa stabilisce non un trasferimento del collaboratore in sezioni sicure del carcere ma una protezione che avviene in luoghi diversi e talvolta anche esterni al carcere stesso sia che le misure di tutela siano in funzione preventiva ex articolo 13 comma 4 e 13 *bis* comma 2, sia che siano in funzione preparatoria delle stesse misure di protezione ex articolo 13 *bis* comma 1.

⁸⁰ In proposito dice M. LAUDI, *Imputati pentiti (sistema di protezione)*, in «Digesto delle discipline penalistiche», Volume VI, Torino, 1992, p.278, che «la legge nulla prevede circa una specifica competenza dell'amministrazione penitenziaria, per quanto concerne l'attuazione del programma speciale di protezione per i collaboratori detenuti. Si tratta sicuramente di una lacuna, perché la realizzazione del programma di protezione e assistenza rappresenta, connotati particolari, correlati allo status di questi soggetti, e la sua attuazione passare attraverso un diretto coinvolgimento e responsabilizzazione degli uffici del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Si dovrà quindi provvedere ad un sistema di raccordo tra il servizio centrale istituito presso di dipartimento della pubblica sicurezza e gli uffici dell'amministrazione penitenziaria: basti pensare ai delicati problemi del collocamento dei detenuti collaboranti in determinate strutture carcerarie separate; a quello connessi ai trasferimenti di questi detenuti collaboranti».

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

Inoltre il collaboratore deve rispettare gli obblighi previsti dall'articolo 12 comma II lettera «a», cioè l'osservanza delle «norme di sicurezza prescritte» e la collaborazione attiva «all'esecuzione del programma»: in entrambi questi casi si presuppone un'autodeterminazione ed una libertà di movimento del soggetto che non possono riscontrarsi nella vita carceraria. Allo stesso modo il d.lgs. n. 119/1993, che disciplina il cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia, non tratta mai del cambiamento delle generalità per mimetizzare il collaboratore all'interno del carcere, ma fa sempre riferimento alla protezione attuata nella società libera.

In ultimo bisogna ricordare che da più parti, nei primi anni '90, non solo si è denunciata l'inadeguatezza della normativa sulla custodia dei collaboratori negli istituti penitenziari, ma se n'è auspicata una che delegasse a strutture esterne il compito di proteggere questi soggetti ⁸¹.

È prevista poi nello speciale programma di protezione la possibilità di adottare delle misure di assistenza nel caso in cui sia necessario. Anche per questo tipo di misure, essendo impossibile definirne con precisione il contenuto, si può ipotizzare⁸² un *minimum*, rappresentato dal sostegno che viene dato per soddisfare le esigenze quotidiane che riguardano il lavoro, la salute e i rapporti con la P.A., ed un *maximum*, consistente nella vera e propria retribuzione. Nel primo caso, soddisfacendo solo i bisogni primari, si può pensare che le misure di assistenza siano un'integrazione delle misure di protezione; invece nel secondo caso, quando costituiscono delle modalità retributive, è difficile non parametrarle anche al livello dell'aiuto, investigativo e processuale, fornito all'autorità giudiziaria.

⁸¹ P. BORGNA - M. LAUDI - V. RUSSO - F. SALUZZO, *Relazione*, in «La sicurezza dei testimoni nei processi di criminalità organizzata», Atti dell'omonimo convegno nazionale a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati, sezione Piemonte - Valle d'Aosta, Torino, 1988, p. 25.

⁸² A. BERNASCONI, *La collaborazione processuale. Incentivi, protezione e strumenti di garanzia a confronto con l'esperienza statunitense*. Giuffrè, Milano, 1995, p. 217.

3.5 Gli aspetti critici della legge 82/1991 e le prospettive di riforma

La legge 82/1991 è stata, come detto, la prima organica normativa nella materia delle misure di protezione e assistenza per i collaboratori di giustizia; ha avuto una fondamentale rilevanza nella lotta alla mafia, contenendo delle disposizioni che hanno permesso di stimolare la collaborazione di molti affiliati alle varie cosche e di far crescere il fenomeno del “pentitismo”. Nonostante questo ha avuto però delle prassi applicative difformi e approssimative, che il D.M. n.687/1994 ha tentato di risolvere introducendo delle disposizioni che individuassero criteri omogenei per valutare e trattare il “pentitismo”, il cui effetto è stato quello di «gettare discredito sull'effettiva rilevanza del contributo informativo e sulla condotta stessa degli organismi investigativi»⁸³. Si possono qui sinteticamente individuare, come fatto anche dal dott. Pietro Grasso⁸⁴, alcune delle prassi degenerative che si sono via via instaurate nella fase di applicazione della legge o del regolamento:

- la prassi da parte di molte procure di richiedere misure urgenti di protezione al capo della polizia ex articolo 11 comma I, per i casi in cui ci sia un inizio di collaborazione, trasformando però ciò che dovrebbe essere eccezione, ovvero i provvedimenti urgenti, in regola;
- la prassi di dare indicazioni generiche, intempestive o insufficienti riguardo all'importanza e l'attendibilità dei collaboratori, che invece potrebbero contribuire ad evitare il rischio dell'inserimento nel circuito di protezione di “falsi pentiti”;
- la prassi di estendere il programma di protezione ad un numero infinito di congiunti del collaboratore senza che vengano indicati degli elementi sui quali fondare la gravità e attualità del pericolo;
- la prassi di ricorrere, in una prospettiva premiale anticipata, alla custodia extra carceraria con l'affidamento del soggetto alla polizia giudiziaria, mentre l'articolo 11 comma IV L. 82/1991 stabilisce che si può ricorrere a questa misura «solo per

⁸³ P. GRASSO, *Il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia. Situazione attuale e prospettive di modifica*, in Quaderni del CSM - I delitti di criminalità organizzata, n.99, vol. I.

⁸⁴ P. GRASSO, op.cit.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

gravi ed urgenti motivi di sicurezza e per il tempo strettamente necessario a definire il programma di protezione»;

- la prassi di chiedere al Capo della Polizia, senza presentare nuovi e decisivi elementi, le misure urgenti di protezione e successivamente il programma definitivo alla Commissione, per soggetti che in precedenza non avevano conseguito l'ammissione al programma o ai quali era stato revocato per comportamenti illeciti o incompatibili con gli obblighi assunti;

- la prassi di non applicare la disciplina prevista nel regolamento 687/1994 agli articoli 2 e 4 sul «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione», anche se la Corte Costituzionale, con la sentenza n.420 del 1995 sul conflitto di attribuzioni sollevato dal Procuratore della Repubblica di Napoli, pur sostenendo che la mancata redazione del verbale delle dichiarazioni preliminari da parte del pubblico ministero non possa ostacolare l'ammissione al programma di protezione, ha però stabilito che il p.m. possa non redigerlo solo qualora questo atto possa recare pregiudizio alla prosecuzione delle indagini.

L'esigenza di impedire l'espandersi delle organizzazioni criminali e di disgregarle completamente ha portato alla nascita di queste prassi applicative ed interpretative della L. 82/1991 e del D.M. 687/1994 e all'adozione di un programma di protezione anche nei confronti di soggetti che poi si sono rivelati di poca affidabilità.

A causa di tutto questo, il Servizio Centrale di Protezione si è trovato nell'impossibilità da una parte di gestire il numero sempre più crescente di collaboratori e familiari sotto protezione⁸⁵ e dall'altra di rispondere alle loro richieste che spesso avevano un carattere intimidatorio, nel senso che minacciavano di tenere dei comportamenti che erano in grado di compromettere l'esito dei processi qualora fosse rigettata la richiesta. Ed infatti spesso queste

⁸⁵ Dalle relazioni sui programmi di protezione che semestralmente vengono espone dal Ministro dell'Interno al Parlamento si ricava che: a) nel 1996 i soggetti sotto protezione erano 7020; b) tra il primo e il secondo semestre del 1997 essi furono ridotti dalla Commissione ministeriale di 1755 unità raggiungendo il numero di 5265; c) la riduzione interessò soprattutto i familiari e i collaboratori che fruivano di misure di tutela da circa dieci anni. Dal 1998 invece il numero dei soggetti sotto protezione si è assestato intorno alle 5200 unità.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

situazioni portarono a ritrattazioneI delle dichiarazioni effettuate in precedenza o a rifiuti da parte del collaboratore di rispondere in dibattimento alle domande che gli venivano poste.

Gli aspetti di maggiore criticità del sistema normativo sono stati messi in luce negli anni anche dalle Relazioni sul programma di protezione che semestralmente il Ministro dell'Interno trasmetteva al Parlamento; relazioni che erano dedicate alle misure di tutela e assistenza adottate, alla loro efficacia e alle modalità di applicazione.

In queste Relazioni il Ministro dell'Interno molto spesso ha dichiarato che la legislazione dei primi anni Novanta ha permesso di raggiungere dei risultati investigativi e processuali rilevanti nella lotta alla criminalità organizzata, e contemporaneamente ha permesso di garantire la sicurezza dei collaboratori e dei loro familiari. Però a causa della situazione di emergenza, questo sistema ha funzionato «sulla base di ritmi chiaramente sovradimensionati, evidentemente imposti dall'esigenza di acquisire gli apporti collaborativi necessari a disegnare o a ridisegnare organigrammi, dinamiche e strategie delle organizzazioni criminali più agguerrite e articolate sul territorio»⁸⁶. È proprio per questo che il Ministro dell'Interno, tenendo conto anche delle considerazioni formulate dalla Commissione centrale di protezione, ha manifestato la necessità di un'opera di riforma che persegua alcuni obiettivi fondamentali, tra i quali:

1) la necessità di separare i profili tutori della collaborazione e gli aspetti premiali in quanto, è vero che utilizzando le misure alternative alla protezione, anche derogando ai limiti stabiliti, si è incrementato il numero dei collaboratori e si sono raggiunti dei risultati investigativi e processuali rilevanti, però il fatto di aver legato la concessione delle misure alternative «esclusivamente alla titolarità dello speciale programma di protezione ha determinato una netta impennata del ricorso

⁸⁶ Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sui programmi di protezione, 1 luglio - 31 dicembre 1996.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

a tale forma di tutela straordinaria non sempre corrispondente alle effettive esigenze di sicurezza»⁸⁷;

2) l'obiettivo di selezionare in modo più adeguato l'accesso alle forme di protezione, ricorrendo allo speciale programma di protezione solo nei casi eccezionali e quando la rilevanza della collaborazione sia tale da mettere il soggetto protetto in condizione di pericolo assoluto;

3) disciplinare in modo più dettagliato la fuoriuscita del collaboratore dal programma di protezione prevedendo, da un lato i casi in cui l'aver violato gli obblighi comportamentali porta alla revoca della protezione, e dall'altro lato le forme per la collaborazione tra le Amministrazioni dello Stato affinché venga agevolato il Servizio centrale di protezione nell'opera di immissione delle persone protette nei vari contesti sociali, ambientali e culturali;

4) la revisione dei reati oggetto della collaborazione in quanto il riferimento che l'articolo 9 della L. 82/1991 fa all'articolo 380 c.p.p. è troppo ampio e dovrebbe essere ridotto ai reati dell'articolo 51 comma III *bis* c.p. e a quelli commessi per finalità di terrorismo ed eversione;⁸⁸

5) l'eccezionalità, l'importanza o comunque l'indispensabilità del contributo collaborativo ai fini del procedimento che si dovrebbe aggiungere alle condizioni già previste dalla legge all'articolo 10, cioè l'inadeguatezza delle misure ordinarie e il pericolo per l'incolumità derivante dalle dichiarazioni;

6) il rafforzamento delle misure di protezione ordinarie poiché, con la legislazione degli anni '90, queste misure non sono andate oltre la vigilanza fissa o saltuaria dell'abitazione del collaboratore nel luogo d'origine, ma tra il concedere la speciale protezione e non dare nessuna tutela sono proliferati i programmi speciali al di là delle esigenze, quindi si potrebbe prevedere nell'ambito delle misure ordinarie interventi di assistenza di minore rilevanza come la facilitazione nello

⁸⁷ Relazione del Ministro dell'Interno al Parlamento sui programmi di protezione, 1 luglio - 31 dicembre 1996.

⁸⁸ P. GRASSO, op. cit.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

spostamento di residenza del collaboratore e la concessione di contributi economici per permettergli l'avvio di un'attività lavorativa;

7) l'eliminazione della detenzione extra carceraria prevista agli articoli 13 comma IV e 13 *bis* L. 82/1991 che è diventata sempre più una misura premiale e una condizione posta dal collaboratore per iniziare a rendere dichiarazioni;

8) un maggior rigore da parte della magistratura proponente e della Commissione centrale nella valutazione delle condizioni e dei comportamenti che, facendo venir meno la riservatezza o la presunzione di pericolo, portano alla necessaria revoca dello speciale programma di protezione;

9) l'alimentazione del fondo di cui all'articolo 17, L. 82/1991, con i profitti ottenuti dalla confisca e dalla vendita dei beni sequestrati agli stessi collaboratori e/o gli altri mafiosi.

Le numerose criticità messe in evidenza dalle Relazioni semestrali trasmesse al Parlamento dal Ministro dell'Interno e dalla Commissione centrale imposero un riesame della normativa dei primi anni '90 che però non mettesse in discussione il sistema della protezione nelle sue linee portanti⁸⁹. Questa esigenza di riforma venne recepita agli inizi del 1997 in un disegno di legge governativo che fu presentato al Senato, con l'atto n.2207, dal Ministro della Giustizia, prof. G.M. Flick, e dal Ministro dell'Interno, on. Giorgio Napolitano, il giorno 3 marzo. Nella Relazione al disegno di legge si rilevò che «il fenomeno delle collaborazioni ha assunto una progressiva evoluzione e che il sistema di protezione rischia di non reggere a dimensioni crescenti della platea dei collaboratori e non appare più

⁸⁹ Così, in relazione ad una modifica della legislazione vigente che però non metta in discussione il sistema, si espresse P. GRASSO, *Il sistema di protezione dei collaboratori. Situazione attuale e prospettive di modifica*, in «Quaderni del CSM - I delitti di criminalità organizzata, n.99, vol. II» «Nell'affrontare il tema di eventuali modifiche legislative...sono irricevibili quei cambiamenti che mettano in discussione il sistema dei pentiti nelle sue linee portanti...Tanti successivi investigativi e processuali si stanno conseguendo proprio grazie all'apporto fornito dai collaboratori di giustizia di maggiore spessore e ne sono un esempio significativo i vari dibattimenti già in corso o fissati per fatti di una gravità estrema, come le stragi di Capaci e di via D'Amelio e quelle commesse nel '93 e nel '94 a Firenze, Roma e Milano, invertendo una tendenza della giustizia italiana che sino ad ora raramente era riuscita a far piena luce su esecutori materiali o mandanti delle passate stragi».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

adeguato alla realtà processuale investigativa»⁹⁰. Proprio per questo, ferma restando la necessità della collaborazione dei c.d. “pentiti”, il provvedimento si propone di modificare alcune previsioni normative soprattutto per quanto riguarda le modalità di accesso ai programmi di protezione e di gestione dei collaboratori.

⁹⁰ Relazione che accompagna il disegno di legge n. 2207 recante il titolo «Modifica alla disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia».

Capitolo Quarto

La legge 45/2001: analisi, criticità e successivi sviluppi

Sezione prima: I collaboratori di giustizia

4.1 Il disegno di legge n. 2207 e l'approvazione della legge 45 del 2001

Abbiamo detto, nella conclusione del precedente capitolo, che l'11 marzo 1997 venne presentato al Senato, con l'atto n.2207, un disegno di legge che si proponeva di modificare, senza stravolgerla, la precedente normativa in materia di programma di protezione e di gestione dei collaboratori di giustizia. Per arrivare a questo obiettivo il d.d.l., sulla base delle linee guida indicate da un gruppo di lavoro interministeriale⁹¹ e delle Relazioni semestrali del Ministero dell'Interno, stabilì:

- a) una rigorosa selezione delle collaborazioni sia per l'accesso alle misure speciali di protezione, sia nel momento delle sue verifiche. Perciò si prevede che le misure di protezione si dovessero applicare solo a chi avesse fornito una collaborazione per delitti di mafia o di terrorismo e che le misure di protezione si applicassero solo quando le dichiarazioni rilasciate fossero «indispensabili», «tempestive» e «genuine». Per assicurare la tempestività e la genuinità delle dichiarazioni il collaboratore avrebbe dovuto, da un lato, essere detenuto in apposite sezioni carcerarie in modo che fosse particolarmente difficile tenere delle condotte che fossero interpretabili come di concertazione delle dichiarazioni; dall'altro lato, per fruire delle misure di protezione, entro sei mesi dalla collaborazione il dichiarante avrebbe dovuto redigere il «verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione» nel quale avrebbe indicato i fatti più gravi da lui conosciuti e i beni frutto dell'attività illecita. Inoltre le misure di protezione, in base alla gravità dell'esposizione al pericolo del collaboratore e in base alla condotta, potevano essere revocate.

⁹¹ La relazione al ddl dice che, nel settembre 1996, i Ministri della Giustizia e dell'Interno «hanno incaricato un gruppo di lavoro interministeriale di provvedere alla individuazione di norme che meglio si attagliassero al concreto atteggiarsi del fenomeno. Lo schema di articolato elaborato dal gruppo ha rappresentato fondamentale base di partenza del disegno di legge».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

- b) la separazione della tutela dal momento premiale, svincolando le misure di protezione dalla concessione, eventuale, di benefici penitenziari o processuali.
- c) di limitare i casi in cui è possibile una cessazione della detenzione del collaboratore, stabilendo che la custodia cautelare cessi solo nel caso in cui emerga l'assenza di collegamenti attuali tra il soggetto protetto e la criminalità organizzata.
- d) la creazione di un «doppio binario» per le misure tutorie. Infatti per ridurre i trattamenti di semplice sostegno sociale ai collaboratori si prevede un'utilizzo dello speciale programma solo in casi eccezionali, mentre negli altri casi l'applicazione di «misure di tutela rafforzate». In particolare il d.d.l. distinse il contributo collaborativo indispensabile a seconda che sia inerente solo al procedimento penale o anche all'attività investigativa che permetta di individuare le organizzazioni criminali, le loro articolazioni e i collegamenti nazionali o internazionali, e solo in quest'ultimo caso le misure di protezione avrebbero potuto consistere nello speciale programma.
- e) l'indicazione di nuove strategie per il reinserimento sociale delle persone sotto protezione tramite apposite misure, inserite in successivi decreti interministeriali.

Il ddl, apprezzato in sede parlamentare⁹², non entrò in vigore rapidamente, infatti il Senato lo approvò solo tre anni dopo la sua presentazione. Dopo che l'atto passò

⁹² In Assemblea, sul d.d.l. n.2207, ci furono pareri contrari all'utilizzo delle collaborazioni come strumento investigativo, infatti si temeva che le collaborazioni fossero più funzionali agli assetti dei gruppi criminali che allo Stato. In particolare si veda l'intervento del Sen. Greco che, dopo aver manifestato la quasi totale chiusura verso la speciale categoria dei collaboratori, aggiunse: «Se questa disciplina risulta a molti uno strumento al quale lo Stato non può rinunciare, ciò avviene, perché non si ha il coraggio di effettuare altre scelte di politica criminale...Anziché pensare a premiare i criminali, lo Stato dovrebbe investire maggiori risorse nel potenziamento delle forze dell'ordine e della Magistratura, avendo cura di migliorarne la professionalità e le capacità investigative, si da svincolarle dalla dipendenza dei collaboratori, che quasi sempre hanno un tornaconto personale per apparire tali e che hanno dato luogo ad una nuova forma di assistenzialismo Statale». A sua volta, il Sen. Battaglia disse: «Chi ritiene oggi che il mafioso arrestato possa diventare un collaboratore di giustizia, cambiando la propria vita e tagliando il rapporto con le associazioni mafiose con le quali ha stipulato un patto d'onore e di sangue, non ha capito nulla. La mafia ha partorito i collaboratori di giustizia con scienza e coscienza, ricorrendo alla formula della collaborazione non per collaborare con lo Stato...ma per distruggerlo dal suo interno e sotto la sua stessa protezione».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

in Senato venne trasmesso alla Camera dei deputati che lo approvò, con modificazioni, il 23 gennaio del 2001. Tornato poi al Senato, il disegno di legge venne definitivamente convalidato il 7 febbraio 2001, e dopo la promulgazione, fu pubblicato nella Gazzetta Ufficiale come legge 13 febbraio 2001, n. 45.

La Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica apportarono al decreto legge Flick-Napolitano varie modifiche soprattutto al fine di rendere la gestione dei collaboratori di giustizia più trasparente. Tra gli interventi modificativi più rilevanti sicuramente un posto di primo piano riveste il neo istituto del «verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione», per il quale era già previsto nel disegno di legge che fosse redatto entro sei mesi per evitare il fenomeno delle c.d. «dichiarazioni a rate» ma si stabilì che, durante la sua redazione, il collaboratore dovesse vivere isolato, senza avere contatti con altre persone, e che le dichiarazioni rese oltre i sei mesi fossero inutilizzabili.

Un'altra importantissima innovazione introdotta dal Parlamento nel disegno di legge è quella riguardante i testimoni di giustizia⁹³: vennero infatti introdotte per questi soggetti delle disposizioni nuove e differenziate per il loro trattamento processuale ma soprattutto per il trattamento tutorio che in passato aveva creato dei problemi ai testimoni per l'equiparazione con i collaboratori di giustizia⁹⁴. Ci si rese conto infatti che era iniquo assoggettare gli incolpevoli testimoni di fatti delittuosi allo stesso regime di vita soffocante dei «pentiti» di mafia, e subordinare la loro protezione alle stesse restrittive condizioni di questi ultimi. Infatti già a partire dal 1998 le Relazioni presentate semestralmente dal Ministro dell'Interno

⁹³ Così l'On.le Mantovano in un intervento in merito all'introduzione delle norme relative ai «testimoni» di giustizia nella seduta alla Camera del 23 gennaio 2001: «il disegno di legge definisce un vero e proprio statuto del testimone di giustizia, una vera e propria carta dei diritti del testimone. [...] il testimone avrà diritto di protezione fino a quando cesserà effettivamente il rischio e non fino al momento in cui cesserà di deporre in giudizio. Avrà diritto alla garanzia di un tenore di vita equivalente a quello precedente [...] avrà inoltre diritto [...] a capitalizzare il costo dell'assistenza in modo tale che, se si tratta di un imprenditore o di un professionista, potrà avere la possibilità di trasferire la propria attività altrove e di iniziarla ex novo [...]. Avrà diritto, infine, se dipendente pubblico, al mantenimento del posto di lavoro, [...] nonché a fare in modo che lo Stato acquisti a prezzo di mercato l'immobile che ha lasciato nel luogo di residenza...»

⁹⁴ V. già Cap. I par. 4.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

al Parlamento misero in luce la necessità di una distinzione normativa tra «chi rende la propria testimonianza su fatti appresi in virtù di una pregressa appartenenza alla criminalità, organizzata e non, e quella di chi, non provenendo dal mondo della delinquenza, assume la qualità di testimone...»⁹⁵.

La Relazione rilevò inoltre come l'impulso alla collaborazione dei testimoni non fosse ancora penetrato in modo dirompente in quei contesti sociali caratterizzati da comportamenti omertosi, e per questo fosse necessario non disincentivare la collaborazione con una gestione semplicemente burocratica del rapporto con gli organi di protezione. Per questo motivo prestarono maggiori attenzioni alle esigenze dei testimoni sia il Servizio centrale di protezione sia la Commissione centrale: all'interno del Servizio centrale ad esempio venne istituita un'apposita sezione destinata alla gestione esclusiva dei testimoni; la Commissione invece approvò il testo del programma speciale di protezione solo per testimoni che puntò a migliorare la terminologia utilizzata eliminando i riferimenti a situazioni proprie dei “pentiti” e introdusse misure assistenziali per il reinserimento nella società di questi soggetti.

Si ritiene⁹⁶ che una disciplina *ad hoc* per i testimoni di giustizia fu necessaria inoltre per le carenze applicative e operative, unite a insufficienze organizzative, del Servizio Centrale di Protezione che molto spesso ha “disamministrato” il rapporto con questi particolari collaboratori di giustizia.

Per questo la legge 45/2001, oltre a prevedere che della gestione dei testimoni si occupasse una sezione diversa del servizio centrale di protezione, non ha previsto per questi soggetti il limite che deriva dal riferimento all'articolo 51 comma III *bis* c.p.p., per ciò i testimoni potranno beneficiare di misure di protezione, a condizione che sussista una situazione di pericolo, quale che sia il reato per il quale rendono dichiarazioni.

⁹⁵ Relazione semestrale al Parlamento sui programmi di protezione, 1 gennaio - 30 giugno 1998.

⁹⁶ M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio. La nuova normativa sui collaboratori di giustizia: esegesi, spunti, critici, riflessioni*, Edizioni Giuridiche Simone, 2001, p. 90

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Anche grazie a questi emendamenti il disegno di legge, che ha disciplinato in modo organico la materia dei collaboratori di giustizia e ha cercato di superare gli aspetti di criticità del sistema emersi nella prassi applicativa, venne approvato quasi all'unanimità.

Il legislatore del 2001, come sottolineato anche da parte della dottrina⁹⁷, per riscrivere la legge sui collaboratori di giustizia, utilizzò la tecnica dell'interpolazione. Con questa tecnica intervenne sulla legge 82/1991, la integrò, la modificò ed inserì nella nuova legge alcune norme già presenti nei previgenti regolamenti di esecuzione. Inoltre l'utilizzo dell'interpolazione per intervenire sul corpus normativo preesistente fu il riflesso di una scelta di politica legislativa ben precisa, infatti ci fu la volontà di aggiornare, coordinare e risistemare le norme precedenti per adeguarle alla mutata situazione socio-criminale ed alle nuove scelte di politica criminale e giudiziaria. Si volle riportare rigore in un settore che era stato caratterizzato da una complessità applicativa, e si mirò quindi a rendere normali tutti quei comportamenti derogatori che in precedenza vennero utilizzati come prassi in tema di assistenza, protezione e utilizzo dei collaboratori di giustizia.

Il legislatore quindi intervenne con migliorie e aggiustamenti per dare maggiore efficienza a questo sistema.

Le prime opinioni espresse in dottrina sulla legge 45/2001 però non sono univoche, infatti secondo alcuna dottrina «il prodotto normativo è apprezzabile per soluzioni e metodologie seguite»⁹⁸; mentre di tutt'altro avviso è un'altra parte della dottrina⁹⁹, per la quale il giudizio, come vedremo in seguito, deve essere sostanzialmente negativo.

⁹⁷ M. FUMO, op. cit. p. 71.

⁹⁸ P. GIORDANO, *Dalla costruzione del progetto sui pentiti un buon esempio per il pacchetto sicurezza*, in «Guida al diritto» n. 5 del 10 febbraio 2001 p. 5 ss.

⁹⁹ A. SPATARO, *Per i collaboratori di giustizia, legge scoraggia-collaborazioni*, in «Diritto e Giustizia» n. 9 del 10 marzo 2001 p. 8 ss.

4.2 I problemi della disciplina transitoria

Uno profilo molto critico della disciplina della collaborazione che emerge dal disegno di legge è quello sulla disciplina transitoria dettata dall'articolo 25 della L. 45/2001¹⁰⁰. Questa norma, come messo in luce in una relazione del CSM¹⁰¹, oltre a non stabilire nulla sulle possibili interferenze tra il nuovo regime normativo e le collaborazioni che erano in corso nel momento dell'entrata in vigore della L. 45/2001, ha delle oggettive difficoltà interpretative che rischiano di portare a prassi applicative distorsive e quindi rischia di avere un'influenza negativa sui procedimenti e processi di criminalità organizzata nei quali sono state raccolte ed utilizzate le dichiarazioni dei collaboratori di giustizia.

In merito all'interpretazione dell'articolo 25 L. 45/2001 non si possono avere degli utili elementi di analisi dalla Relazione al disegno di legge n. 2207/1997 perché questo non aveva alcuna norma transitoria relativa alle collaborazioni che erano in atto nel momento in cui sarebbe entrata in vigore la nuova legge. Questa lacuna non è il frutto di una dimenticanza in quanto nella relazione al disegno di legge si afferma che «non si è ritenuto necessario inserire un'apposita norma transitoria relativa alle collaborazioni in atto». E questa mancanza è stata criticata dal CSM che, chiamato ad esprimere un parere sul disegno di legge n. 2207 aveva affermato: «ad avviso del Consiglio la mancata previsione di una norma transitoria che escluda, come si auspica, la applicabilità di tutta la nuova disciplina

¹⁰⁰ L'articolo 25 L. 45/2001 recita così: «1. Le disposizioni di cui ai Capi II, II-*bis* e II-*ter*, fatta eccezione per quelle di cui all'articolo 16-*quinquies*, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, si applicano anche alle persone che hanno già manifestato la volontà di collaborare prima della data di entrata in vigore della presente legge. 2. Nei confronti delle persone di cui al comma I, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si procede alla redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione ai sensi dell'articolo 16-*quater* del citato decreto-legge n. 8 del 1991, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 82 del 1991, introdotto dall'articolo 14 della presente legge. 3. Le disposizioni di cui ai commi I e II si applicano anche se le condotte di collaborazione sono state tenute relativamente a delitti diversi da quelli commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale ovvero previsti dall'articolo 51, comma III-*bis*, del codice di procedura penale, ma rientranti fra quelli indicati nell'articolo 380 del medesimo codice».

¹⁰¹ S. LARI, *Incontro di studi. Dal d.l. 15.1.1991 n.8 alla L. 13.2.2001 n.45. I problemi della disciplina transitoria*, Roma, 8 luglio 2002, p. 2 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

alle collaborazioni in corso produrrebbe gravi effetti in termini di disincentivazione alle collaborazioni e di perdita di credibilità dell'intero sistema»¹⁰². Pur non essendo contemplata nel disegno di legge, la norma transitoria è stata inserita all'articolo 25 della L. 45/2001, ed è il risultato di un ripensamento positivo che ha scongiurato il rischio di una perdita di credibilità del sistema. Nonostante l'inserimento di questa norma, il profilo dei rapporti tra la vecchia e la nuova disciplina non è maturato a sufficienza, probabilmente per la tardività e la fretta con cui è stata elaborata questa disposizione e per il clima polemico intorno al tema del pentitismo. Sarebbe stata auspicabile una normativa transitoria che, non solo non fosse svantaggiosa per chi aveva già iniziato il percorso collaborativo sulla base della disciplina previgente, ma inoltre permettesse di risolvere i casi di interferenza sulle collaborazioni; e questo perché chi valuta se collaborare o meno fa un calcolo costi-benefici che però presuppone delle regole certe. Se invece lo Stato desse la sensazione di violare gli accordi stipulati con i collaboratori allora non solo potrebbero derivare degli atteggiamenti di rifiuto della volontà di continuare la collaborazione già iniziata, ma potrebbero anche venire disincentivate le collaborazioni future.

Nonostante ciò la disciplina transitoria rappresentata dai tre commi dell'articolo 25 della L. 45/2001 non sembra aver raggiunto questo obiettivo.

L'articolo 25 nei primi due commi stabilisce che le disposizioni riguardanti la protezione e il trattamento sanzionatorio, previste ai capi II, II *bis* e II *ter* sulla protezione dei testimoni di giustizia e dei collaboratori, tranne la previsione dell'articolo 16 *quinquies* sulle circostanze attenuanti in caso di collaborazione, si applicano anche «alle persone che hanno già manifestato la volontà di collaborare prima dell'entrata in vigore della nuova legge» qualora però venga redatto il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione ex articolo 16 *quater* d.l. 8/1991, come modificato dalla L. 45/2001, nel termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della legge. Nel III comma invece si estende la disciplina dei primi due

¹⁰² Parere reso dal C.S.M. nella seduta pomeridiana del 9 luglio 1997 sul disegno di legge del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 1997.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

commi anche a chi ha tenuto condotte di collaborazione in relazione a reati diversi da quelli commessi per finalità di terrorismo o eversione dell'ordine costituzionale o previsti dall'articolo 51 comma III *bis* c.p.p. purché rientranti tra le fattispecie previste dall'articolo 380 c.p.p.. Con questa disposizione il legislatore, siccome la nuova normativa ha un ambito di reati oggetto della collaborazione più ridotto di quello attuale, non ha voluto penalizzare chi aveva già collaborato facendo affidamento sulla possibilità che gli venissero concesse misure di protezione e benefici previsti nella vecchia normativa in relazione ai reati ex articolo 380 c.p.p., cosa che dopo l'entrata in vigore della legge 45/2001 invece non sarebbe più possibile sulla base del comma II dell'articolo 9 L. 82/1991, come novellato dall'articolo 2 L. 45/2001. Come rilevato però dalla dottrina¹⁰³, nel comma III il legislatore ha fatto una scelta di dubbia costituzionalità, in quanto nell'intento di perseguire una maggiore selettività delle collaborazioni, ha probabilmente creato una disparità di trattamento tra due categorie di soggetti. Infatti nel terzo comma si prevede l'estensione della normativa prevista nei primi due commi dell'articolo 25 per coloro che hanno manifestato la volontà di collaborare, prima dell'entrata in vigore della legge ed hanno avviato una condotta di collaborazione, mentre non possono essergli applicate le disposizioni sulla protezione e il trattamento sanzionatorio previste nei capi II, II *bis* e II *ter* per coloro che, prima dell'entrata in vigore della legge, pur avendo manifestato la volontà di collaborare non hanno, benché incolpevolmente, avviato una vera condotta di collaborazione.

Naturalmente l'articolo 25 I, II e III comma, facendo riferimento a coloro che hanno manifestato la volontà di collaborare o hanno tenuto una condotta di collaborazione, si applica solo a quei soggetti che non hanno ancora ottenuto misure di protezione definitive; si tratta quindi di soggetti che non hanno ancora acquisito lo status di “collaboratore” che, secondo molti articoli della L. 45/2001, si acquisisce con la sottoscrizione del verbale illustrativo della collaborazione.

Per quanto riguarda invece quei soggetti che, alla data di entrata in vigore della legge 45/2001, abbiano già collaborato con la giustizia, e ai quali sia stata già

¹⁰³ S. LARI, op. cit. pagina 57.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

concessa una speciale misura di protezione ed abbiano in sostanza assunto, a seguito dell'approvazione dello speciale programma di protezione previsto dalla vecchia normativa, lo status di collaboratore di giustizia, non si applica retroattivamente il regime normativo previsto dall'articolo 25. Questa interpretazione oltre ad essere logica, in quanto non avrebbero senso né la redazione di un verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione né la rinnovazione parziale delle dichiarazioni, è coerente con i principi riguardanti la successione nel tempo di leggi processuali diverse, c.d. *tempus regit actum*, perché la legittimità e l'utilizzabilità in processo di atti che si sono formati sotto la legge previgente si valutano sulla base della legge previgente. A questa conclusione sono giunte anche alcune pronunce giurisprudenziali tra le quali l'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Roma, nei confronti di La Marca Francesco, nell'udienza del 17 aprile 2001 e l'ordinanza del Tribunale di Termini Imerese, emessa in data 13 febbraio 2002, in accoglimento di una memoria depositata dalla Procura della Repubblica di Palermo nell'ambito del dibattimento penale a carico di alcuni soggetti imputati per violazione dell'articolo 416 *bis* c.p. Quindi in conclusione le funzioni della norma transitoria dell'articolo 25 L. 45/2001 sono:

- 1) in generale, di estendere la nuova disciplina prevista per chi ha iniziato la collaborazione dopo l'entrata in vigore il 25 marzo 2001 della L. 45/2001 anche a coloro che avevano manifestato la volontà di collaborare o hanno tenuto condotte di collaborazione prima di questa data senza che gli sia però stato riconosciuto lo status di collaboratore;
- 2) in particolare, di far decorrere il termine di 180 giorni per redigere il verbale illustrativo della collaborazione non dalla manifestazione della volontà di collaborare, ma dal giorno di entrata in vigore della legge in quanto, in caso contrario, quel termine potrebbe essere già trascorso.

Ai soggetti previsti nell'articolo 25 L. 45/2001, una volta che hanno sottoscritto il verbale illustrativo, possono essere applicate, se ricorrono le condizioni di legge, sia le disposizioni del capo II e II *bis* che regolano la protezione dei testimoni di

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

giustizia, sia le disposizioni sul trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia previste nel capo II *ter*. Di quest'ultimo capo non viene però applicato l'articolo 16 *quinquies* che condiziona la possibilità di concedere circostanze attenuanti nel caso della collaborazione alla avvenuta e tempestiva redazione del verbale illustrativo.

4.3 La legge 13 febbraio 2001, n. 45

Dunque, come già sottolineato, ciò che rese difficile il funzionamento corretto del sistema di protezione della legge 82/1991 e del regolamento di attuazione D.M. 687/1994 e rese necessario un nuovo intervento normativo fu l'utilizzo dei programmi speciali di protezione anche per quelle collaborazioni che avevano una minima rilevanza e non mettevano il collaboratore e i familiari in condizioni di assoluto pericolo. Questo portò sia alle difficoltà del Servizio Centrale di protezione nel gestire le sempre più crescenti richieste dei soggetti sotto protezione sia all'auspicio del Ministero dell'Interno di ripristinare lo spirito effettivo della normativa dei primi anni '90 ritornando ad un'applicazione dello speciale programma di protezione solo quando le esigenze di tutela del collaboratore non avrebbero potuto essere soddisfatte mediante l'utilizzo di altre misure, «ordinarie» o «rafforzate».

Il sistema introdotto dalla L. 45/2001 si fece carico di questi problemi e stabilì il principio della gradualità delle misure di protezione, le quali vengono ancorate alla oggettiva situazione di pericolo. Questo principio prevede che ai collaboratori e ai testimoni di giustizia possano essere applicate, a seconda della situazione di pericolo in cui si trovano, misure di protezione ordinarie o speciali oppure, nel caso in cui le misure speciali siano inadeguate, può essere applicato loro uno speciale programma di protezione. Le misure ordinarie e speciali sono forme temporanee di tutela che hanno un contenuto limitato ma differenziabile, mentre lo speciale programma di protezione è una sorta di alternativo «programma di vita» del collaboratore o del testimone di giustizia¹⁰⁴.

¹⁰⁴ L. D'AMBROSIO, op.cit. p. 80.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Addirittura per mettere in evidenza l'eccezionalità dello speciale programma di protezione, il disegno di legge n. 2207 aveva previsto che potesse ricorrersi al programma speciale solo in presenza di collaborazioni indispensabili sia per il procedimento penale sia per la c.d. attività di investigazione preventiva, cioè l'attività diretta ad individuare la struttura delle organizzazioni criminali, la loro articolazione e i loro collegamenti interni o internazionali. Poi la L. 45/2001 ha modificato i presupposti per l'ammissione allo speciale programma di protezione, ed infatti ha permesso l'applicabilità dello speciale programma non solo ai contributi collaborativi congiuntamente indispensabili al procedimento penale e alle investigazioni ma anche a quei contributi che sono alternativamente indispensabili al procedimento o alle investigazioni.

La nuova legge inoltre, nel disciplinare l'ingresso nell'area della protezione, segna una netta restrizione rispetto alla normativa precedente. Infatti secondo una parte della dottrina¹⁰⁵ la nuova legge «da un lato amplia il ventaglio delle misure erogabili; dall'altro, restringe l'area dei beneficiari in relazione al tipo di reato». È previsto infatti che la collaborazione, si debba riferire a delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, ovvero ricompresi fra quelli previsti dall'art. 51, comma III *bis* del codice di procedura penale.

Ci furono dei problemi anche per quanto riguarda i trattamenti economici per i “pentiti” che erano ritenuti scandalosamente favorevoli, ed infatti la legge stabilisce, all'articolo 13 comma VI come modificato dall'articolo 6 della L. 45/2001, che le misure di assistenza economica vanno commisurate agli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati. Posto però il principio generale viene subito prevista la possibile deroga consentendo che l'assegno di mantenimento possa essere integrato con un provvedimento motivato. In merito al trattamento economico del collaboratore si sono voluti poi rendere controllabili le modalità e l'ammontare dello stesso; si è previsto che, su richiesta della persona chiamata in reità o correata dal “pentito”, il giudice possa acquisire il

¹⁰⁵ P. Giordano- G. Tinebra, *Nuova disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di pentiti e testimoni. Il regime di protezione*, in «Diritto Penale e Processo», maggio 2001, n. 5, p. 562.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

provvedimento di integrazione dell'assegno di mantenimento e addirittura la dettagliata indicazione delle spese sostenute per il soggetto sottoposto allo speciale programma di protezione¹⁰⁶.

4.3.1 ...e l'introduzione della separazione tra momento premiale e momento tutorio

Una particolare caratteristica del sistema introdotto dalla L. 82/91 era l'interrelazione che correva tra il programma di protezione con la sua necessaria presenza al momento della decisione del tribunale di sorveglianza e l'applicabilità dei benefici penitenziari di cui all'art.13 *ter* della legge citata e delle conseguenti deroghe alla normativa ordinaria in tema di concessione di benefici. Una connessione stretta che portava a configurare l'attualità del programma di protezione come *condicio sine qua non* per far scattare i meccanismi premiali e la conseguente concessione dei benefici penitenziari in deroga alla normativa vigente. La prevalente giurisprudenza della Cassazione ritenne che anche la mera cessazione, rinuncia o revoca incolpevole del programma comportasse non solo l'impossibilità di concedere misure alternative secondo la disciplina di favore ma altresì comportasse la revoca di quelle che erano state eventualmente concesse ed erano in corso al momento della caducazione del programma¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Questa disposizione è stata ferocemente criticata da chi, A. SPATARO, *Per i collaboratori di giustizia, legge scoraggia-collaborazioni*, in «Diritto e Giustizia» n. 9 del 10 marzo 2001, p.78 ss, ha ritenuto che questa indicazione sia «incompatibile con le esigenze di riservatezza in ordine alle misure di protezione ed il reinserimento del collaboratore».

¹⁰⁷ Cfr. Cass., I, n.5478 del 09.01.2001, La Perna, conforme a Cass., I, n.6921 del 21.12.2000, Prudeniano: La concessione dei benefici penitenziari, in deroga ai divieti e alle limitazioni di cui all'art.4 bis dell'ordinamento penitenziario, in favore dei “collaboratori di giustizia” ammessi allo speciale programma di protezione (art.13 *ter* del D.L.15 gennaio 1991 n.8, convertito con modifiche in legge 15 marzo 1991 n.82), presuppone l'attualità del suddetto programma. Essa, quindi, non può più aver luogo quando il programma, pur ancora operativo all'atto della richiesta del beneficio, sia stato, per qualsiasi ragione, revocato prima che sulla medesima richiesta sia intervenuta la decisione del tribunale di sorveglianza competente. Massima in CED Cassazione.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

La separazione tra il momento tutorio e quello premiale rappresenta invece uno dei criteri ispiratori della nuova normativa sui collaboratori di giustizia. Questa distinzione tra i due aspetti evita i pericoli, emersi nella fase applicativa della precedente disciplina, derivanti dalla reciproca dipendenza tra le decisioni del giudice e quelle della Commissione centrale e, in particolare, dal fatto che solo il collaboratore detenuto sottoposto a programma di protezione poteva fruire di benefici penitenziari in deroga ai normali limiti di pena espiata (se condannato) e di un trattamento cautelare di favore (se ancora imputato o condannato con sentenza non definitiva).

La commistione tra i due momenti aveva favorito infatti la tendenza a “largheggiare”¹⁰⁸ nella concessione di programmi di protezione per consentire al collaboratore di fruire “anticipatamente” dei benefici penitenziari.

Tuttavia, già prima della riforma del 2001, la Commissione centrale procedette ad un riesame dei programmi di protezione e ne revocò diversi anche in assenza di condotte colpevoli del collaborante. Scaturì spesso la revoca dei benefici penitenziari di cui il collaboratore godeva per effetto dell'applicazione dell'art. 13ter del d.l. 8/1991 che ne consentiva l'applicazione anche in deroga a qualsiasi limite temporale per essi fissato dalla legge.

Nella relazione semestrale del 1 gennaio-30 giugno 1997 tenuta dall'allora Ministro dell'Interno al Parlamento già è riportata l'attività della Commissione centrale, presieduta dal Sottosegretario di Stato all'interno On. Sinisi, volta a rivedere tutti i programmi di protezione per accertarne l'effettiva necessità in rapporto al livello di pericolo ancora esistente e al concreto perseguimento del reinserimento sociale. In molti casi si cercò di “favorire un distacco morbido e graduale dal programma speciale di protezione” (il cosiddetto traghettaggio verso la realtà normale) “dando modo e tempo agli interessati di ricercare, anche con l'assistenza tecnica del Servizio centrale di protezione, utili prospettive di reinserimento sociale”. Proprio nel segno della gradualità, la Commissione adottò anche la formula della “ultrattività” e cioè della prosecuzione delle sole misure

¹⁰⁸ Così L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, cit. p. 159.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

assistenziali del programma di protezione per periodi di tempo non superiori a dodici mesi. All'atto della decisione di non rinnovare l'efficacia di un programma, la Commissione consentì quindi l'ulteriore prestazione, per non oltre dodici mesi delle misure assistenziali basilari e conferì al Servizio centrale di protezione anche la facoltà di anticipare, in unica soluzione, le somme di denaro ancora da erogare in favore delle persone inserite nel programma non rinnovato.

Il legislatore del 2001, in sostanza, introdusse solo con la L. n. 45 questa separazione tra i due momenti che però si era già affermata in via di prassi. Grazie alla separazione del momento tutorio da quello premiale, le problematiche si possono oggi considerare superate anche se rimangono alcune perplessità interpretative sul regime transitorio. Infatti la legge 45/2001 non ha introdotto alcuna disposizione che disciplini le situazioni in atto e, soprattutto, la sorte di testimoni e collaboratori che sono già sottoposti a protezione oppure godono di benefici sanzionatori o penitenziari.

Il legislatore, così facendo, ha preferito da un lato lasciare ai giudici ogni valutazione e dall'altro fare proprie le conclusioni presenti nella Relazione al disegno di legge n. 2207 in merito a questo aspetto.

Si legge infatti nella Relazione:

«non si è ritenuto necessario inserire una apposita norma transitoria relativa alle collaborazioni in atto. È infatti già previsto che le speciali misure di protezione possano essere revocate o modificate a seguito di verifiche periodiche da parte della Commissione centrale; mentre, per ciò che attiene al profilo sanzionatorio, operano le disposizioni del codice penale in materia di successione delle leggi nel tempo. Per ciò che riguarda il trattamento penitenziario, appare infine applicabile il principio secondo il quale le modifiche apportate alle norme sui benefici penitenziari non si osservano nei confronti di chi ha goduto di tali benefici nella vigenza di previsioni più favorevoli...».

4.4 Gli organi che intervengono nel procedimento di protezione: la Commissione centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione

La legge 82/1991 all'articolo 10 istituì dunque una Commissione centrale per la definizione dello speciale programma di protezione; questo articolo 10 è stato variamente modificato ed integrato con la legge 45/2001: infatti il I e il III comma sono stati abrogati, il II comma è stato integralmente sostituito e sono stati inseriti i commi dal II *bis* al II *octies*.

Oggi la Commissione, in precedenza chiamata «Commissione centrale per la definizione ed applicazione dello speciale programma di protezione» è stata ridenominata «Commissione centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione» ed è sempre istituita presso il Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

La Commissione Centrale, organo davvero fondamentale nel procedimento di protezione, è nominata con decreto del Ministro dell'interno, in concertazione con il Ministro della giustizia. È composta da due magistrati e cinque altri membri che vengono nominati tra funzionari ed ufficiali della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di finanza. Per questi soggetti non viene specificato il grado o l'anzianità, ma la legge richiede due requisiti: il primo requisito, positivo, è che vengano scelti «preferibilmente» tra coloro che abbiano delle specifiche competenze nel settore della criminalità organizzata o eversiva e che abbiano delle cognizioni sulle attuali tendenze della criminalità organizzata; il secondo requisito invece è negativo, e stabilisce che non siano addetti ad uffici che svolgono attività di investigazione, indagine preventiva su fatti o procedimenti relativi alla criminalità organizzata di tipo mafioso-camorristico o politico-terroristico. Quest'ultimo criterio previsto per i componenti della Commissione ha la finalità di evitare che le valutazioni investigative possano incidere sulle valutazioni che riguardano le misure di protezione del collaboratore o del testimone di giustizia e quindi possano compromettere la terzietà delle decisioni prese dalla

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

Commissione¹⁰⁹. Per questo motivo di regola la scelta dei membri non dovrebbe cadere ad esempio, per i funzionari, sul personale addetto ai servizi specializzati di polizia, e per i magistrati, su quelli delle procure distrettuali o delle direzioni distrettuali antimafia¹¹⁰. La scelta invece, proprio perché non svolgono attività investigativa specializzata, dovrebbe ricadere sui dirigenti di un Commissariato o di una Direzione Centrale di Polizia, o su ufficiali dell'Arma dei Carabinieri o della Guardia di Finanza, oppure per quanto riguarda i Magistrati su quelli fuori ruolo, in servizio presso la procura generale della corte di Cassazione o sugli appartenenti alla magistratura giudicante. Per questi ultimi è necessario però non dimenticare l'incompatibilità prevista all'articolo 10 comma II *octies* che recita «I magistrati componenti della commissione centrale non possono esercitare funzioni giudicanti nei procedimenti cui partecipano a qualsiasi titolo i soggetti nei cui confronti la commissione, con la loro partecipazione, ha deliberato sull'applicazione della misura di protezione»¹¹¹. In ogni caso l'esclusione dei funzionari e magistrati che appartengono a uffici che svolgono investigazioni o indagini non è obbligatoria e la loro nomina non produce effetti sulla validità degli atti compiuti, anzi in alcuni casi la scelta di questi funzionari o magistrati con

¹⁰⁹ L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, con introduzione della professoressa Maria Falcone, CEDAM, 2002, p. 81 ss.

¹¹⁰ F. ROBERTI, *Nella netta distinzione tra premio e tutela un contributo al superamento delle distorsioni*, in «Guida al diritto» n. 11 del 24 marzo 2001, si chiede, dandosi risposta negativa, se di questa Commissione possano far parte magistrati delle procure generali o della procura nazionale antimafia; sostiene però che «la formulazione normativa del comma II bis non appare...univo circa la possibilità di nomina in servizio presso la procura nazionale antimafia e le procure generali presso le corti di appello, cioè di magistrati appartenenti ad uffici che non svolgono attività di indagine con caratteri di continuità.... Se la volontà del legislatore fosse nel senso della esclusione di questi magistrati dalla commissione centrale, essa potrebbe ricollegarsi a nuovi e pregnanti poteri consultivi conferiti al procuratore nazionale antimafia ed ai procuratori generali della nuova disciplina». Rileva invece S. ARDITA, *La nuova legge sui collaboratori e sui testimoni di giustizia*, in «Cassazione penale» vol. XLI, maggio 2001, p.1698 ss, che nel testo dei lavori preparatori del Senato era presente l'avverbio, poi eliminato, «continuativamente» nell'articolo 10 comma II bis, il che avrebbe consentito che della Commissione facessero parte magistrati della procura nazionale antimafia, i quali svolgono attività di coordinamento, più che di investigazione.

¹¹¹ Come si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge n. 2207, si mira ad operare una netta distinzione tra «chi valuta amministrativamente la collaborazione e chi di essa si avvale o può avvalersi. Per una migliore...distinzione tra organi della investigazione o del procedimento penale e organi della protezione...»

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

compiti investigativi può rivelarsi opportuna e risponderebbe alla finalità, prevista anch'essa dalla norma, di avere una Commissione competente. Comunque, come rilevato da M. Fumo¹¹², non sarà un problema semplice quello della scelta dei componenti della commissione, in quanto gli stessi dovranno aver accumulato uno specifico “bagaglio” professionale, ma allo stesso tempo dovranno essere, da un punto di vista temporale, significativamente lontani dalle indagini e dai processi nei confronti di mafiosi e terroristi.

Un sottosegretario designato dal Ministro dell'Interno presiede la Commissione, partecipa alle riunioni e alle deliberazioni della stessa. Solo al Presidente spetta disporre, per il tempo necessario a consentire l'esame della proposta, la prosecuzione dell'applicazione del piano provvisorio di protezione oltre i 180 giorni previsti dall'articolo 13 comma I, modificato dall'articolo 6 L. 45/2001.

Il Presidente ha inoltre il potere di chiedere al procuratore nazionale antimafia o al procuratore generale competente, il parere sulle proposte di ammissione allo speciale programma avanzate dal procuratore della repubblica, quando quest'ultimo non ha rispettato l'obbligo di effettuare la proposta d'intesa con le altre competenti autorità giudiziarie.

La Commissione Centrale delibera a maggioranza dei suoi componenti, e almeno cinque di questi, tra cui un magistrato, devono essere presenti; nel caso in cui ci sia parità prevale il voto del Presidente.

La legge non prevede un termine perentorio entro il quale la Commissione deve assumere le sue determinazioni, ma se è stata avanzata una proposta per l'ammissione al piano provvisorio di protezione, è tenuta a prendere, senza formalità, una decisione non oltre la prima seduta successiva alla richiesta, dopo aver eventualmente acquisito delle informazioni dal servizio centrale di protezione. Questo termine è meramente ordinatorio, per cui il suo mancato rispetto non ha conseguenze.

¹¹² M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio*, Edizioni giuridiche Simone, 2001, p. 148.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Il compito principale della Commissione come previsto dall'articolo 11 modificato dall'articolo 4 della L. 45/2001, è quello di decidere in merito all'ammissione dei collaboratori di giustizia alle speciali misure e sul contenuto e la durata delle stesse o sull'ammissione al programma speciale di protezione. Per quanto riguarda invece le misure che possono essere adottate per i testimoni di giustizia, è necessario far sì che gli permettano di mantenere un tenore di vita non inferiore a quello goduto prima dell'ammissione alle misure, che dovranno essere garantite fino a che non cessi effettivamente il pericolo.

La Commissione ha un vasto potere istruttorio che le consente di prendere le sue decisioni con cognizione di causa. In primo luogo, al fine di stabilire se sia necessario applicare le misure di protezione, può acquisire notizie sulle misure adottate o adottabili dall'Autorità di pubblica sicurezza, dall'amministrazione penitenziaria e da altri organi; inoltre può ottenere ogni elemento ulteriore che le permetta di definire la gravità e l'attualità del pericolo in base alla collaborazione tenuta da quel soggetto. In secondo luogo può convocare e ascoltare le autorità che hanno avanzato la proposta di ammissione, cioè sostanzialmente il Procuratore della Repubblica. Quando lo ritiene necessario «al fine di prevenire gravi delitti che attentano alla vita o alla incolumità delle persone esposte al pericolo per effetto della collaborazione, la commissione può utilizzare anche gli atti e le informazioni trasmessi dall'autorità giudiziaria a norma dell'art. 118 del codice di procedura penale ovvero a norma dell'articolo 1 *quinquies* del decreto legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726, o dell'art. 102 T.U. 306/1990»¹¹³. Infine la Commissione, sempre al fine di verificare i presupposti per l'applicazione delle misure speciali di protezione, ha il potere di procedere all'audizione dei soggetti istituzionali che hanno espresso il parere o di altri organi investigativi, di sicurezza o giudiziari. È possibile che la Commissione non svolga per intero questa impegnativa attività istruttoria, per questo la legge prevede la possibilità di delegarla all'Ufficio per il

¹¹³ Articolo 1 comma III del D.M. 687/1994.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

coordinamento e la pianificazione delle forze di polizia e al Servizio centrale di protezione.

In via eccezionale, come abbiamo già detto, ha poteri istruttori anche il Presidente della Commissione che può chiedere il parere del procuratore nazionale antimafia o del procuratore generale presso la corte di appello.

Dopo l'attività istruttoria la Commissione deve deliberare sulla proposta; però, sotto questo aspetto, la legge si limita a dire che la Commissione se decide di adottare il programma di protezione dovrà modularlo sulla base di criteri che considerano la situazione concreta e potrà adottare non solo misure di protezione e di assistenza economica ma anche misure di assistenza personale e misure che favoriscano il reinserimento sociale.

Nell'articolo 13 *quater* III comma, a seguito della decisione da parte della Commissione sul programma di protezione, si dice che «nel provvedimento con il quale ammette il soggetto alle speciali misure di protezione, la commissione centrale indica il termine, non superiore a cinque anni e non inferiore a sei mesi, entro il quale deve comunque procedersi alle verifiche sulla modifica o sulla revoca. Se il termine non è indicato, esso è di un anno dalla data del provvedimento».

La Commissione, da ultimo, svolge anche un compito consultivo, infatti l'articolo 17 bis stabilisce che la stessa venga sentita nel momento dell'emanazione del regolamento nel quale saranno specificati i contenuti e le modalità di attuazione delle speciali misure di protezione e i criteri che la Commissione stessa dovrà seguire nella fase istruttoria e per la formulazione e attuazione delle misure di protezione.

Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale sull'operato della Commissione Centrale, il legislatore del 2001 nei commi II *quinquies* e II *sexies* dell'articolo 10, prevede varie possibilità a seconda delle deliberazioni che vengono impugnate:

- 1) nel caso di impugnazione di delibere che applicano le speciali misure, non è prevista la sospensiva;

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

- 2) nel caso invece di impugnazione delle delibere che modificano, di regola *in pejus*, o revocano le misure, è previsto un termine massimo di sei mesi per farlo, e con l'ordinanza che impone la sospensiva, il giudice fissa in modo obbligatorio la data dell'udienza per la discussione del merito del ricorso.

4.4.1 Il Servizio centrale di protezione

L'articolo 14 della L. 82/1991 come modificato dall'articolo 9 della L. 45/2001 è dedicato interamente al Servizio Centrale di protezione, organo che è istituito presso il Dipartimento di pubblica Sicurezza, nell'ambito della Direzione centrale della Polizia Criminale, con un decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro del tesoro, bilancio e programmazione economica¹¹⁴.

Il Servizio è composto da due sezioni, una per i collaboratori e una per i testimoni di giustizia, che sono dotate di personale e mezzi autonomi¹¹⁵, e da due uffici di area: uno addetto agli adempimenti contabili, l'altro addetto al personale e alla gestione in generale. In quest'ultimo ufficio, che in base a criteri di competenza è formato principalmente da personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, della Guardia di Finanza e dell'Amministrazione civile del Ministero dell'Interno, rientrano la sezione Affari giudiziari e la sezione per il cambiamento delle generalità o la documentazione di copertura. Quando però sono necessarie delle specifiche competenze il Servizio può avvalersi sia di personale che proviene da altre Amministrazioni sia di soggetti privati¹¹⁶.

¹¹⁴ Questo é l'organo del Governo italiano addetto al debito pubblico, alle partecipazioni statali, alla politica monetaria ed alla programmazione del bilancio statale. Nacque nel 1996 dall'accorpamento del Ministero del Tesoro e di quello del Bilancio e della Programmazione Economica. È stato soppresso nel giugno 2001 e sostituito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

¹¹⁵ «Tale strutturazione realizza a pieno l'idea di rafforzare la protezione ai testimoni e di evitare [...] una commistione con gli imputati collaboratori, ma soprattutto si adegua alla normativa europea che, sin dal 1996, aveva indicato una strategia da doppio binario per la protezione e l'assistenza dei testimoni» Così A. LAUDATI, *Servizio di protezione: verso un obiettivo di qualità*, in «Guida al Diritto» n. 11 del 24 marzo 2001, p. 74 ss.

¹¹⁶ L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, con prefazione della professoressa Maria Falcone, CEDAM, 2002, p. 110.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Al vertice del Servizio Centrale di protezione si alternano un dirigente superiore della Polizia di Stato ed un Generale dei Carabinieri. Nelle Relazioni nn.10 e 11 del 2001 del Ministro dell'Interno sui programmi di protezione, si era messa in evidenza la necessità di separare, da un punto di vista amministrativo, il trattamento dei testimoni e dei collaboratori. Infatti, si legge che «si tratta di due tipologie di persone che provengono da ambienti sociali ed esperienze di vita diametralmente opposte [...] il testimone vuole recuperare una normale dimensione esistenziale [...] nei confronti dei collaboratori questo progetto di vita dovrà essere costruito ex novo» però «tale differenza di gestione è circoscritta, secondo la legge alla struttura del Servizio centrale di protezione [...] non potrà essere applicata nell'esecuzione delle misure di tutela vere e proprie. La separazione gestionale però è stata attuata anche all'interno dei Nuclei Operativi di Protezione, che costituiscono l'interfaccia tra il sistema tutorio e le persone protette».

Il Servizio si articola poi in una struttura centralizzata che ha sede a Roma ed altre strutture diffuse sul territorio, ovvero i Nuclei Operativi territoriali di Protezione (N.O.P) che si occupano di assicurare l'attuazione delle misure di assistenza e di misure per mimetizzare il soggetto; si occupa ad esempio di reperire alloggi adeguati, di elargire assistenza economica e sanitaria. A capo dei NOP ci sono ufficiali superiori dei Carabinieri o funzionari di Polizia di grado corrispondente. Sono stati in seguito istituiti altri cinque nuclei a Palermo, Napoli, Catania, Bari e Reggio Calabria che hanno il compito di curare i rapporti personali e patrimoniali che le persone sotto protezione lasciano nella città d'origine nel momento in cui vengono trasferite e di effettuare l'intervista alle persone che vengono proposte per la protezione speciale.

I compiti di vigilanza e difesa attiva, come ad esempio la sorveglianza alle abitazioni e l'accompagnamento alle udienze, vengono invece svolti dagli organi territoriali delle Forze di Polizia, che naturalmente tengono conto degli elementi di valutazione tecnica offerti dai N.O.P.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Il Servizio Centrale di protezione svolge la funzione di “filtro” tra le altre amministrazioni e il collaboratore al fine di garantire la sua sicurezza, attraverso l'anonimato. Proprio per questo motivo è affidato a quest'organo il compito di autorizzare il rilascio del documento di copertura tenendo, come previsto dall'articolo 9 D.M. 687/1994, i rapporti con gli organi competenti ai quali il Direttore del Servizio può chiedere la consegna di esemplari in bianco di moduli per carte d'identità o per altri documenti di identificazione. Quindi il Servizio provvede alla predisposizione del documento e chiede all'autorità competente al rilascio di effettuare le registrazioni previste e gli ulteriori adempimenti eventualmente necessari.

Inoltre il Servizio Centrale può svolgere, ex articolo 10 comma II *quater*, anche compiti istruttori nei confronti della Commissione centrale, fornendo dati e informazioni, soprattutto nel caso in cui si deve provvedere alla formulazione del piano provvisorio di protezione.

Si può in conclusione dire che l'intero sistema della protezione ruota di fatto intorno al personale del Servizio di protezione, che deve compiere tutti gli interventi necessari a garantire l'attuazione del programma. Questo impone al personale sia il continuo rapporto con il collaboratore e con le esigenze che di volta in volta vengono da lui prospettate, sia il rapporto continuo con la Commissione Centrale, con le Autorità giudiziarie, l'Amministrazione penitenziaria, le Autorità di Pubblica Sicurezza e tutti quegli organi che hanno il compito di permettere il reinserimento sociale del collaboratore e di garantirgli l'assistenza socio-sanitaria e legale.

Le funzioni, la struttura, l'organigramma, le competenze e le modalità operative del Servizio Centrale di protezione sono contenute in un decreto interministeriale del 26 maggio 1995 che però non è mai stato pubblicato, e quindi le notizie che abbiamo riportato in merito a questo organo le dobbiamo anche a quanto scritto da M. Fumo¹¹⁷, il quale, avendo ricoperto per otto anni il ruolo di sostituto

¹¹⁷ M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio*, Edizioni giuridiche Simone, 2001, pp. 190 ss.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

procuratore presso la Direzione Distrettuale Antimafia della Procura di Napoli, ha avuto contatti costanti, oltre che con numerosi collaboratori di giustizia, anche con il Servizio Centrale di Protezione e dalle sue concrete esperienze lavorative ha desunto queste informazioni.

3.4.2 Le diverse figure di Pubblico Ministero

Un altro soggetto che interviene nel procedimento di protezione è il Pubblico Ministero, il quale ha un ruolo fondamentale da una parte perché è l'organo che da inizio al procedimento e dall'altra perché esprime un parere preventivo sull'assunzione di provvedimenti giurisdizionali e ha funzioni consultive dell'autorità amministrativa. Il Pubblico Ministero viene in rilievo in tre articolazioni diverse, cioè come Procuratore della Repubblica, come Procuratore Nazionale Antimafia o come Procuratore Generale presso la Corte di Appello. In particolare al Procuratore Nazionale Antimafia e al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello sono riservati compiti di supervisione e coordinamento per quanto riguarda la proposta di ammissione alle misure speciali, la revoca delle misure cautelari e la concessione di benefici penitenziari, anche se il primo ha la competenza per i reati in materia mafioso-camorristico mentre il secondo ha la competenza per i reati politico-eversivi.

1) Secondo quanto previsto dall'articolo 11, come modificato dall'articolo 4 L. 45/2001, il Procuratore della Repubblica, quando il suo ufficio procede o ha proceduto sui fatti narrati dal collaboratore, formula la proposta per l'ammissione alle speciali misure di protezione che invierà alla Commissione Centrale. I contenuti della proposta sono ancora previsti dall'articolo 2 D.M. 687/1994. Nella prassi non sarà solo il Procuratore della Repubblica, capo dell'ufficio, a formulare la proposta, ma in genere risulterà sottoscritta anche «da quei sostituti effettivamente impegnati nella raccolta delle dichiarazioni del collaboratore e nel

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

coordinamento delle indagini che da esse sono scaturite o che, comunque, sono ad esse connesse»¹¹⁸.

In tema di reati ex articolo 51 comma III *bis* c.p.p., il novellato articolo 11 comma II prevede che se più Procure procedono ad indagini collegate ex articolo 371 c.p.p., la proposta deve essere formulata da uno degli uffici che procedono, però d'intesa con gli altri uffici; è obbligatorio che la stessa venga poi comunicata al Procuratore Nazionale Antimafia che ha il compito di risolvere l'eventuale contrasto tra Procure nel caso in cui manchi l'intesa tra le stesse in merito alla proposta. Invece, quando si sta procedendo per reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordinamento costituzionale, il Procuratore della Repubblica deve formulare la proposta d'intesa con il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello competente.

Quando non ricorrono le due ipotesi appena menzionate, il comma IV dell'articolo 11 prevede che il Procuratore della Repubblica che procede può, se lo ritiene necessario, rivolgersi al Procuratore Nazionale Antimafia o al Procuratore Generale presso la Corte d'Appello per ottenere degli elementi utili per sostenere la proposta di ammissione alle misure speciali di protezione. Il Procuratore si rivolgerà a questi organi quando ritiene che queste strutture a lui sovraordinate, a causa delle loro funzioni, abbiano delle informazioni che possono essere utili per la successiva deliberazione della Commissione centrale.

Abbiamo detto in precedenza che il Procuratore della Repubblica ha il gravoso compito di procedere, entro il termine tassativo di 180 giorni dalla manifestazione di volontà di collaborare da parte del soggetto, alla redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, anche mediante l'utilizzo di mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva ex articolo 141 *bis* c.p.p. La legge 45/2001 non prevede espressamente che la proposta di ammissione debba contenere anche il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione. Infatti ex articolo 11 comma VII, la proposta deve solo contenere «le notizie e gli elementi

¹¹⁸ M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio*, Edizioni giuridiche Simone, 2001, p.155.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

utili alla valutazione sulla gravità e attualità del pericolo cui le persone indicate nell'articolo 9 sono o possono essere esposte». Però l'articolo 2 del regolamento di esecuzione 687/1994, che continua ad aver effetto anche dopo l'entrata in vigore della legge del 2001, stabilisce che il proponente deve indicare anche «i principali fatti criminosi sui quali il soggetto proposta sta rendendo le dichiarazioni e i motivi per i quali esse sono ritenute attendibili e importanti per le indagini o per il giudizio». Inoltre, nei commi II e III, era prevista la trasmissione del «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» nel caso si trattasse di un pentito, o del «verbale di informazioni ai fini delle indagini», se si trattasse di una persona informata sui fatti. Però, dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 420 del 1995 e a seguito dell'entrata in vigore della legge 45/2001 si deve ritenere non sia più prevista la redazione di tali verbali; il Procuratore, quale organo proponente, ha comunque l'obbligo di fornire alla Commissione delle notizie sufficienti circa il contenuto delle dichiarazioni¹¹⁹. Secondo la dottrina¹²⁰, questo non significa che debba essere trasmesso alla Commissione Centrale il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione perché così non è previsto. Tra l'altro il regolamento parla di fatti sui quali il collaboratore sta rendendo dichiarazioni, e quindi prevede anche l'ipotesi che queste dichiarazioni non siano complete. Un'ulteriore motivazione è che l'articolo 16 *quater* comma VII, L. 82/1991, prevede che le speciali misure non possano essere concesse, e se concesse debbano essere revocate, se entro 180 giorni non è stato redatto e sottoscritto il verbale illustrativo. Quindi da questo, sempre secondo la stessa dottrina¹²¹, si traggono due conseguenze: 1) la concessione delle misure speciali può precedere la sottoscrizione del verbale illustrativo; 2) e siccome le misure speciali possono essere concesse anche prima della redazione del verbale, non è

¹¹⁹ In tal senso F. ROBERTI, *Nella netta distinzione tra premio e tutela un contributo al superamento delle distorsioni*, in «Guida al diritto» n. 11 del 24 marzo 2001.

¹²⁰ M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio*, Edizioni giuridiche Simone, 2001, p. 103.

¹²¹ M. FUMO, op.cit. p.103.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

obbligatorio, ma nemmeno vietato, che il proponente corredi con il verbale la proposta di misure.

Fin qui abbiamo trattato della funzione propulsiva del Procuratore della Repubblica che, come abbiamo detto, esercita anche una funzione consultiva, dando pareri ad altri organi che ne fanno, o devono farne, richiesta. Infatti, quando il Capo della Polizia ritiene di chiedere l'ammissione alle speciali misure, il Procuratore della Repubblica deve dare il suo parere sulla proposta. E il Procuratore territorialmente competente é individuato sulla base delle *notitiae criminis*, cioè sulla base dei fatti narrati, e se sono competenti più procure é necessario il parere d'intesa tra i vari procuratori.

È possibile inoltre che il Procuratore della Repubblica venga convocato di fronte alla Commissione centrale, come prevede l'articolo 13 comma III, per essere sentito sui contenuti della proposta. In tal caso però più che una funzione consultiva, svolge una funzione di corroborazione delle ragioni poste alla base della proposta.

Svolge una funzione invece esclusivamente consultiva quando, ex articolo 13 comma VI, gli viene richiesto dalla Commissione un parere in merito alla possibilità di aumentare l'assegno di mantenimento del collaboratore per il quale, in origine, avanzò la proposta di ammissione alle misure speciali.

Al fine di assicurare la genuinità delle dichiarazioni collaborative, la legge del 2001 impedisce che ci siano contatti tra i dichiaranti prima che sia redatto il verbale illustrativo. Il procuratore della Repubblica, anch'esso interessato a soddisfare tale esigenza, è però autorizzato dalla legge, nella fase delle indagini preliminari quando cioè è *dominus* del procedimento, a stabilire delle deroghe al «divieto di incontro» e autorizzare, in via eccezionale, contatti tra testimoni di giustizia per apprezzabili esigenze di protezione o familiari, come previsto dall'articolo 13 comma IX, e tra collaboratori “pentiti” quando ci siano gravi esigenze riguardanti la vita familiare, come stabilito dall'articolo 12 comma II lettera d.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

2) Anche il Procuratore Nazionale Antimafia, istituito con il D.L. 367/1991 convertito il L. 8/1992, svolge un ruolo importante nel procedimento di protezione e la L. 45/2001 gli affida, in particolar modo, compiti di coordinamento e consulenza, coerentemente con quelle che sono le sue funzioni tipiche, come delineato dall'articolo 371 bis c.p.p. Ad esempio una delle funzioni più incisive del Procuratore Nazionale consiste nell'applicazione, se necessario, di magistrati del suo ufficio presso le procure distrettuali antimafia,.

L'articolo 11 comma II, come modificato dall'articolo 4 della L. 45/2001, stabilisce che il Procuratore Nazionale deve essere informato se, nell'ambito di indagini collegate ex articolo 371 c.p.p., per reati ex articolo 51 comma III *bis* c.p.p., più procure d'intesa tra loro avanzano la proposta per l'ammissione alle speciali misure di protezione. È però ovvio che il Procuratore Nazionale, secondo quanto previsto dall'articolo 371 *bis* comma III c.p.p., avrebbe già dovuto essere informato dell'esistenza di indagini collegate, in quanto è suo compito curare il coordinamento investigativo. Nel momento in cui le procure che procedono non abbiano trovato un'intesa sulla proposta per l'ammissione alle misure di protezione, il Procuratore Nazionale deve risolvere il contrasto e formulare la proposta di ammissione alle misure. Questo potere è parallelo a quello previsto dall'articolo 371 *bis* comma III c.p.p. per il quale il Procuratore Nazionale acquisisce ed elabora notizie, informazioni e dati che riguardano la criminalità organizzata, e dà direttive ai procuratori distrettuali che sono volte a prevenire o risolvere contrasti in merito alle modalità di realizzazione del coordinamento investigativo, e può, al fine di risolvere questi contrasti, per giunta arrivare a riunire i procuratori e avocare le indagini quando non è stato raggiunto il coordinamento investigativo.

Abbiamo già visto che l'articolo 11 comma IV della legge prevede la possibilità, per i Procuratori della Repubblica proponenti, anche nel caso in cui non ci siano indagini collegate, di chiedere il parere del Procuratore Nazionale il quale, proprio per i suoi poteri di cognizione e coordinamento, può avere informazioni utili al fine della deliberazione da parte della Commissione centrale. Però, come rilevato

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

da M. Fumo¹²², questa norma sembra essere stata mal coordinata con l'articolo 3 del D.M. 687/1994, il quale stabilisce che, in merito alla proposta formulata, la Commissione centrale richiede sempre il parere del Procuratore Nazionale Antimafia quando si stia procedendo per reati ex articolo 51 comma III *bis* c.p.p., solo perché sussiste la possibilità che più uffici del pubblico ministero procedano ad indagini collegate. L'articolo dà poi alla Commissione il potere di chiedere il parere al Procuratore Nazionale «anche quando sussistono elementi per ritenere che le notizie, le informazioni e i dati attinenti alla criminalità organizzata, di cui il Procuratore Nazionale Antimafia dispone per l'esercizio delle sue funzioni, siano necessari per la formulazione del programma di protezione». E nel caso in cui la persona protetta sia un testimone e si stia procedendo per un reato diverso da quelli previsti nell'articolo 51 comma III *bis*? Sempre la stessa dottrina¹²³ rileva che questa è l'unica occasione in cui le speciali misure di protezione possono essere concesse in relazione all'attività di indagine per qualsiasi reato, e in questo caso non sarebbe ipotizzabile un'attività di coordinamento, tranne quelle previste dal c.p.p.

Il Procuratore Nazionale Antimafia poi, per i reati di sua competenza, deve fornire notizie al Presidente della Commissione centrale quando questo, ritenendo che la proposta avrebbe dovuto essere formulata dal Procuratore della Repubblica d'intesa con le altre procure, abbia chiesto al Procuratore Nazionale di esprimere il suo parere. Il Procuratore Nazionale, qualora rilevi la fondatezza della segnalazione del Presidente della Commissione, deve anche informare il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione affinché venga promossa l'azione disciplinare.

Anche il Procuratore Nazionale, al pari del Procuratore della Repubblica, può essere convocato di fronte alla Commissione centrale e consultato quando abbia fornito parere in merito alla proposta di ammissione alle speciali misure di

¹²² M. FUMO, *Delazione collaborativa, "pentimento" e trattamento sanzionatorio*, Edizioni giuridiche Simone, 2001, p. 104 ss.

¹²³ M. FUMO, op.cit. p. 104 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

protezione in modo che essa, anche grazie al suo contributo potrà così valutare appieno la presenza dei presupposti per l'applicazione delle misure. Allo stesso modo la Commissione centrale potrà consultare il Procuratore Nazionale anche quando sia stato chiesto, ex articolo 13 comma VI, come modificato dall'articolo 6 della L. 45/2001, un aumento dell'assegno di mantenimento.

3) Infine, per quanto riguarda il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello, l'articolo 11 comma II L. 45/2001, stabilisce che, quando il Procuratore della Repubblica procede per delitti commessi con finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello, individuato ai sensi dell'articolo 118 bis delle norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, avanza la proposta di ammissione del collaboratore alle speciali misure di protezione «d'intesa» con lo stesso Procuratore della Repubblica. La dottrina più volte citata¹²⁴ ritiene che l'espressione sia impropria e che in realtà l'intesa riguardi gli altri Procuratori della Repubblica che sono eventualmente interessati e coinvolti nelle indagini, mentre al Procuratore generale presso la Corte d'Appello, come accade al Procuratore Nazionale Antimafia per i reati di mafia, competerebbe un mero compito di supervisione e coordinamento. Se non fosse così, non si capirebbe chi abbia il compito di coordinare e risolvere gli eventuali contrasti. Questa asimmetria è già stata segnalata in dottrina da chi¹²⁵ ha rilevato che, diversamente da quanto succede per i reati di mafia, nelle indagini «in materia di terrorismo, non vi è alcuna previsione circa la possibilità di insorgenza di contrasto tra i procuratori generali interessati, né tanto meno sulla individuazione dello strumento idoneo alla sua risoluzione. Ne conseguirebbe che, mentre il ruolo del procuratore nazionale antimafia viene correttamente ricondotto ai poteri di coordinamento e risoluzione dei contrasti, non altrettanto avviene per le situazioni relative ai delitti commessi per finalità di terrorismo ed eversione».

¹²⁴ M. FUMO, op.cit. p.104 ss.

¹²⁵ F. ROBERTI, *Nella netta distinzione tra premio e tutela un contributo al superamento delle distorsioni*, in «Guida al diritto» n. 11 del 24 marzo 2001, p. 45 ss.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

Inoltre, anche se non è presente il presupposto del collegamento di indagini, il Procuratore Generale può fornire il suo parere se è richiesto dal Procuratore della Repubblica, quando quest'ultimo ritiene che il Procuratore Generale abbia delle informazioni utili per la deliberazione che è chiesta alla Commissione Generale.

Comunque in tutti e due i casi, cioè in presenza o meno di collegamento di indagini, la Commissione Centrale può sentire il Procuratore Generale presso la Corte d'Appello al momento di valutare i presupposti per l'applicazione delle speciali misure,.

Anche il Procuratore Generale, come il Procuratore Nazionale, deve anche fornire notizie al Presidente della Commissione Centrale quando quest'ultimo ritenga che la proposta avrebbe dovuto essere avanzata dal Procuratore della Repubblica d'intesa con altre Procure e rilevi che questo non sia accaduto, e quindi non sia stato possibile il previsto l'intervento del Procuratore Generale. Se poi il Procuratore reputi che ci sia stato il comportamento omissivo deve informare il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione affinché promuova il provvedimento disciplinare.

Al fine di esercitare i suoi compiti di consulenza e coordinamento, il Procuratore Generale ex articolo 11 comma VI può acquisire copie di atti, notizie e informazioni in merito ad indagini o giudizi connessi o collegati alle condotte di collaborazione, dalle Autorità Giudiziarie che procedono, quindi P.M. e giudice. Questi poteri gli vengono conferiti per: a) la proposta formulata d'intesa; b) la proposta proveniente dal Capo della Polizia; c) il caso in cui il Procuratore della Repubblica, non si trovi in presenza di indagini collegate e quindi quando la proposta andrebbe formulata d'intesa; d) il caso in cui il Presidente della Commissione Centrale richieda l'intervento del Procuratore Generale perché il Procuratore della Repubblica ha omissso di formulare la proposta d'intesa.

In ultimo il Procuratore Generale può essere chiamato e consultato dalla Commissione nel caso in cui voglia esaminare la richiesta di aumento dell'assegno di mantenimento per il collaboratore di reati terroristico-eversivi.

4.4.3 Gli altri organi della procedura

I) Innanzitutto il giudice del dibattimento, il G.I.P., il G.U.P., il magistrato e il tribunale di sorveglianza intervengono, ma hanno un ruolo marginale nel procedimento di protezione.

L'articolo 16 *quinquies*, introdotto dall'articolo 14 L. 45/2001, stabilisce che il giudice, anche d'ufficio, deve verificare l'avvenuta redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione entro il termine di 180 giorni dal momento in cui è stata manifestata la volontà di collaborare¹²⁶. Questo accertamento è indispensabile per concedere le attenuanti, sia quelle previste dal codice sia quelle previste da leggi speciali, che conseguono alla collaborazione e che possono essere applicate anche se la collaborazione si è manifestata durante il dibattimento. In quest'ultimo caso però la redazione del verbale seguirà la collaborazione, ma il verbale dovrà comunque essere redatto entro 180 giorni dalla manifestazione della volontà collaborativa.

Nella legge 45/2001 si prevede anche che la parte chiamata in causa dal collaboratore possa verificare se e quando è comparsa l'accusa nei suoi confronti, nelle dichiarazioni rilasciate nelle indagini preliminari. Questo controllo viene ad essere effettuato dal giudice che, quando deve essere esaminato un collaboratore come testimone o imputato nel processo nel quale si procede, ex articolo 16 *sexies*, su richiesta di parte, dispone l'acquisizione al fascicolo del P.M. del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, però solo limitatamente a quelle parti che riguardano la responsabilità degli imputati nel processo di sua cognizione. Lo scopo è consentire un controllo nel dibattimento sulla nascita della collaborazione e verificare se il collaboratore sia stato condizionato, nelle sue dichiarazioni, da contatti sospetti avuti prima di redigere il verbale illustrativo.

¹²⁶ Rileva M. FUMO, op.cit., p. 125, che dalla formulazione della legge «sarebbe che il giudice non possa acquisire detto verbale, ma solo sincerarsi presso il suo custode della esistenza dello stesso. Il giudice dovrebbe avanzare una sorta di “richiesta di informazioni”...attenendosi poi...alle attestazioni provenienti dalle suddette autorità. In pratica egli non sarebbe posto in grado di valutare il contenuto del verbale... A nostro modo di vedere, la norma è semplicemente scritta in modo improprio. Invero se si riflette sul fatto che il giudice può far acquisire il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, non si comprende perché mai egli non potrebbe acquisirlo».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Un'altra acquisizione che viene ad essere effettuata dal giudice, ma sempre su istanza dei soggetti accusati, è quella prevista dall'articolo 13 comma VI e relativa all'eventuale provvedimento con cui è stato aumentato l'assegno di mantenimento e quello relativo alle spese sostenute per coloro che sono sottoposti a programma di protezione. Il fine di questa previsione è quello di permettere al soggetto giudicante di verificare che le dichiarazioni accusatorie non siano state “comprate” con un trattamento di favore o comunque non siano state compensate.

Il G.I.P. nelle indagini preliminari o il giudice competente per la decisione nelle fasi successive poi, secondo quanto previsto dall'articolo 16 octies, possono revocare ai collaboratori di giustizia la custodia cautelare o possono sostituirla, solo dopo che abbiano acquisito il parere scritto del procuratore nazionale antimafia o del procuratore generale presso la corte d'appello competente, a seconda che si tratti di delitti ex articolo 51 come III *bis* c.p.p. oppure di delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale, in merito alla presenza di elementi dai quali è possibile dedurre l'attuale permanenza di collegamenti con la criminalità mafioso-camorristica o politico-eversiva¹²⁷. Inoltre il giudice è tenuto ad accertare, anche attraverso informazioni acquisite presso la competente autorità amministrativa, cioè il Servizio Centrale di Protezione, se il collaboratore abbia o meno rispettato gli obblighi previsti dall'articolo 12 L. 45/2001. Solo dopo aver effettuato questi accertamenti potrà, se lo ritiene ancora necessario, revocare la custodia cautelare o sostituirla.

Il giudice ha inoltre vari altri poteri che gli derivano dalla diretta disponibilità del collaboratore nelle fasi del procedimento che presiede. Infatti il giudice ha innanzitutto il potere, ex articolo 12 comma II lett. d e articolo 13 comma IX, di autorizzare i soggetti collaboranti ad incontrarsi tra di loro, e autorizzare

¹²⁷ «Nel valutare la persistenza delle esigenze cautelari il giudice deve necessariamente partire dalla constatazione che l'attività di collaborazione, se riconosciuta seria e proficua, costituisce uno degli elementi, indicati nell'articolo 275 comma III c.p.p. e ritenuti idonei dal legislatore a superare la presunzione di persistenza delle predette esigenze. Quindi nel caso di specie...l'esame del giudice dovrà necessariamente concentrarsi sugli ulteriori, eventuali elementi che, nonostante l'attività di collaborazione, non inducono ad escludere la permanenza di altre esigenze cautelari», così Cass. sez. V, sentenza n. 91, 10 gennaio 2000.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

l'interrogato ad eleggere domicilio presso persona di sua fiducia o un ufficio di polizia quando ci sono motivi di sicurezza, secondo quanto prevede l'articolo 13 comma XII.

Infine il giudice, oltre ai numerosi poteri della competente autorità giudiziaria di sorveglianza in merito ai benefici penitenziari che possono essere concessi al soggetto che ha collaborato con la giustizia, su richiesta del P.M. competente, ha il potere di disporre delle misure cautelari nel corso del giudizio di revisione della sentenza, ai sensi dell'articolo 16 *septies* introdotto dall'articolo 14 della L. 45/2001.

II) Un ruolo di primaria importanza per il funzionamento del sistema di protezione di collaboratori e testimoni di giustizia lo svolge il Ministro dell'Interno che ha due principali compiti: da un lato istituire e rendere funzionali, anche attraverso dei regolamenti di esecuzione, le strutture del sistema di protezione; dall'altro lato deve riferire al Governo della gestione degli organi che si occupano delle collaborazioni.

L'articolo 10 comma II della L. 82/1991, come modificato dall'articolo 2 della L. 45/2001, stabilisce che il Ministro dell'Interno, con decreto di concerto con il Ministro della Giustizia e sentiti i Ministri interessati, ovvero quello della Difesa e delle Finanze, nomina la Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione e nomina il sottosegretario all'Interno che la presiede.

Il rapporto tra Ministro dell'Interno e della Giustizia è di inferenza in quanto anche il Ministro della Giustizia nelle materie di sua competenza agisce spesso di concerto con il Ministro dell'Interno, anche se «non si può dubitare del fatto che nel sistema di protezione svolga un ruolo predominante il vertice della pubblica amministrazione a cui compete sovrintendere all'ordine pubblico e alla pubblica sicurezza»¹²⁸. Non solo la Commissione Centrale, ma anche il Servizio centrale di

¹²⁸ M. FUMO, *Delazione collaborativa, "pentimento" e trattamento sanzionatorio*, Edizioni giuridiche Simone, 2001, p. 97.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

protezione viene nominato con un decreto del Ministro dell'Interno che ne stabilisce, di concerto con il Ministro del Tesoro¹²⁹, le dotazioni di personale e mezzi.

Inoltre il Ministro dell'Interno, sempre di concerto con il Ministro della Giustizia e sentiti gli altri Ministri interessati, emana altri due decreti: 1) il primo permette al collaboratore di giustizia e agli altri soggetti sottoposti al programma di protezione, che di regola avranno abbandonato la loro città d'origine, di conservare il posto di lavoro; 2) il secondo permette agli stessi soggetti, come previsto dall'articolo 13 comma VIII come modificato dall'articolo 6 L. 45/2001, di ottenere il trasferimento del rapporto di lavoro. Sono entrambi degli strumenti che hanno l'obiettivo, da un lato di permettere la risocializzazione di “pentiti” e testimoni di giustizia e dall'altro di assicurare loro un adeguato reddito in modo che il sistema possa ridurre l'impegno economico sopportato per mantenere, assistere e proteggere i collaboratori. Allo stesso modo il Ministro con i suoi interventi deve provvedere affinché siano approntate misure idonee di assistenza e reinserimento sociale per i minori sottoposti al programma di protezione.

È ancora necessario l'intervento del Ministro dell'Interno, e del Ministro della Giustizia, per emanare il decreto che permetta il cambiamento delle generalità del collaboratore, sempre al fine di un migliore reinserimento sociale e a fini di protezione-mimetizzazione.

Il Ministro dell'Interno ha anche rilevanti poteri normativi ed infatti l'articolo 17 *bis*, introdotto dall'articolo 19 della L. 45/2001, gli attribuisce il compito di emanare uno o più decreti, di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti il Comitato Nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica e la Commissione centrale, per precisare «i presupposti e le modalità di attuazione delle speciali misure di protezione definite e applicate anche in via provvisoria dalla Commissione centrale nonché i criteri che la medesima applica nelle fasi di

¹²⁹ Il Ministero del Tesoro fu l'organo, in periodi alterni, del Governo italiano addetto alla supervisione e gestione del debito pubblico, delle spese dello Stato e della sua politica monetaria. Conflui, con il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, nel Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Venne istituito nel 1877 e fu soppresso il 18 maggio 1996.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

istruttoria, formulazione e attuazione delle misure predette». Appare una riserva di dubbia correttezza, un'espropriazione di prerogative parlamentari e una violazione della riserva di legge, quella di lasciare al potere esecutivo la potestà di stabilire, con un atto normativo, i contenuti e le modalità delle misure tutorie ed inoltre i criteri che la Commissione centrale seguirà per l'istruttoria, la formulazione e l'attuazione delle stesse misure¹³⁰.

Il sistema di protezione è dotato di una parziale forma di autofinanziamento alla quale provvede sempre il Ministro dell'Interno con un decreto, che viene emanato di concerto con il Ministro della Giustizia, sentiti i ministri interessati. In questo decreto, come stabilito dall'articolo 24 comma IV *ter*, viene indicata la quota di beni confiscati ai collaboratori - “pentiti” che è destinata sia a soddisfare le esigenze connesse alle speciali misure di protezione, sia a far fronte alle elargizioni previste dalla legge 20 ottobre 1990 n. 302 a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata¹³¹. Quest'ultima è una novità molto importante introdotta con la nuova legge, rispetto al regime precedente che non permetteva alle vittime di reati mafiosi di ottenere alcun tipo di ristoro, ma stabiliva che «i patrimoni di mafia» che fossero confiscati, venissero semplicemente acquisiti dallo Stato.

Al Ministro infine compete, anche se non in modo esclusivo, la responsabilità politica della gestione dei collaboratori di giustizia, ed è proprio per questo che viene da lui nominato un sottosegretario che presiede la Commissione. Di conseguenza la legge 45/2001 prevede che «Nella relazione prevista dall'articolo 16, il Ministro dell'interno indichi il numero complessivo dei soggetti e l'ammontare complessivo delle spese sostenute nel semestre per l'assistenza economica dei soggetti sottoposti a programma di protezione e, garantendo la

¹³⁰ Così ritiene M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio*, Edizioni giuridiche Simone, 2001, p. 255.

¹³¹ Si è stabilito che a favore di queste vittime sia costituito un fondo di solidarietà per il caso in cui la persona offesa non abbia potuto ottenere, in tutto o in parte, le restituzioni e il risarcimento dei danni conseguenti al reato. In data 17 maggio 2001, in attuazione della legge n. 512 del 1999, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il regolamento di attuazione del fondo di solidarietà.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

riservatezza dei singoli soggetti interessati, specifici anche l’ammontare delle integrazioni dell’assegno di mantenimento eventualmente intervenute e le esigenze che le hanno motivate»¹³².

III) Al Ministro della Giustizia, che è l'organo al vertice del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria¹³³, fanno capo molte competenze in tema di protezione dei collaboratori della giustizia, siano essi liberi o detenuti.

Innanzitutto al Ministro compete emanare, di concerto con il Ministro dell'Interno, il decreto che enuncia i presupposti e le modalità di applicazione delle norme sul trattamento penitenziario dei soggetti che sono ammessi alle speciali misure di protezione e a coloro che risultano tenere o aver tenuto condotte di collaborazione riguardo ai delitti commessi per finalità di terrorismo, o quelli ricompresi nell'articolo 51 comma III *bis* c.p.p.

Inoltre abbiamo già visto che esiste una stretta interdipendenza tra Ministro della Giustizia e dell'Interno nell'emanazione dei regolamenti e nell'istituzione degli organismi che gestiscono i collaboratori di giustizia, intesi come “pentiti” e testimoni di giustizia; ed infatti quasi tutti gli atti, come quello di nomina della Commissione Centrale, quello che permette di garantire al collaboratore il posto di lavoro o il trasferimento ad altra sede o ufficio, quello che definisce specifiche misure di assistenza e reinserimento sociale per i minori compresi nel programma di protezione, quello che dispone il cambiamento delle generalità e quello per la definizione dei contenuti, delle modalità e dei criteri che devono essere adottati per l'istruttoria, la formulazione e l'applicazione delle speciali misure di protezione, vengono emanati l'uno di concerto con l'altro.

¹³² Articolo 13 comma VII, legge 13 febbraio 2001, n. 45.

¹³³ L'amministrazione penitenziaria è un dipartimento del Ministero della Giustizia, ed è articolato in numerosi uffici dotati di svariate competenze che vanno dalla gestione da un punto di vista amministrativo dei detenuti a quella del personale, dalla programmazione ed attuazione del lavoro e del trattamento penitenziario, alla assicurazione dell'assistenza sanitaria in carcere. Inoltre nei confronti dei collaboratori che sono in stato di detenzione è tenuto ad approntare ordinarie misure di protezione. Nel caso in cui le misure ordinarie non siano sufficienti, la Commissione Centrale disporrà l'applicazione di misure speciali.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

Ulteriori decreti che vengono emanati dal Ministro della Giustizia, unitamente ai Ministri delle Finanze, del Bilancio e della Difesa, sempre di concerto con il Ministro dell'Interno, sono: 1) quello con il quale vengono regolate le modalità per il versamento e il trasferimento di denaro e altre utilità che il collaboratore, ai sensi dell'articolo 12 comma II lett.e, deve effettuare allo Stato; 2) quello che regola le modalità di destinazione del denaro, di vendita e destinazione dei beni e altre utilità confiscate ai collaboratori come stabilito dall'articolo 12 *sexies* comma IV *bis e ter* della L. 356 del 1990.

IV) Anche il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza interviene nel sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia, ed infatti innanzitutto può, secondo quanto previsto dall'articolo 11, come modificato dall'articolo 4 della L. 45/2001, avanzare un'autonoma proposta di ammissione alle speciali misure, previa però acquisizione del parere del Procuratore della Repubblica; parere che in caso di indagini collegate deve essere formulato d'intesa con gli altri Procuratori.

Qualora il Capo della Polizia sia stato il proponente delle misure potrà essere ascoltato, ex articolo 13 L. 45/2001, dalla commissione centrale se questa ritenga di dover valutare meglio l'*an* e il *quomodo* dell'emananda misura, e se ritenga di aumentare l'assegno di mantenimento.

A parte queste funzioni, al Capo della polizia viene principalmente affidato, dall'articolo 14, il compito di coordinare i rapporti tra Prefetti e Autorità di sicurezza nell'attuazione delle speciali misure di protezione non adottate con lo speciale programma; per l'attuazione di queste speciali misure è competente il Prefetto del luogo di residenza del collaboratore.

Un altro fondamentale ruolo del Capo della Polizia è quello di occuparsi delle situazioni urgentissime che richiedono un immediato meccanismo di protezione nei confronti di quei soggetti che hanno appena iniziato la collaborazione o che si accingono a collaborare. Infatti, l'articolo 13 comma I prevede che «su richiesta della competente autorità provinciale di pubblica sicurezza, il Capo della Polizia

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

può autorizzare detta autorità di avvalersi degli specifici stanziamenti previsti dall'articolo 17 specificando sia i contenuti che la destinazione»¹³⁴.

Secondo quanto previsto dal regolamento 687 del 1994, il Capo della Polizia prima di adottare il suo provvedimento deve acquisire il parere del Procuratore Nazionale Antimafia.

V) Infine il Prefetto è il dominus della protezione al di fuori del programma speciale. A tale scopo egli agisce sotto il diretto coordinamento del Capo della Polizia, come previsto dall'articolo 14, per l'attuazione delle misure speciali di protezione che saranno predisposte nei decreti interministeriali che l'autorità amministrativa, ai sensi dell'art. 17 *bis*, è tenuta ad emanare.

Il Prefetto ha inoltre un rapporto diretto con il Capo della Polizia anche quando lo sollecita per assumere misure urgentissime di protezione, che nella normativa precedente erano richieste sempre al Capo della Polizia ma direttamente dal pubblico ministero procedente.

¹³⁴ In merito a questo tipo di intervento F. ROBERTI - R. ALFONSO, *Pentiti: norme poco chiare favoriscono equivoci ed applicazioni arbitrarie*, in «Diritto & Giustizia» fascicolo n. 26 del 7 luglio 2001, pp. 46 ss., sostengono che ci sia una difficoltà concettuale di distinguere tra la situazione di particolare gravità, che è regolata dalla prima parte del comma I dell'articolo 13 e prevede l'intervento urgente della Commissione, e le situazioni di eccezionale urgenza, che sono disciplinate dalla seconda parte del comma I dell'articolo 13 e richiedono l'intervento del capo della polizia. Sostengono che quest'ultimo caso si dovrebbe configurare quando il pericolo si materializzi prima ancora che la richiesta venga inoltrata all'autorità giudiziaria.

4.5 Il sistema di protezione: I presupposti per l'accesso alla protezione speciale

La legge 45/2001 all'articolo 9 prevede che qualora nei confronti di un collaboratore di giustizia non risultino adeguate le «ordinarie misure di protezione»¹³⁵ e lo stesso versi in «grave ed attuale pericolo» proprio a causa della collaborazione, sarà possibile adottare delle «speciali misure di protezione» con le quali vengono disposti particolari accorgimenti per la sicurezza e altri interventi destinati al reinserimento sociale. Come vedremo queste misure potranno poi essere adottate anche attraverso l'approvazione di uno speciale programma di protezione che prevede interventi molto più significativi e un'assistenza economica statale stabile e permanente per tutta la durata del programma di protezione. Quindi posto che le ordinarie misure di protezione, che vengono adottate dall'Autorità di pubblica sicurezza se il collaboratore è in libertà o dall'Amministrazione penitenziaria se è detenuto, possono essere disposte nei confronti di chiunque dia un contributo alla giustizia assumendo un rischio per la propria vita o incolumità¹³⁶, la legge stabilisce invece dei limiti alla possibilità della Commissione di adottare delle misure speciali. I limiti riguardano alcuni requisiti che dovranno contrassegnare il contenuto delle dichiarazioni, e sono riferiti solo ai collaboratori di giustizia in senso stretto e non anche ai testimoni di giustizia, mentre per entrambi è richiesta la determinazione dello stato di pericolo.

¹³⁵ A tal proposito M. FUMO, op.cit., p. 138, ritiene che «l'accertamento circa l'inadeguatezza non sia un accertamento obiettivo o meramente ricognitivo ma un giudizio prognostico da formularsi in base a ragionevoli presunzioni logiche...da attivarsi sulla base di massime di esperienza e dell'*id quod plerumque accidit*».

¹³⁶ Le misure ordinarie sono oggi regolate dall'articolo 1 *ter*, D.L. 6 settembre 1982, n. 629, convertito con modificazione nella L. 12 ottobre 1982, n. 726. M. FUMO, op.cit., p. 138, in merito all'inadeguatezza delle misure ordinarie di tutela, ritiene che «sia arduo ipotizzare che gruppi criminali operanti con le modalità e le determinazioni delle strutture eversive o delle cosche mafiose non riescano a portare a segno le loro azioni ritorsive contro i collaboratori...e se solo si riflette che, per contrastare la criminalità mafiosa o l'emergenza terroristica, il legislatore ha varato una legislazione *ad hoc* ed ha creato strutture giudiziarie e di polizia specializzate, sembra davvero incongruo pensare che si sia solo potuto ipotizzare che, in qualche caso, la protezione di coloro che collaborano con la giustizia...possa essere affidata alle modeste cure della “ordinaria” autorità di pubblica sicurezza».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

La nuova legge ha superato, in senso però restrittivo, la precedente nozione che permetteva di adottare il programma anche in via preventiva. Infatti si dice per il «pericolo derivante dagli elementi forniti o che essi possono fornire», ed è stato precisato, sempre all'articolo 9 nel III comma, che la collaborazione e le dichiarazioni devono avere carattere «di intrinseca attendibilità». Infine si è precisato che collaborazione e dichiarazioni «devono avere carattere di novità o di completezza o per altri elementi devono apparire di notevole importanza per lo sviluppo delle indagini o ai fini del giudizio». Quest'assetto dei requisiti per l'accesso alla collaborazione e di conseguenza alla protezione, senza dubbio costituisce un riordino della materia e fa ritenere¹³⁷ superato il pericolo che si era prospettato con la presentazione del testo originario del progetto di legge, cioè di un'eccessiva selettività nei presupposti di accesso alla collaborazione. La legge 45/2001 stabilisce infatti che per l'accesso alle misure speciali sia sufficiente un contributo alla giustizia attendibile e, alternativamente o congiuntamente, nuovo, completo o di notevole importanza da un punto di vista investigativo o processuale. Quindi sarebbero ricomprese in questa ipotesi anche le dichiarazioni che hanno un modesto valore purché nuove o complete, oppure le dichiarazioni di mera conferma di confessioni rese da altri soggetti purché complete o relative a fatti di rilievo. In definitiva si può sostenere che il criterio per l'ammissione alle misure speciali previsto nella nuova legge è più ampio di quello che veniva adottato nella prassi della Commissione centrale per i programmi di protezione, sotto la normativa previgente.

Nel testo del disegno di legge originariamente presentato in Parlamento, nell'articolo 9 i requisiti, che ora sono previsti in modo alternativo, dovevano essere tutti presenti. Si stabiliva infatti che le misure speciali fossero adottabili soltanto per quelle collaborazioni che, in quanto nuove, attendibili e complete, risultavano di fondamentale rilevanza per lo sviluppo delle indagini preliminari o del giudizio. Questa venne ritenuta subito una disposizione troppo restrittiva, tanto

¹³⁷ S. ARDITA, *La nuova legge sui collaboratori e testimoni di giustizia*, in «Cassazione Penale» volume XLI, maggio 2001, pp. 1698 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

che nel testo presentato dalla Commissione del Senato si allargarono i presupposti richiesti e questa disposizione venne modificata nel senso di richiedere solo due requisiti cioè «l'attendibilità» e la «notevole importanza» del contributo la quale si poteva desumere dalla «novità o dalla completezza delle dichiarazioni».

Per quanto riguarda «l'attendibilità» vale quanto a tal proposito è stato sostenuto dal Padovani¹³⁸ con riferimento alla criminalità eversiva in relazione al carattere della decisività delle prove che il terrorista dissociato deve fornire per ottenere un trattamento sanzionatorio di favore; l'Autore osserva che «nel quadro estremamente complesso delle indagini...è ovvio che sarà il giudice a fornire una risposta decisiva in funzione dei parametri non definibili, ma nei quali è ragionevole attribuire un ruolo determinante all'apprezzamento della reale disponibilità del reo a collaborare». Cioè in mancanza di criteri chiari e univoci, agganciati a dati reali, è la capacità di persuadere il giudicante che gioca il ruolo decisivo.

Per quanto invece riguarda la «notevole importanza» della collaborazione può essere valutata sia con riferimento a indagini già avviate o a giudizi in corso, sia con riferimento alla sua utilità per le attività di prevenzione e di investigazione sulle strutture, le attività, gli obiettivi e i collegamenti delle organizzazioni criminali. In merito ai due requisiti dai quali desumere la «notevole importanza» del contributo, cioè la «novità e la completezza», ad una prima analisi sembrerebbe che i due requisiti non debbano necessariamente coesistere affinché la collaborazione sia qualificata come rilevante e quindi possa essere protetta.

Se però al concetto di rilevanza-burocratica, come evidenziato da parte della dottrina¹³⁹, si unisce il concetto di rilevanza-utilità a fini probatori, ci si rende conto che non sempre ad esempio il requisito della novità ha un risvolto processuale positivo. Infatti dichiarazioni accusatorie o auto accusatorie che confermano quanto già detto da un precedente collaboratore, possono confermare

¹³⁸ T. PADOVANI, *La soave inquisizione*, in «Rivista diritto processuale penale», 1981, p. 529 ss.

¹³⁹ M. FUMO, op.cit. pp. 136 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

e dare riscontro alle dichiarazioni di un primo collaboratore. Viceversa delle dichiarazioni in assoluto nuove, magari rilevanti da un punto di vista investigativo, potrebbero non essere utili al P.M. per sostenere l'accusa in dibattimento; quindi saranno rilevanti per le investigazioni preventive menzionate nel comma III dell'articolo 9, e in tal caso l'utilizzo del collaboratore sarà prevalentemente poliziesco, gestito dunque dalle strutture di polizia costituite *ad hoc*, come ad esempio la DIA¹⁴⁰.

Come messo in evidenza anche dalla dottrina¹⁴¹, le modifiche che sono state apportate al progetto originario di riforma hanno determinato altri stravolgimenti nella normativa. Infatti nell'originario progetto il requisito-presupposto per deliberare il programma di protezione, e non le speciali misure, che costituiva un criterio rigoroso ma oggettivo di graduazione delle misure di sicurezza, era il contributo ritenuto «indispensabile» per le investigazioni aventi ad oggetto la struttura delle organizzazioni e le altre conoscenze di elevato livello investigativo¹⁴². Però con le modifiche successive, il riferimento a questo contributo ha perso la sua autonomia funzionale, ed è andato ad arricchire la nozione di «notevole rilevanza del contributo», subendo una retrocessione da criterio che doveva servire per graduare le misure a criterio di specificazione di uno dei presupposti di applicazione delle misure speciali. E quindi in questo contesto ha perso ogni valore di disciplina, diventando un'articolazione

¹⁴⁰ A. SPATARO, op.cit. p. 78 ss. rileva come «il carattere della novità appare di difficile valutazione soprattutto in tema di reati associativi e sembra limitare la possibilità di collaborazioni particolarmente significative: un'interpretazione rigida di tale requisito, potrebbe precludere l'accesso alle specifiche misure di protezione di tutti quei collaboratori che, nella vicenda giudiziaria, non sono unici o primi portatori di conoscenze sul tema che ne è oggetto... Tra l'altro spesso è una collaborazione successiva che può determinare reazioni da parte del gruppo criminale».

¹⁴¹ S. ARDITA, op.cit. p. 1698 ss.

¹⁴² L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, CEDAM, 2001, pp.112 ss. rileva che il contributo richiesto, affinché il collaboratore potesse essere ammesso allo speciale programma di protezione, avrebbe dovuto essere indispensabile per destrutturare i pilastri essenziali dell'organizzazione criminale, e ciò denotava una volontà di privilegiare in modo evidente i «collaboratori investigativi». Se invece il contributo era indispensabile solo per un determinato procedimento, il collaboratore non poteva fruire del programma, ma solo delle speciali misure di protezione.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

pleonastica del concetto di «notevole importanza per lo sviluppo delle indagini». La grave conseguenza di tutto ciò è il fatto che è venuto meno ogni criterio di graduazione per l'applicazione delle speciali misure ovvero dello speciale programma di protezione.

Il legislatore infine, abbandonato il criterio previsto dall'originario disegno di legge, per stabilire in quali casi si può applicare lo speciale programma di protezione, ha fatto riferimento «all'inadeguatezza» delle misure speciali a fronte di un pericolo grave ed attuale, e ciò ha aperto la strada ad un uso generalizzato del programma di protezione anche nella nuova normativa in quanto è difficile dire che, in concreto, i pericoli generati dalla collaborazione non siano di rilevanza tale da aver bisogno di ricorrere alla forma estrema di protezione.

I profili di valutazione della collaborazione - lo spessore, la rilevanza e la qualità del contributo offerto - nella legge 45/2001 sono rilevanti, anche se indirettamente, come elementi idonei ad accrescere la situazione di pericolo, e dei quali bisogna tener conto nella scelta delle misure di protezione congiuntamente, come previsto nell'ultimo comma dell'articolo 9, alle «caratteristiche di reazione del gruppo criminale attinto dalla collaborazione, commisurate alla forza di intimidazione che lo stesso localmente è in grado di esprimere. Questi elementi sono riferiti ad aspetti diversi di apprezzamento della collaborazione, infatti lo “spessore” va valutato in base alla posizione che il collaboratore rivestiva nel gruppo criminale e agli aspetti che è in grado di mettere in luce; la “rilevanza” invece ha un valore tipicamente processuale, infatti si riferisce all'importanza della collaborazione per le investigazioni e per il dibattimento; infine la “qualità” delle dichiarazioni riguarda il valore intrinseco, la completezza e la coerenza dei dati, la capacità del collaboratore di effettuare una ricostruzione degli accadimenti in modo puntuale.

4.5.1 La proposta di ammissione e il suo contenuto

L'articolo 4 della legge 45/2001 ha modificato l'originario articolo 11 della legge 82/1991, relativo alla proposta di ammissione alle misure di protezione. Però per

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

quanto riguarda i contenuti della proposta di ammissione alle speciali misure viene utilizzato il dettato dell'articolo 2 del regolamento di esecuzione n. 487/1994 ancora vigente, che viene in parte riprodotto nella nuova legge.

Per quanto riguarda innanzitutto i soggetti legittimati a presentare alla Commissione una proposta di ammissione alle speciali misure o allo speciale programma di protezione sono il Procuratore della Repubblica che procede alle indagini o il Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza. Nel caso di tratti di una proposta relativa ad una collaborazione su fatti di mafia e alla Direzione distrettuale antimafia non è preposto il Procuratore della Repubblica ma un suo delegato, sarà quest'ultimo che direttamente formulerà la proposta, come previsto dal comma I dell'articolo 11; questa soluzione si spiega¹⁴³ con la configurazione autonoma che assume la direzione distrettuale antimafia all'interno dell'ufficio della procura¹⁴⁴.

In relazione alla formulazione della proposta di ammissione possono sussistere vari casi a seconda del caso concreto:

- A) quando, in relazione alle dichiarazioni del collaboratore o del testimone per alcuno dei delitti previsti nell'articolo 51 comma III *bis* c.p.p., procedono ad indagini collegate ex articolo 371 c.p.p. più uffici di procura, la proposta sarà formulata da uno degli uffici d'intesa con gli altri e dovrà essere necessariamente comunicata al procuratore nazionale antimafia; nel caso ci sia una mancata intesa tra gli uffici, sarà lo stesso procuratore nazionale a risolvere il contrasto.
- B) quando invece le dichiarazioni di collaboratori o testimoni sono relativi a delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale e più uffici del P.M. procedono ad indagini collegate, la proposta deve essere formulata tra gli uffici interessati e i procuratori generali presso le corti d'appello interessate.

¹⁴³ L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, CEDAM, 2001, p.85.

¹⁴⁴ V. Articolo 70 bis introdotto nel R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 - Ordinamento giudiziario - dall'art. 5, D.L. 20 novembre 1991, n. 367.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

In questi due casi il Procuratore Generale presso la corte d'appello e il Procuratore Nazionale Antimafia hanno due ruoli diversi, infatti solo il primo partecipa fisiologicamente alla proposta di ammissione tramite l'intesa. Il Procuratore Nazionale, invece, è chiamato a partecipare al procedimento di formulazione della proposta solo in quelle ipotesi patologiche nelle quali non viene raggiunta l'intesa tra le procure che indagano. Nell'originaria formulazione del disegno di legge il ruolo dei due procuratori, generale e nazionale, era equiparato. Il Parlamento però ha adottato una formulazione diversa e più macchinosa¹⁴⁵, che si potrebbe spiegare guardando ai poteri che sono rispettivamente attribuiti da una parte al Procuratore Generale, che ha il potere di sorveglianza sugli uffici di procura, dall'altra al Procuratore Nazionale Antimafia, che, ex articolo 371 *bis* c.p.p., ha solo un potere di impulso e coordinamento nelle indagini di mafia e quindi si deve ritenere sia corretto un suo intervento nella proposta di ammissione solo se c'è un contrasto, cioè se manca un coordinamento.

La formulazione dell'articolo 11 però, come rilevato dalla dottrina¹⁴⁶, mal si coordina sia con le previsioni sulla collaborazione dei testimoni di giustizia in relazione ad ogni tipo di illecito¹⁴⁷ sia con le norme che danno al solo Procuratore della Repubblica Distrettuale il potere di indagare anche sui fatti di terrorismo oltre che su quelli di mafia¹⁴⁸. Infatti da un parte il Procuratore Generale non può intervenire nella formulazione delle proposte, tramite l'intesa o componendo l'eventuale contrasto, quando il testimone-collaboratore rilascia dichiarazioni relative a fatti diversi da quelli terroristicco-eversivi; dall'altra parte invece nel momento in cui non si è più di fronte ad indagini collegate su fatti di terrorismo commessi nello stesso distretto, il Procuratore Generale può intervenire d'intesa o componendo il contrasto, solo però se si è in presenza di indagini su fatti di

¹⁴⁵ Così L. D'AMBROSIO, op. cit. p. 85 ss.

¹⁴⁶ L. D'AMBROSIO, op. cit. p. 85 ss.

¹⁴⁷ Si veda l'articolo 16 bis comma II L. 82/1991 come modificata dalla L. 45/2001

¹⁴⁸ Si vedano gli articoli 1 e 2 del D.L. 18 ottobre 2001, n. 374, convertito con modificazioni nella L. 15 dicembre 2001, n. 438.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

terrorismo che riguardano più distretti. La macchinosità di questa norma è da addebitare sia alla necessità di distinguere il contributo dei Procuratori Generali da quello Nazionale Antimafia, sia alla stratificazione normativa e al mal coordinamento.

- C) la proposta può essere formulata anche dal Capo della Polizia, come previsto dal comma III dell'articolo 11, dove si specifica però che la stessa deve essere formulata d'intesa con il Procuratore della Repubblica, e se le dichiarazioni del collaboratore riguardano più uffici di Procura, il parere va formulato d'intesa con le autorità giudiziarie legittimate a seconda delle situazioni previste dalle lettere A) o B) su menzionate.
- D) nell'ultimo caso, quando la proposta non riguardi dichiarazioni in indagini collegate per fatti di terrorismo o di mafia, e non siano necessarie le predette intese, ex articolo 11 comma IV, la proposta può essere formulata sempre dal Procuratore della Repubblica o dal Capo della Polizia che possono comunque chiedere il parere del procuratore nazionale antimafia o dei procuratori generali interessati, se li ritengono in possesso di dati, notizie o informazioni utili alla successiva deliberazione da parte della Commissione¹⁴⁹.

Nel comma VI dell'articolo 11 il legislatore ha introdotto una disposizione che, da più parti, viene ritenuta pleonastica¹⁵⁰. Infatti la norma prevede che sia i Procuratori Generali sia il Procuratore Nazionale Antimafia, prima di emettere il parere che gli è richiesto e prima di esprimere determinazione sulle richieste da avanzare congiuntamente ai Procuratori della Repubblica o ai Procuratori Distrettuali, debbano acquisire informazioni e atti dagli altri Procuratori interessati

¹⁴⁹ L. D'AMBROSIO, op.cit. p. 85 ss, ritiene che «nel silenzio della norma, siccome il parere è richiesto per ottenere dati utili per la futura deliberazione da parte della Commissione...vada richiesto prima della formulazione della proposta o, contestualmente ad essa. L'autorità che ha formulato la proposta può richiedere il parere anche successivamente quando la Commissione non lo fa in via autonoma o quando l'utilità del parere emerge dopo la formulazione della proposta».

¹⁵⁰ M. FUMO, *Delazione collaborativa, "pentimento" e trattamento sanzionatorio*, Simone, Napoli, 2001, p. 151 ss. Nello stesso senso F. ROBERTI, *Nella netta distinzione tra premio e tutela un contributo al superamento delle distorsioni*, in «Guida al diritto» n. 11 del 24 marzo 2001, p. 45 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

dalle dichiarazioni fornite dal collaboratore. Ma in verità questa facoltà è tipica del potere di coordinamento e impulso, compito fondamentale di questi due organi, e quindi non si capisce perché il legislatore abbia voluto precisare in questo comma ciò che prevedono le altre norme e lo stesso spirito del sistema.

I commi VII e VIII dell'articolo 11 della L. 82/1991, come modificato dall'articolo 4 della L. 45/2001, specificano quali devono essere i contenuti della proposta di ammissione e dei pareri eventualmente richiesti. Si chiarisce che il proponente deve indicare nella proposta, con chiarezza, i caratteri della collaborazione prestata, e deve illustrare la sua attendibilità, novità e completezza per il procedimento o per le indagini che saranno avviate. Solo in relazione al “pentito”, e non per il testimone di giustizia, si devono indicare le caratteristiche del contributo conoscitivo offerto. A tal proposito, una dottrina ¹⁵¹ ha osservato che «nella interpretazione di questa disposizione (comma VIII), deve tenersi conto delle indicazioni offerte dalla sentenza della Consulta 420/95 e, in particolare, dell'esigenza di riconoscere ai Procuratori della Repubblica un certo margine di discrezionalità in ordine alla comunicazione di notizie su atti coperti da segreto, intendendosi per tale il segreto investigativo, il cui grado di riservatezza è più alto rispetto al segreto di ufficio, cui la commissione è vincolata».

Inoltre deve essere chiarito in cosa consista la situazione di pericolo, che deve presentarsi come grave ed attuale, nella quale il collaboratore si trova o si verrà a trovare per il fatto di aver collaborato con la giustizia; si devono quindi non solo fornire degli elementi valutativi circa la gravità e l'attualità del pericolo, ma anche fornire degli elementi che attestino la non idoneità delle misure «ordinarie» a fronteggiarlo, e le ragioni per le quali le eventuali misure di tutela adottate si ritengano inadeguate.

Alla proposta di ammissione deve essere allegata, inoltre, la dichiarazione con la quale la persona da ammettere alle speciali misure di protezione attesta il proprio stato civile, sia di famiglia che patrimoniale, in maniera completa, gli obblighi che

¹⁵¹ F. ROBERTI, *Nella netta distinzione tra premio e tutela un contributo al superamento delle distorsioni*, in «Guida al diritto» n. 11 del 24 marzo 2001, p. 45 ss.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

sussistono a suo carico e i procedimenti penali, amministrativi e civili pendenti oltre alle indicazioni contenute nell'articolo 12 comma I della L. 82/1991 modificata dalla L. 45/2001, come i titoli di studio e professionali, autorizzazioni, concessioni, licenze e ogni altro titolo abilitativo di cui sia titolare.

Infine la proposta deve contenere anche l'indicazione che il soggetto proposto ha redatto o sta redigendo il «verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione».

Nel caso in cui il verbale non sia ancora stato redatto al momento della proposta, la comunicazione della redazione deve essere poi recapitata alla Commissione.

A parere di parte della dottrina¹⁵², la Commissione Centrale non sarebbe poi obbligata ad adottare le misure che gli sono state proposte dal soggetto proponente, ma sarebbe libera di deliberare le misure che ritiene più adeguate al caso concreto; potrebbe deliberare *in melius* rispetto a quanto chiesto, magari adottando un programma speciale in luogo di speciali misure di protezione, ovvero *in pejus* nel caso contrario.

4.5.2 L'ammissione, i contenuti e l'attivazione delle misure speciali

Come già sappiamo, sulla proposta di ammissione alle speciali misure di protezione si pronuncia la Commissione Centrale, ma prima di pronunciarsi ha la possibilità di svolgere un'attività istruttoria, come previsto dall'articolo 13 commi II e III; in particolare ha la possibilità di acquisire atti, indicazioni e informazioni da organi amministrativi e giudiziari nel rispetto del principio di cooperazione istituzionale. In merito alla legittimità dei poteri istruttori della Commissione centrale, che sono espressamente previsti dagli articoli 1 e 2 del Decreto Ministeriale o regolamento di esecuzione n.687/1994, furono sollevati dei dubbi, successivamente fugati dalla Corte Costituzionale la quale ribadì «l'esigenza che i rapporti tra i vari organi istituzionali devono sempre essere ispirati ai principi della collaborazione e della cooperazione»¹⁵³.

¹⁵² M. FUMO, op.cit. pagina 157.

¹⁵³ Così Corte Costituzionale nella sentenza dell'8 settembre 1995 n. 420.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

I poteri istruttori che vengono attribuiti alla Commissione dovrebbero essere utilizzati per valutare le richieste e per individuare la misura più consona alle esigenze che sono state prospettate e già accertate; inoltre dovrebbero essere utilizzati per valutare la non adeguatezza delle misure già assunte dalla competente autorità di pubblica sicurezza o dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. A tal fine l'articolo 11 comma V riconosce alla Commissione il potere di ascoltare l'autorità proponente o le altre autorità che hanno espresso un parere su richieste di altre autorità, e le riconosce anche il potere di convocare e ascoltare gli organi giudiziari, investigativi e di sicurezza coinvolti in qualche modo nel procedimento di protezione. La formula ampia ed indeterminata utilizzata dal legislatore, però, lascia perplessi¹⁵⁴ in quanto, al già previsto particolare potere della Commissione di ascoltare l'autorità giudiziaria, intesa come organo proponente le misure di protezione, viene aggiunto quello di convocare e interrogare qualsiasi altra Autorità giudiziaria, per tale intendendosi anche un intero collegio giudicante.

In particolare la Commissione può chiedere il parere del Procuratore Nazionale Antimafia o del Procuratore Generale in due ipotesi: - quando ritiene che ciò sia utile ai fini istruttori; - oppure quando rileva che la proposta avrebbe dovuto essere formulata d'intesa con altre Procure e non è stato fatto. In questo ultimo caso, al fine di attivare un procedimento disciplinare, è previsto che il Procuratore Nazionale Antimafia o quello Generale possano comunicare, al Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, i motivi che hanno portato alla proposta originaria. Generalmente non è obbligatorio effettuare la comunicazione al Procuratore presso la Corte di Cassazione, ma diventerà un obbligo la comunicazione in caso venga fatta una valutazione positiva sulla preventiva esistenza di indagini manifestamente collegate ex articolo 371 comma II c.p.p., cioè si trattava di procedimenti connessi ex articolo 12 c.p.p. o di reati collegati da un significativo vincolo probatorio. Nel caso invece in cui la valutazione sulla sussistenza del collegamento dia esito negativo, il procuratore nazionale antimafia

¹⁵⁴ M. FUMO, op. cit. p.171.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

o il procuratore generale presso la corte d'appello possono limitarsi a mettere agli atti la segnalazione della Commissione.

Dopo la possibile attività istruttoria, la Commissione delibera sulla proposta a maggioranza dei suoi membri, purché alla seduta nella quale si vota siano presenti almeno cinque di questi. Nel caso in cui il risultato della votazione sia di parità, prevale il voto del Presidente della Commissione. Se tramite la votazione viene accolta la proposta, allora l'organo deliberante dovrà individuare anche il contenuto delle speciali misure o del programma di protezione da adottare nel caso concreto per il collaboratore o il testimone di giustizia¹⁵⁵. Le misure o il programma possono essere estesi dalla Commissione anche a coloro che convivono stabilmente con il collaboratore o con il testimone «nonché, in presenza di specifiche situazioni, anche a coloro che risultino esposti a grave, attuale e concreto pericolo a causa delle relazioni intrattenute con le stesse persone. Il solo rapporto di parentela, affinità o coniugio, non determina, in difetto di stabile coabitazione, l'applicazione delle misure»¹⁵⁶. A tal proposito, come rilevato dalla dottrina¹⁵⁷, la norma si presenta di difficile comprensione. Infatti il principio di estendere l'applicazione delle misure solo in presenze di specifiche situazioni a coloro che risultino esposti a pericolo grave, concreto e attuale, sebbene in astratto sia condivisibile, pone non pochi problemi, anche di coscienza, per quanto riguarda le cosiddette «vendette trasversali», cioè atti ritorsivi posti in essere dalla criminalità organizzata, che spesso hanno avuto ad oggetto anche persone legate in maniera non forte da un rapporto di parentela, affinità o semplice frequentazione con il collaboratore. Il significato che questi atti hanno, il più delle volte simbolico o addirittura mediatico, rende difficile pronosticare una strategia di vendetta, ed infatti spesso la vittima delle ritorsioni è stata individuata

¹⁵⁵ L'espressa e completa individuazione del contenuto delle misure e del programma speciale è rimessa a decreti interministeriali secondo quanto previsto dall'articolo 17 bis comma I, L. 82/1991.

¹⁵⁶ Articolo 9 comma V, d.l. 8/1991 convertito con modificazioni L. 82/1991.

¹⁵⁷ M. FUMO, op.cit. p. 140. Nello stesso senso L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, CEDAM, 2002, pp. 91 ss. e A. SPATARO, *Legge scoraggia-collaborazioni*, in «Diritto e Giustizia» n. 9, 10 marzo 2001.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

in quella cerchia di persone che, per il fatto di non avere un'immediata vicinanza con il collaboratore, erano state ritenute fuori da ogni pericolo. Siccome anche la locuzione utilizzata dalla legge «in presenza di specifiche situazioni» non è di grande aiuto, si deve ritenere che, a parere della stessa dottrina, la norma debba essere intesa come una raccomandazione alla Commissione di esaminare con molta cura i singoli casi perché spesso la situazione di pericolo discende più dalla intensità delle relazioni, anche affettive, tra il collaboratore o testimone e il soggetto che deve essere protetto piuttosto che dal rapporto strettamente familiare. Le speciali misure di protezione¹⁵⁸, che la Commissione può decidere di far applicare, possono consistere in linea generale in:

- 1) misure di vigilanza e tutela che devono essere eseguite dagli organi di polizia territorialmente competenti;
- 2) accorgimenti tecnici di sicurezza per le abitazioni o per gli immobili di pertinenza degli interessati, consistenti anche in strumenti di video-sorveglianza e di tele-allarme;
- 3) misure necessarie per i trasferimenti in Comuni diversi da quelli dove ha la residenza il collaboratore o il testimone;
- 4) interventi contingenti, anche di carattere economico, finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale;
- 5) modalità particolari di custodia in istituti penitenziari, ovvero di esecuzione di traduzioni e “piantonamenti”, secondo quanto stabilito dall'Amministrazione penitenziaria in attuazione delle disposizioni vigenti;
- 6) ogni altra misura necessaria, nel rispetto delle direttive generali impartite dal Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza.

Tendenzialmente le speciali misure di protezione debbono essere adottate nel luogo di origine del soggetto protetto ovvero effettuando un trasferimento a distanza ravvicinata e senza utilizzare strumenti di copertura dell'identità. È

¹⁵⁸ Oggi sono regolate dall'articolo 7 del decreto del Ministro dell'Interno del 23 aprile 2004, n.161.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

compito però della Commissione Centrale stabilire quale degli strumenti che abbiamo citato debba essere predisposto nel caso concreto.

Una volta che la Commissione ha adottato le speciali misure, queste saranno determinate, *id est* predisposte e attivate, dal Prefetto del luogo in cui risiede il soggetto sotto protezione. Quest'autorità per predisporre e attuare le misure può avvalersi, su autorizzazione del capo della Polizia, di fondi speciali¹⁵⁹. Nella Relazione del Ministro dell'Interno sul secondo semestre del 2001 si auspica un crescente ricorso alle speciali misure di protezione e, di conseguenza, un maggiore impegno dei Prefetti che devono attuarle¹⁶⁰.

4.5.3 Il piano provvisorio di protezione e le misure urgenti di tutela

Nel sistema precedente alla legge 45/2001 si rimediava ai lunghi tempi per l'approvazione del programma di protezione attraverso le cosiddette misure urgenti del Capo della Polizia. Il legislatore del 2001 invece, innovando in modo significativo la materia, ha introdotto, nell'articolo 13 comma I, due diversi strumenti che permettono di intervenire in modo rapido per assicurare protezione al collaboratore o al testimone di giustizia.

¹⁵⁹ Previsti nell'articolo 17 D.L.8/1991 convertito con modificazioni nella L. 82/1991.

¹⁶⁰ Così nella Relazione del Ministero dell'Interno sulle speciali misure di protezione del 1 luglio - 31 dicembre 2001: «la natura delle speciali misure è quella di uno strumento flessibile, da adattare alle situazioni individuali, mentre il programma di protezione, nato per fronteggiare le situazioni di più grave pericolo, ha contenuti più estesi... È prevedibile, nel futuro, soprattutto dopo l'approvazione del Regolamento che disciplina i vari tipi di misure, un crescente ricorso a quelle speciali attuate dai Prefetti in ambito prevalentemente locale... soluzione (questa) intermedia tra le tradizionali misure ordinarie di tutela e il programma speciale. L'obiettivo è quello di conferire una maggiore duttilità al sistema della protezione, evitando un'utilizzazione del programma dovuta, più che a ragioni di pericolo, alla mancanza di alternative efficaci... In conclusione, il sistema della protezione presenta...la duplice possibilità di ricorrere alle misure speciali o al programma. È quindi ragionevole prevedere che questa accresciuta elasticità darà modo ad esso di mantenere la sua funzione, ormai generalmente riconosciuta, di importante dispositivo di contrasto al crimine organizzato».

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

Il primo tipo di intervento è il «piano provvisorio di protezione»; questo strumento, quando ricorrono «situazioni di particolare gravità», può essere disposto dalla Commissione centrale a seguito della richiesta da parte dell'organo che è legittimato ad effettuare la proposta, cioè il Procuratore della Repubblica o il Capo della Polizia, anche in assenza della proposta e in vista di questa. La richiesta deve essere corredata, anche se in modo sommario, di alcuni importanti elementi: - i fatti oggetto della collaborazione prestata o che sarà prestata e le ragioni dalle quali può essere dedotta l'attendibilità e la rilevanza del contributo offerto dalla collaborazione; - notizie utili per permettere alla Commissione di valutare, da un lato l'attualità e la gravità del pericolo e, dall'altro, l'urgenza che impone di provvedere *ad horas*; - infine, devono essere indicate tutte le misure che eventualmente sono già state adottate e la motivazione della loro inadeguatezza. In sostanza la richiesta avrà i medesimi contenuti della successiva ed eventuale proposta, anche se vengono esposti in modo molto più sintetico.

Senza alcun tipo di formalità, la Commissione adotterà il piano provvisorio, a favore del soggetto esposto a grave ed imminente pericolo in conseguenza della collaborazione che ha offerto o che si accinge ad offrire, nella prima seduta successiva alla richiesta, dopo aver acquisito tutte le informazioni, ritenute necessarie, dal o tramite il Servizio Centrale di Protezione.

Questa misura ha un carattere provvisorio, in quanto perde efficacia se, entro 180 giorni, non viene formulata la proposta definitiva e la Commissione centrale non si pronuncia, anche se in modo del tutto giustificato. Il legislatore, però, ha previsto anche un rimedio alla perdita di efficacia della misura, infatti il Presidente può disporre un'adeguata deroga del piano provvisorio di protezione per il tempo strettamente necessario affinché l'organo da lui presieduto prenda in esame il caso. A tal proposito, come rileva parte della dottrina¹⁶¹, dalla formulazione dell'articolo 13 comma I, si deve giungere alla conclusione che si

¹⁶¹ M. FUMO, *Delazione collaborativa, "pentimento" e trattamento sanzionatorio: la nuova normativa sui collaboratori di giustizia: esegesi, spunti critici, riflessioni: commento organico alla L. 13-2-2001, n.45*, Simone, Napoli, 2001, p. 177. Nello stesso senso L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, CEDAM, 2002, p. 89 ss.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

tratti di una scelta discrezionale del Presidente della Commissione e non di un comportamento che deve tenere in caso di inerzia, anche se incolpevole, della Commissione.

Però le procedure applicative del «piano provvisorio di protezione» sono state ritenute troppo complesse rispetto ad altre situazioni simili che richiedono tempi rapidi di intervento come, ad esempio, i casi in cui è necessario sottrarre i familiari del collaboratore alle pressioni che vengono a scatenarsi su di essi quando si diffonde la notizia del rapporto instaurato dal loro congiunto con l'Autorità giudiziaria. La questione può essere risolta utilizzando «modelli organizzativi caratterizzati da una particolare agilità operativa»¹⁶². Ed in questo senso si è orientata la prassi, come infatti testimoniano anche le Relazioni del Ministro dell'Interno dalle quali emerge che, nel secondo semestre del 2001, la metà delle proposte di piano provvisorio sono state precedute da misure di tutela rafforzata adottate dall'Autorità provinciale di pubblica sicurezza utilizzando i fondi per la protezione speciale.

Secondo Alfonso¹⁶³ «Il piano provvisorio di protezione che sostituisce, in pratica, le misure urgenti che la normativa precedente affidava al Capo della polizia, viene adottato dalla commissione centrale in situazioni particolari, come una modalità di inserimento nel sistema di protezione riservata alle situazioni di pericolo di maggiore gravità, e questa, così come già in passato era avvenuto con le misure urgenti di protezione, è stata trasformata nella modalità ordinaria d'ingresso del collaboratore nel sistema di protezione». Secondo l'Autore non poteva essere altrimenti, dal momento che l'inizio della collaborazione di soggetti appartenenti alla criminalità organizzata e lo svolgimento delle connesse attività processuali, come ad esempio l'interrogatorio in carcere, vengono prontamente percepiti dalla popolazione carceraria o all'esterno, determinando nell'immediatezza una situazione di pericolo tale che non consente di attendere la formulazione della

¹⁶² L. D'AMBROSIO, op.cit. p. 91.

¹⁶³ R. Alfonso, *Le misure di tutela: criteri di scelta e applicazione*, intervento in «incontro di studio sul tema Diritto premiale e collaboratori della giustizia», Roma 8-10 luglio 2002, Consiglio Superiore della Magistratura, IX Commissione, p. 7-8.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

proposta del programma di protezione e la deliberazione della commissione, mentre si rende necessario un immediato trasferimento del soggetto in una località protetta.

Il decreto del Ministro dell'interno n.161/2004, all'articolo 6, enuncia i contenuti del piano provvisorio e stabilisce che in particolare può prevedere:

- «a) misure di vigilanza e di tutela da eseguire a cura degli organi di polizia territorialmente competenti;
- b) accorgimenti tecnici di sicurezza;
- c) misure necessarie per i trasferimenti in comuni diversi da quelli di residenza;
- d) trasferimento in località segrete, in casi di particolare gravità;
- e) forme di assistenza economica, consistenti nelle spese alloggiative, nell'erogazione dell'assegno di mantenimento, secondo le modalità e nei limiti previsti per i collaboratori ed i testimoni, rispettivamente dall'articolo 13, comma 6, e dall'articolo 16 *ter*, comma 1, lettera b), della legge 15 marzo 1991, n. 82 e nell'assistenza legale;
- f) modalità particolari di custodia in istituti penitenziari, ovvero di esecuzione di traduzioni e piantonamenti, secondo quanto stabilito dall'Amministrazione penitenziaria in attuazione delle disposizioni vigenti;
- g) ogni altra misura, anche di carattere economico, ritenuta necessaria».

Il secondo tipo di intervento sono le «misure urgenti di tutela rafforzata». Sempre l'articolo 13 comma I L. 45/2001 prevede che, qualora l'urgenza sia ancora più forte rispetto alla «particolare gravità» richiesta per l'adozione del piano provvisorio di protezione, l'Autorità provinciale di sicurezza nel suo vertice, cioè il Prefetto del luogo di residenza del collaboratore o del testimone di giustizia, può richiedere, al Capo della Polizia, di utilizzare i fondi previsti dall'articolo 17 della L. 82/1991 per predisporre nell'immediato tutto ciò che serve per proteggere il soggetto dichiarante. Questo tipo di provvedimento viene adottato quando si è in presenza di situazioni di eccezionale urgenza, quali l'indispensabile trasferimento del collaboratore o del testimone in luogo protetto, tali che non è possibile

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

attendere nemmeno la deliberazione del piano provvisorio di protezione da parte della Commissione.

L'autorizzazione, che il Capo della Polizia dà all'Autorità provinciale di pubblica sicurezza, ha lo scopo di anticipare la deliberazione da parte della Commissione sul piano provvisorio di protezione che è stato o verrà chiesto.

Infatti dopo la richiesta fatta dal Prefetto ci sarà un'altra richiesta, quella di adozione del piano provvisorio di protezione, da parte dello stesso Capo della Polizia o del Procuratore della Repubblica; e poi, nei successivi 180 giorni, ci sarà la proposta di ammissione alle speciali misure o al programma di protezione. Il provvedimento cessa di avere efficacia quando la Commissione si pronuncia sul piano provvisorio di protezione richiesto dal Capo della Polizia o dal Procuratore della Repubblica.

Si nota¹⁶⁴ come questo procedimento d'urgenza sia molto complesso nel suo iter: infatti l'organo che riceve la dichiarazione del collaboratore o testimone, cioè il P.M. o la polizia giudiziaria, dovrà segnalare il caso all'autorità provinciale di pubblica sicurezza, la quale, a sua volta, dovrà richiedere al Capo della Polizia l'autorizzazione ad utilizzare i fondi ex articolo 17, con i quali verranno attivate le prime misure di protezione. Poi, siccome l'articolo 11 della L. 82/1991, come modificato dall'articolo 4 della L. 45/2001, ha previsto che l'organo proponente può essere anche il Capo della Polizia, oltre al competente ufficio del P.M., può verificarsi che l'autorità che autorizza l'utilizzo dei fondi ex articolo 17 e l'autorità proponente siano coincidenti. In questo caso l'intervento dell'Autorità provinciale di pubblica sicurezza sarebbe senza senso.

Come detto, a proposito del «piano provvisorio di protezione» e delle «misure urgenti di tutela rafforzate», è stata rilevata¹⁶⁵ la difficoltà a distinguere, da un punto di vista concettuale, la «situazione di particolare gravità» che prevede l'urgente intervento della Commissione e la «situazione di eccezionale urgenza» la

¹⁶⁴ M. FUMO, op. cit. p. 177.

¹⁶⁵ F. ROBERTI - R. ALFONSO, *Pentiti: norme poco chiare favoriscono equivoci ed applicazioni arbitrarie*, in «Diritto & Giustizia» fascicolo n.26 del 7 luglio 2001, p. 46 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

quale prevede che ad intervenire sia il Capo delle Polizia. È stato quindi sostenuto dalla stessa dottrina che quest'ultimo caso si configuri solo quando il pericolo venga ad esistenza prima che ci sia un intervento da parte della Commissione o addirittura prima che venga inoltrata la richiesta all'autorità giudiziaria.

4.6 Il programma speciale di protezione

Il livello più alto ed integrato di protezione ed assistenza per collaboratori e testimoni di giustizia è il «programma speciale di protezione», che trae origine dallo *Witness Protection Program* statunitense, varato nel 1970 e modificato nel 1984¹⁶⁶. Lo speciale programma è regolato nell'articolo 9 comma IV e i suoi contenuti sono previsti dall'articolo 13 comma V L. 82/1991, come modificato dall'articolo 6 della L. 45/2001.

Lo speciale programma viene considerato dal legislatore, da un punto di vista terminologico, come una mera modalità applicativa delle «speciali misure», ed infatti con queste condivide alcuni contenuti.

Coloro che possono essere ammessi allo speciale programma, come stabilisce l'articolo 9, sono quei soggetti che offrono una collaborazione rilevante, ma le semplici misure, benché siano speciali, non sono adeguate alla gravità ed attualità del pericolo cui è esposto il dichiarante. Quindi i collaboratori e testimoni dovrebbero essere ammessi allo speciale programma, non in conseguenza dell'importanza della collaborazione, ma solo per il fatto di essere esposti ad un pericolo grave a causa delle dichiarazioni rilasciate all'Autorità giudiziaria. In altre parole la concessione del più importante strumento di protezione ed assistenza non dovrebbe essere relazionato all'importanza della collaborazione, che comunque, come già detto, dovrebbe essere «rilevante», ma solo al grado del pericolo cui il dichiarante è esposto. Naturalmente, rileva una dottrina¹⁶⁷, nella prassi applicativa non potrà non venirsi a creare una sorta di relazione tra il grado di rilevanza della collaborazione e il livello di protezione, ed infatti si da per

¹⁶⁶ Si veda capitolo 2.1.

¹⁶⁷ M. FUMO, op. cit. p. 142.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

scontato, anche in base a quanto previsto dal comma VI dell'articolo 9, che quanto più importanti siano le dichiarazioni, tanto più destabilizzanti saranno gli effetti sulla struttura criminosa che il dichiarante ha chiamato in causa, tanto più sarà elevato il pericolo cui è esposto il collaboratore. Da tutto ciò si deduce che il programma speciale rischia di essere uno strumento riservato ai così detti «grandi pentiti», in contrasto con lo spirito della legge e con il principio costituzionale di eguaglianza, il quale postula l'applicazione della stessa norma in situazioni che sono sostanzialmente uguali.

Vista comunque la lettera della norma, è chiaro il proposito del legislatore: vuole riservare l'accesso alla forma di protezione più alta, non solo a coloro che riferiscono all'Autorità giudiziaria ciò che sanno in relazione a fatti criminosi, ma anche a chi è in grado di fornire un valido contributo informativo, e non per forza probatorio, agli inquirenti circa l'esistenza, la composizione, la scala gerarchica, le alleanze, le strategie, le ambizioni di uno o più gruppi mafioso-camorristici o terroristico-eversivi. Sulla base di queste premesse è improbabile che rientrino in questa categoria i semplici testimoni, che generalmente sono estranei alle associazioni criminali; ed è per questo che il legislatore ha predisposto per loro un regime più libero di ammissione alle misure di protezione. Invece per quanto riguarda i collaboratori che provengono dalle associazioni criminali, c'è il rischio che mancando criteri di riferimento per graduare le misure di tutela ed assistenza, lo speciale programma sia riservato solo a chi abbia ricoperto posizioni apicali nelle organizzazioni. Infatti solo questi potranno sia dare informazioni rilevanti sulla *societas sceleris* della quale hanno fatto parte, sia dare i maggiori contributi in sede di dibattito. Per chi invece non ha rivestito una posizione apicale nelle organizzazioni criminali, un'interpretazione scorretta della legge porterebbe a riservargli l'accesso alle semplici, benché speciali, misure di protezione¹⁶⁸.

¹⁶⁸ A tal proposito M. FUMO, op. cit. p. 144, ritiene che potrebbe verificarsi, sul versante delle misure di protezione, ciò che, in merito al trattamento sanzionatorio collegato al pentitismo politico, si è verificato, secondo il L. FERRAJOLI, *Ravvedimento processuale ed inquisizione penale*, in «Questione Giustizia» n. 2/1982 p. 209 ss., il quale parla di paradossale capovolgimento del principio garantista della proporzionalità della pena alla gravità del reato, poiché, quanto maggiori sono stati il coinvolgimento del dissociato e la sua responsabilità penale, tanto più cospicuo sarà per lui lo «sconto di pena».

4.6.1 I contenuti dello speciale programma e le misure di protezione aggiuntive

I contenuti dello speciale programma di protezione sono previsti dall'articolo 13 comma V della L. 82/1991, come riformato dall'articolo 6 della L. 45/2001, e sono oggi specificati nell'articolo 8 del Decreto Ministero Interno del 23 aprile 2004, n. 161.

Lo speciale programma di protezione, che è formulato secondo criteri che tengono specifico conto delle situazioni concrete, presenta da un lato delle modalità di assistenza, tutela e trattamento del collaboratore e del testimone che sono comuni alle speciali misure di protezione, vale a dire l'adozione di opportune misure tutorie ad opera degli organi di pubblica sicurezza, particolari modalità di custodia in istituti penitenziari o particolari modalità di “pionamento” o traduzione, nel caso in cui il soggetto dichiarante sia detenuto, e delle misure volte al reinserimento sociale del collaboratore-testimone. Dall'altro lato però presenta delle modalità che sono proprie, aggiuntive ed esclusive solo dello speciale programma. In particolare le misure adottabili possono essere:

- 1) il trasferimento delle persone non detenute in luoghi protetti;
- 2) speciali modalità di tenuta della documentazione e delle comunicazioni al servizio informatico;
- 3) il cambiamento delle generalità, come disciplinato dal d.lgs 29 marzo 1993, n. 119¹⁶⁹;
- 4) altre misure straordinarie che vengono ritenute necessarie per la protezione del soggetto dichiarante e, se presenti, dei familiari;
- 5) utilizzazione di documenti di copertura, per assicurare la sicurezza, la riservatezza e il reinserimento sociale degli interessati. Il Servizio centrale di protezione provvede, tramite dirette intese con il Centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1 aprile 1981, n. 121, ad attivare procedure di controllo sull'utilizzazione dei documenti di copertura rilasciati ai collaboratori di giustizia, salvaguardando la riservatezza delle informazioni;

¹⁶⁹ V. Infra 3.6.4.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

- 6) misure atte a favorire il reinserimento sociale del collaboratore o del testimone di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione;
- 7) misure di assistenza personale ed economica;
- 8) misure straordinarie, anche di carattere economico, eventualmente necessarie.

Per quanto riguarda le misure di assistenza economica, a meno che non possa provvedervi, in tutto o in parte, il soggetto protetto, possono ricomprendersi:

- A) la sistemazione e spese alloggiative;
- B) le spese per l'esigenze sanitarie, se non è possibile per i soggetti protetti avvalersi delle strutture pubbliche;
- C) spese per i trasferimenti giustificati da motivi di sicurezza, sanitari o di reinserimento sociale;
- D) le spese per l'assistenza legale;
- E) l'assegno di mantenimento nel caso di impossibilità di svolgere attività lavorativa, secondo le modalità e nei limiti fissati dall'articolo 13, comma 6, della legge 15 marzo 1991, n. 82 e dalla Commissione centrale..

Lo speciale programma, a differenza delle speciali misure, non fa fronte ad esigenze temporanee di sicurezza ma ad esigenze che possono protrarsi anche per tutta la vita del soggetto dichiarante.

A proposito dello speciale programma, la legge parla di trasferimento in luogo protetto, mentre nelle speciali misure si parla di trasferimento in altra località; si deve ritenere¹⁷⁰ quindi che per il collaboratore-testimone titolare dello speciale programma di protezione sia richiesto un *quid pluris* rispetto al trasferimento in altra località diversa dal luogo di residenza.

Comunque, appare sottile la distinzione che si rileva nella legge tra il contenuto delle speciali misure e quello dello speciale programma. In tal senso avrebbero dovuto essere decisivi i decreti interministeriali che, il Ministro dell'Interno, in attuazione dell'articolo 17 *bis*, avrebbe dovuto predisporre per chiarire e specificare i contenuti delle misure. Con il Decreto del Ministro dell'Interno 23

¹⁷⁰ M. FUMO, *Delazione collaborativa, "pentimento" e trattamento sanzionatorio: la nuova normativa sui collaboratori di giustizia: esegesi, spunti critici, riflessioni: commento organico alla L.13-2-2001, n.45*, Simone, Napoli, 2001, p. 175.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Aprile 2004 , n. 161 si è distinto in modo più netto, predisponendo due articoli diversi, il contenuto dello speciale programma da quello delle speciali misure.

È evidente che il legislatore ha voluto lasciare libero l'esecutivo che, attraverso questi decreti e la prassi applicativa, avrebbe dovuto dare contenuto alle indeterminate direttrici della legge. Però questa procedura, condividendo sempre il parere di Fumo¹⁷¹, è di dubbia correttezza poiché su degli aspetti fondamentali del trattamento del collaboratore, il potere legislativo, rappresentante dell'intero corpo elettorale, ha abdicato a favore del governo¹⁷².

4.6.2 L'assegno di mantenimento

Tra le misure di assistenza economica che possono essere inserite nello speciale programma di protezione rientra l'«assegno di mantenimento», che è in particolare regolato dall'articolo 13 commi VI e VII L. 82/1991, così come modificato dall'articolo 6 L. 45/2001.

La legge chiarisce che il collaboratore avrà diritto alla corresponsione dell'assegno di mantenimento solo nel caso in cui non sia in grado di provvedere da solo al sostentamento suo e della sua famiglia, e quindi anche nel caso in cui non possa lavorare o non sia opportuno che lavori. Questa previsione deve però essere messa in relazione con quella dell'articolo 5 L. 45/2001 che modifica l'articolo 12 L. 82/1991, il quale prevede l'obbligo per il soggetto che voglia iniziare un'attività collaborativa di «specificare dettagliatamente tutti i beni posseduti o controllati, direttamente o per interposta persona, e le altre utilità delle quali dispone direttamente o indirettamente, nonché, immediatamente dopo l'ammissione alle speciali misure di protezione, versare il danaro frutto di attività illecite. L'autorità

¹⁷¹ M. FUMO, op.cit.

¹⁷² A proposito dei decreti interministeriali, F. ROBERTI - R. ALFONSO, *Pentiti: norme poco chiare favoriscono equivoci ed applicazioni arbitrarie*, in «Diritto e Giustizia», fascicolo n. 26 del 7 luglio 2001, p. 46 ss., esprimono «disappunto» per la mancata indicazione di un termine entro il quale i predetti decreti debbano essere emanati e si augurano non si debbano attendere alcuni anni per vedere completata la disciplina.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

giudiziaria provvede all'immediato sequestro del danaro e dei beni ed utilità predetti».

Per quanto riguarda l'importo dell'assegno di mantenimento, questo è quantificato sulla base di alcuni specifici criteri e può essere in seguito aggiornato ed adeguato periodicamente in base alle variazioni ISTAT. Inoltre l'assegno può, se ricorrono specifiche circostanze, essere aumentato dopo aver acquisito i pareri dell'organo che ha formulato la proposta e del Procuratore Nazionale Antimafia o del Procuratore Generale, a seconda che si tratti di delitti di tipo mafioso o di altri delitti. Salvi i casi in cui è possibile aumentarne il *quantum*, l'importo dell'assegno di mantenimento e delle integrazioni per le persone a carico prive di capacità lavorativa, «non può superare un ammontare di cinque volte l'assegno sociale di cui all'articolo 3, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare)»¹⁷³. Questa previsione vuole evitare l'arbitrio nella quantificazione della retribuzione dei collaboratori e vuole «evitare, in sostanza, qualsiasi sospetto, (che talvolta è stato avanzato¹⁷⁴) di connessione tra il contenuto delle dichiarazioni e l'entità delle misure di assistenza, che devono essere un mezzo di sussistenza e non un premio»¹⁷⁵.

Inoltre, come rileva una parte della dottrina¹⁷⁶, il legislatore al fine di «garantire la completa trasparenza nella gestione economica dei collaboratori e diradare il sospetto che abbiamo richiamato...non si è limitato a dettare la previsione relativa

¹⁷³ Così il comma VI dell'articolo 13 L. 82/1991 come modificato dall'articolo 6 L. 45/2001.

¹⁷⁴ V. TOMASONE, *Rigore e genuinità della collaborazione. I pentiti nell'applicazione della legge*, in «Diritto e Giustizia», fascicolo 28 (inserto speciale), 2003, p. 4.

¹⁷⁵ Così si esprime la Relazione semestrale del Ministro dell'Interno 1 gennaio-31 giugno 2001. Anche nella Discussione Generale in Senato sul d.d.l. n. 2207 del 23 marzo 2000, si tratta del problema della connessione tra dichiarazioni rese ed entità dell'assegno di mantenimento l'intervento del Senatore Follieri, il quale ricorda «Abbiamo stabilito che l'assegno mensile per i collaboratori non può superare un ammontare di cinque volte l'importo che viene concesso dallo Stato a chi gode della cosiddetta pensione sociale. Si tratta di una scelta che è stata al centro di un'accesa discussione in Commissione giustizia; una scelta che, in qualità di relatore, ho condiviso perché non ho mai apprezzato le elargizioni che sono state attribuite a collaboratori, i quali addirittura hanno usufruito di centinaia e centinaia di milioni di lire».

¹⁷⁶ L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, CEDAM, 2002, pp. 95 ss.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

all'importo dell'assegno di mantenimento, ma ha anche imposto al Ministro dell'Interno, nella sua Relazione semestrale al Parlamento, di indicare le spese sostenute per l'assistenza dei soggetti protetti e di specificare l'ammontare e le ragioni delle integrazioni degli assegni di mantenimento eventualmente intervenute».

A tal proposito, il legislatore ha inoltre stabilito che il giudice del dibattimento possa acquisire, su richiesta della difesa dei soggetti accusati dal collaboratore, sia l'importo dettagliato delle spese per lui sostenute sia l'eventuale provvedimento con il quale la Commissione ha disposto l'integrazione dell'assegno di mantenimento.

In merito alle previsioni ora menzionate, contenute nell'articolo 13 comma VI L. 82/1991, modificato dall'articolo 6 L. 45/2001, sono state sollevate alcune perplessità, ricostruite dalla dottrina poco fa menzionata¹⁷⁷.

Innanzitutto si è detto come queste previsioni siano penalizzanti per i collaboratori con una famiglia più numerosa. Infatti è vero che, per come è formulata la norma, non è consentito alla Commissione di graduare l'importo dell'assegno sull'entità dei nuclei familiari; e non si può sostenere, ragionevolmente, che la norma in esame abbia voluto spingere la Commissione ad assegnare un importo minimo di assegno per i collaboratori privi di famiglia o con famiglia ristretta e il quintuplo dell'assegno sociale ai soli collaboratori che avessero una famiglia particolarmente numerosa. Questa soluzione avrebbe un effetto penalizzante e disincentivante sulle collaborazioni, cosa che sicuramente non è voluta dal legislatore. Potrebbe essere superato quest'effetto penalizzante consentendo alla Commissione centrale di inserire, tra i casi che permettono l'integrazione dell'assegno, quello diretto ad assicurare un dignitoso tenore di vita ai collaboratori di giustizia che hanno una famiglia particolarmente numerosa.

Qualche perplessità è stata sollevata anche sull'articolo 13 comma 6 ultima parte, che consente al giudice di acquisire l'importo in dettaglio delle spese sostenute per il collaboratore o del provvedimento di integrazione dell'assegno di

¹⁷⁷ L. D'AMBROSIO, op. cit.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

mantenimento. I dubbi su questa previsione sorgono in quanto, se le somme versate al collaboratore fossero servite per il reinserimento sociale, suo e della sua famiglia, mediante nuove e specifiche attività, le notizie che vengono fornite al giudice potrebbero far intuire il tipo e il luogo di svolgimento delle stesse, mettendo così a rischio la sicurezza del collaboratore¹⁷⁸. Una tale situazione si verifica anche nei casi in cui la richiesta di documentazione da parte del giudice riguardi le spese sostenute per un testimone di giustizia; ed infatti non si può ritenere che l'articolo 13 comma VI non si applichi, per questa parte, anche a tale categoria di soggetti sotto protezione. La stessa dottrina¹⁷⁹ ritiene che Commissione e Servizio centrale potrebbero superare queste perplessità attraverso «l'individuazione di un sistema organizzativo-contabile che, tenendo conto sia del potere-dovere del giudice di acquisire la documentazione sia delle finalità che la ispirano, permetta di separare il dato informativo sulle spese effettuate dai dati che, pur essendo superflui nell'ottica delle finalità di “trasparenza gestionale” perseguite dalla norma, consentono la localizzazione del soggetto protetto». E proprio queste finalità di trasparenza gestionale che la norma persegue, possono portare a ritenere che al giudice verranno trasmessi solo i dati necessari a quelle finalità, restando la possibilità per il giudice di richiedere eventuali integrazioni¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Così si esprime a tal proposito A. SPATARO, *Per i collaboratori di giustizia, legge scoraggia-collaborazioni*, in «Diritto e Giustizia» n. 9 del 10 marzo 2001: «orbene, quanto questa indicazione dettagliata sia incompatibile con l'esigenza di riservatezza in ordine alle misure adottate per la protezione e il reinserimento del collaboratore, che pure la legge enuncia in più passaggi, lo comprende chiunque...si è voluto, in realtà, prestare ascolto alle pretese di una parte dell'avvocatura penale secondo cui le notizie in questione dovrebbero concorrere alla formazione del libero convincimento del giudice, ovviamente nel senso di illuminare sinistramente le dichiarazioni del collaborante....le esigenze di trasparenza potrebbero facilmente essere assicurate mediante l'attestazione della sottoposizione del collaboratore allo speciale programma di protezione senza pregiudicare, con la pubblicità di notizie dettagliate, la doverosa segretezza, ad es., sul tipo di attività economica o lavorativa intrapresa dal collaboratore o dai suoi familiari all'interno del programma stesso».

¹⁷⁹ L. D'AMBROSIO, op.cit. pp. 96 ss.

¹⁸⁰ S. ARDITA, *La nuova legge sui collaboratori e testimoni di giustizia*, in «Cassazione Penale» volume XLI, maggio 2001, ritiene che «il resoconto che i difensori possono chiedere al giudice di acquisire, si riferisca unicamente alle spese relative alle misure di assistenza economica - previste nel comma VI dell'articolo 13 che contiene tali disposizioni - come può desumersi dall'assenza di una analoga previsione con riferimento ai costi sostenuti per l'adozione delle “speciali misure”».

4.6.3 L'assistenza legale

Le modifiche introdotte dalla L. 45/2001 hanno riguardato anche un altro aspetto dell'assistenza economica, cioè «l'assistenza legale», che fino al 2001 è arrivata a rappresentare addirittura più del 40% del bilancio destinato al finanziamento della protezione¹⁸¹. Nel febbraio 2001 Olga Capasso, magistrato della Direzione distrettuale antimafia di Palermo, poco prima dell'entrata in vigore della legge n. 45, in un articolo¹⁸² mise in luce i problemi legati alla spesa eccessiva per i legali dei collaboratori di giustizia. Nell'articolo disse che «Il Procuratore Nazionale Antimafia, in una recente trasmissione televisiva, dati alla mano, affrontando le vaste problematiche relative ai collaboratori di giustizia e le critiche da più parti rivolte per il denaro che lo Stato spende per mantenere e proteggere dei criminali...,disse anche che buona parte di quei soldi erano destinati agli onorari dei difensori dei collaboratori. Per l'esattezza il 48 per cento. Il che significa il 48 per cento annuo di una somma dell'ordine di miliardi». La Capasso aderì appieno alla tesi dell'utilità, o meglio dell'indispensabilità dei collaboratori di giustizia per i processi di mafia, e riconobbe che «Nei primi anni difendere un collaboratore è stato rischioso e faticoso. Stressanti viaggi fuori sede, possibile isolamento, almeno all'inizio, dai colleghi del proprio foro, scelta di campo pubblica e per ciò solo pericolosa per l'incolumità personale e la tranquillità professionale». Però «come tutti i fatti umani - disse - anche questa “nuova” professione ha subito delle involuzioni, non certo positive. I collaboranti si sono moltiplicati e con il

¹⁸¹ Ad esempio nel primo semestre del 2001, le spese per l'assistenza legale sono state infatti di circa 39 miliardi di lire sui complessivi 100 miliardi di lire utilizzati per sostenere testimoni e collaboratori di giustizia. Nel secondo semestre del 2001 le spese per l'assistenza legale sono state, invece, di circa 12 miliardi e 500 milioni di lire (pari al 19,8% delle spese complessivamente sostenute). Nella Relazione del Ministro dell'Interno 1luglio - 31 dicembre 2001, si osserva che la riduzione non dipende però da una complessiva contrazione delle spese ma da un rallentamento del loro afflusso dovuto alle diverse modalità di liquidazione. Quindi il calo costituisce un effetto dovuto alla legge di riforma che, prevedendo la liquidazione da parte del giudice, comporta un minor numero di erogazioni. I provvedimenti di liquidazione giudiziale pervengono, infatti, con minore frequenza rispetto al sistema precedente, in cui il Servizio di protezione provvedeva ai pagamenti una volta ricevute le parcelle.

¹⁸² O. CAPASSO, *La difesa dei collaboratori di giustizia*, in «societacivile.it», Palermo, febbraio 2001.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

diffondersi del fenomeno del pentitismo sono diminuiti anche i rischi connessi per i difensori, che sono così aumentati di numero in maniera considerevole...la professione di difensore di collaboratori è diventata vantaggiosa, e per diversi motivi. Prima di tutto...Il loro assistito è sempre confesso e l'intervento dell'avvocato si riduce di solito ad illustrarne la personalità per ottenere un'ulteriore diminuzione di pena. Il Servizio Centrale di Protezione paga. Magari in ritardo, ma paga sicuramente, a differenza di molti clienti. E questo è giusto. Meno giusto, se comparato a quanto viene retribuito un dipendente pubblico, è che paghi le trasferte senza limitazione di importo per quanto riguarda cene e pranzi fuori sede, categorie di alberghi, e soprattutto una diaria di 35.000 lire l'ora da quando il difensore lascia la propria abitazione a quando vi fa rientro. I costi che gravano sul Ministero dell'Interno sono notevolissimi. Tanto, come si è detto, da sfiorare la metà di tutto il budget previsto in bilancio per i collaboratori di giustizia... Per arginarli, con provvedimento discutibile, il Servizio ha cercato di risparmiare sulla presenza dei difensori agli interrogatori, considerandola attività di natura non processuale e pertanto non retribuendola. Ma ciò non è servito ad dilagare di un fenomeno che lascia quantomeno perplessi coloro che nelle aule di giustizia ci stanno tutti i giorni. Basterebbe, a mio parere, ridurre al minimo l'onorario per la partecipazione alle udienze, o diminuire la diaria o richiedere un'attestazione sui concreti interventi in aula, o rimborsare pranzi e cene e biglietti aerei al solo difensore nominato di fiducia e non anche al suo sostituto. Con questi od altri accorgimenti, nel rispetto del diritto di difesa e della legge, l'assistenza al "pentito" cesserebbe di essere, come lo è ora per molti, un comodo strumento di guadagno con scarso impegno professionale, e si darebbe soddisfazione a tanti onesti professionisti che con tali altrui comportamenti vedono, loro per primi, screditata la categoria. E tanto di guadagnato per le casse dello Stato e la collettività».

In base a quanto era previsto in un decreto «riservato» del 1994, l'assistenza legale ai collaboratori, doveva essere limitata ai procedimenti per fatti commessi prima dell'ingresso nel programma di protezione e le prestazioni pagabili erano solo

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

quelle relative alle spese del giudizio e all'onorario di un solo difensore. Alla liquidazione, come abbiamo detto, provvedeva il Servizio centrale di protezione sulla base di alcuni parametri definiti dalla Commissione centrale e portati preventivamente a conoscenza del collaboratore di giustizia¹⁸³.

Dopo l'emanazione della L. 45/2001 e l'entrata in vigore del T.U. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, viene previsto invece che la liquidazione delle spese venga effettuata dal giudice, previo esame della documentazione e previo parere del Consiglio dell'ordine forense.

Ai fini della liquidazione delle spese legali vengono applicati i valori medi della tariffa, ed inoltre si deve tener conto della natura dell'impegno professionale, il quale deve essere misurato valutando il rapporto tra la posizione processuale dell'assistito e gli atti assunti in base ad essa¹⁸⁴. È una valutazione che viene ancorata a parametri discrezionali e quindi è necessario individuare, a parere di D'Ambrosio, dei criteri omogenei, che non danneggino le esigenze difensive del collaboratore, ma evitino il pericolo di abusi.

Il D.P.R. n.115/2002, però, contiene una disposizione che può produrre gravi conseguenze nella delicata materia dei collaboratori di giustizia. Infatti, l'articolo 115¹⁸⁵ del suddetto testo normativo rimanda, per quanto riguarda la liquidazione

¹⁸³ L. D'AMBROSIO, *I testimoni e i collaboratori di giustizia*, CEDAM, 2002, p.97 ss., rileva che «i parametri di liquidazione per la partecipazione a ciascuna udienza erano compresi nella media tra il minimo e il massimo delle tariffe professionali».

¹⁸⁴ L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, CEDAM, 2002, p. 94 ss , ritiene che la previsione permetta di graduare i compensi in base all'impegno effettivo richiesto, di volta in volta, al difensore. Infatti i collaboratori di giustizia sono coinvolti in numerosi processi, ma solo in alcuni vengono ad assumere la qualità di imputati, e cioè una qualità che comporti la condanna per fatti di reato. Nella maggior parte dei processi, invece, i collaboratori assumono la qualità di imputati di reati connessi o collegati, e quindi rendono semplicemente una «testimonianza assistita» su fatti che riguardano responsabilità di altri. E in queste ipotesi, al difensore non viene richiesto un impegno particolarmente significativo, e di questo si deve tener conto nella liquidazione dei compensi.

¹⁸⁵ L'articolo 115 D.P.R. n.115/2002 recita così: «L'onorario e le spese spettanti al difensore di persona ammessa al programma di protezione di cui al decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, sono liquidati dal magistrato nella misura e con le modalità previste dall'articolo 82 ed è ammessa opposizione ai sensi dell'articolo 84»

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

dell'onorario e delle spese della persona ammessa al programma di protezione, all'articolo 82 dello stesso D.P.R.. Il problema è dato dal comma II dell'articolo 82 che recita così: «nel caso in cui il difensore nominato dall'interessato sia iscritto in un elenco degli avvocati di un distretto di Corte d'Appello diverso da quello in cui ha sede il magistrato competente a conoscere del merito o il magistrato davanti al quale pende il processo, non sono dovute le spese e le indennità di trasferta previste dalla tariffa professionale».

Il problema relativo a questo articolo è stato sollevato da alcuni Senatori in un disegno di legge che recita «La ratio dell'articolo 82 è condivisibile in linea generale poiché i soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato sono assai numerosi, e normalmente non abbisognano di un difensore operante fuori distretto... Ma tale ratio non vale più per la difesa dei collaboratori di giustizia. Tali difensori, infatti, per intanto, sono assai meno numerosi. Non si può pretendere che il collaboratore si scelga di volta in volta un difensore “locale”, sia perché è assolutamente sconsigliabile che un numero elevato di persone venga a conoscenza della località segreta nella quale il collaboratore dimora, sia perché, soprattutto in uffici giudiziari di non grandi dimensioni e ubicati in luoghi ad elevata densità di criminalità organizzata, gli avvocati locali o sono incompatibili perché difensori degli accusati, o riluttano ad assumere la difesa dei collaboratori, o sono soggetti a pesanti forme di pressione che comunque attenuano l'efficacia della loro azione difensiva. È quindi altamente raccomandabile che sia rimosso il limite anzidetto, sotto pena della crescente difficoltà a reperire avvocati disposti ad assumere la difesa dei collaboratori, e quindi sotto pena di una loro menomata difesa»¹⁸⁶. Il disegno di legge, anche se aderisce alla prima, propone due soluzioni a questo problema: «la prima consiste nell'inserire nell'articolo 115 del citato testo unico il rimando al solo comma 1 dell'articolo 82 del medesimo testo unico: in tal modo cadrebbe l'esclusione del rimborso delle spese e delle indennità di trasferta a favore dei difensori extra-distrettuali. Un secondo intervento potrebbe

¹⁸⁶ Disegno di legge d'iniziativa dei senatori FASSONE, MARITATI, CALVI, BRUTTI Massimo e AYALA - Comunicato alla Presidenza il 1 ottobre 2002.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

invece consistere nell'aggiungere un comma 2 all'articolo 115, nel quale si specifichi che al difensore del collaboratore di giustizia sono dovute altresì le spese di viaggio e quelle di vitto e pernottamento rese necessarie dall'espletamento del mandato difensivo».

Con la Legge Finanziaria del 2003, del 27 dicembre 2002 n. 289, è stato modificato l'articolo 115 che oggi, nell'ultimo periodo, recita: «Nel caso in cui il difensore sia iscritto nell'albo degli avvocati di un distretto di corte d'appello diverso da quello dell'autorità giudiziaria procedente, in deroga all'articolo 82, comma 2, sono sempre dovute le spese documentate e le indennità di trasferta nella misura minima consentita».

Come messo in luce nelle Relazioni semestrali del Ministro dell'Interno al Parlamento, grazie alla L. 45/2001 e alle successive modifiche approntate con il T.U. n.115/2002, si è assistito ad un ridimensionamento della spesa per l'assistenza legale, che negli anni si è assestata intorno al 7% della spesa globale per i collaboratori e testimoni di giustizia.

Oggi poi, il decreto del Ministero dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, concernente le speciali misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia e i testimoni, ai sensi dell'articolo 17-*bis* L. 82/1991 come modificata dalla L. 45/2001, prevede all'articolo 8 commi IX, X e XI una breve disciplina dell'assistenza legale.

Il comma IX prevede che: «L'assistenza legale è concessa al collaboratore di giustizia in relazione ai procedimenti penali riconducibili all'attività di collaborazione, nonché per i procedimenti relativi all'applicazione di misure di sicurezza, di prevenzione e per quelli dinanzi alla magistratura di sorveglianza; essa spetta per ogni fase del procedimento, compresa quella dell'esecuzione, e per ogni grado del giudizio».

Il comma X invece si occupa in particolare del testimone di giustizia e recita: «L'assistenza legale e' concessa al testimone di giustizia in relazione ai procedimenti nei quali rende dichiarazioni, esercita i diritti e le facoltà riconosciutigli dalla legge in qualità di persona offesa o si costituisce parte civile,

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

nonché in relazione ai procedimenti per la tutela di posizioni soggettive lese a motivo della collaborazione resa».

Il comma XI, infine, tratta dell'assistenza legale di chi costituisce il nucleo familiare del testimone e del collaboratore ed è ammesso al programma di protezione: «L'assistenza legale e' concessa ai familiari e alle altre persone ammesse al programma di protezione in ragione delle relazioni intrattenute con il collaboratore o il testimone di giustizia solo quando anche i soggetti indicati hanno reso dichiarazioni o hanno tenuto condotte di collaborazione».

4.6.4 La mimetizzazione del collaboratore: Il documento di copertura...

Per documento di copertura, come riporta un risalente dottrina¹⁸⁷, secondo la disciplina previgente doveva, ma deve anche attualmente, intendersi un documento che riporti delle generalità diverse da quelle reali e inesistenti, sia sul piano della realtà materiale sia su quello giuridico, nel senso che prima dell'atto non esiste la documentazione giustificativa del rilascio. Il documento di copertura, cioè patente, carte d'identità, tessera sanitaria o altro, ha un'importanza fondamentale perché permette la mimetizzazione anagrafica del soggetto in una località protetta, e di regola prelude al cambiamento delle generalità.

A parere della stessa dottrina¹⁸⁸, non poteva rientrare nel novero dell'utilizzazione dei «documenti di copertura» l'uso di documenti intestati a terze persone che esistono nella realtà, ed infatti al di là dell'assenza di un'esplicita deroga al divieto penale, si deve ritenere che non sia comunque possibile una tale autorizzazione sui diritti personalissimi di queste terze persone.

In precedenza la misura del documento di copertura era regolata dall'articolo 13 comma II della L. 82/1991 che recitava: «Ai soli fini di cui al comma 1 può essere autorizzata l'utilizzazione temporanea di un documento di copertura. L'uso

¹⁸⁷ S. D'AMICO, *Il collaboratore della giustizia*, Laurus Robuffo, Roma, 1995, p.101 ss.

¹⁸⁸ S. D' AMICO, op. cit., p. 101 ss .

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

del documento fuori dei casi autorizzati è punito a norma delle vigenti disposizioni penali».

Competente al rilascio dell'autorizzazione all'utilizzo del documento di copertura era la Commissione centrale o, in via d'urgenza, il Capo della Polizia. La proposta, secondo l'iter previsto, può essere del Procuratore della Repubblica ovvero, previo parere favorevole di questo, del Capo della polizia o del Prefetto.

L'articolo 9, del D.M. 24 novembre 1994 n. 687, stabilisce che il Direttore del Servizio centrale debba richiedere, agli uffici competenti, degli esemplari in bianco per carte di identità o per altri documenti di identificazione; inoltre il Servizio Centrale «provvede alla predisposizione del documento e chiede alle autorità competenti al rilascio, che non possono opporre rifiuto, le registrazioni previste dalla legge e gli ulteriori adempimenti eventualmente necessari».

L'originario comma II articolo 13 della L. 82/1991, come abbiamo detto, stabiliva che l'utilizzazione del documento di copertura fosse possibile solo per perseguire i fini del comma I dello stesso articolo, cioè se fosse funzionale al trasferimento del soggetto in un luogo diverso da quello di residenza o in località protetta, ovvero alle altre misure necessarie per garantire la riservatezza. Quindi, in base a questo articolo, il documento di copertura veniva rilasciato solo nella fase, per così dire, passiva di occultamento, cioè quella fase che mirava a sottrarre il collaboratore dalle ritorsioni della criminalità organizzata, e non in quella attiva di reinserimento del soggetto stesso nella società.

In via interpretativa però, ancora la stessa dottrina¹⁸⁹, riteneva che potesse ammettersi un uso attivo del documento di copertura, purché ciò avvenga per realizzare delle necessità della vita del collaboratore quali il ricovero ospedaliero d'urgenza o anche piccole prestazioni lavorative di carattere temporaneo o precario.

La legge stabilisce però che l'organo che autorizza l'uso del documento debba indicare in modo esplicito le modalità di utilizzo dello stesso, nonché la durata. Per quanto riguarda l'utilizzo del documento, è possibile che venga data

¹⁸⁹ S. D'AMICO, op. cit. p. 101 ss .

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

l'autorizzazione per imporre un uso *ad hoc* ovvero possa essere data l'autorizzazione per un tempo determinato.

Oggi, a seguito delle modifiche intervenute con la L. 45/2001 e con il successivo decreto del Ministero dell'Interno del 23 aprile 2004, n.161, la disciplina sul documento di copertura non è stata radicalmente modificata, infatti l'iter procedurale per autorizzare all'uso del documento di copertura è il medesimo. Però sono stati modificati i fini per i quali può essere autorizzato un collaboratore o un testimone ad utilizzare un documento di copertura. In precedenza l'articolo 13 comma II faceva riferimento solo alla riservatezza e alla necessità di trasferire il dichiarante in luogo protetto, mentre oggi l'articolo 13 al comma X, come modificato dalla L. 45/2001, stabilisce che «Al fine di garantire la sicurezza, la riservatezza e il reinserimento sociale delle persone sottoposte a speciale programma di protezione a norma del comma 5 e che non sono detenute o internate è consentita l'utilizzazione di un documento di copertura»

4.6.5 ...e il cambiamento delle generalità

Un'altra misura importante di mimetizzazione anagrafica del collaboratore-testimone che può essere contenuta nel programma di protezione è il «cambiamento delle generalità». L'articolo 15 della L. 82/1991, come parzialmente modificato dall'articolo 10 della L. 45/2001, prevede che «Nell'ambito dello speciale programma di protezione può essere autorizzato, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, il cambiamento delle generalità, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione.

All'attuazione del disposto del comma 1 si provvede a norma del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e successive modificazioni».

Oltre questo breve riferimento al cambiamento delle generalità nella L. 82/1991, la disciplina di questa particolare misura è contenuta, principalmente nel decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119 e, in parte, nel D.M. n.687/1994, oggi sostituito dal Decreto del Ministero dell'Interno n. 161/2004.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

S. D'Amico¹⁹⁰ ritiene che la norma, introdotta nel 1991, che disciplina il cambiamento delle generalità, abbia una portata rivoluzionaria. Infatti, mentre la misura del documento di copertura era uno strumento già conosciuto perlomeno nell'attività dei Servizi di Sicurezza, l'introduzione nel 1991 del cambiamento delle generalità, nel rispetto dei massimi requisiti di riservatezza, rappresentò un'assoluta novità nel nostro ordinamento, creata appositamente per particolari casi di protezione dei collaboratori di giustizia.

L'introduzione di questa misura ebbe una duplice centralità strategica, sul piano immediato e su quello di lungo periodo.

Da un lato rappresentò il massimo sforzo del legislatore italiano nell'attività di tutela, apparendo quasi come un obiettivo da raggiungere per tutti i collaboratori di giustizia. Dall'altro lato, il cambiamento delle generalità costituì, nella normativa sulla protezione del collaboratore, l'unica misura che sorpassando i confini della semplice attività di sicurezza, inerì sul momento del reinserimento del dichiarante nella società civile. Infatti questo istituto non ha solo una funzione passiva, di occultamento del passato del collaboratore, ma ha anche una funzione attiva, infatti grazie a questa misura il collaboratore può iniziare una nuova vita.

L'articolo 1, d.lgs. 119/1993, disciplina l'iter per il cambiamento delle generalità, coordinato con il procedimento di approvazione dello speciale programma di protezione. Innanzitutto l'istanza dell'interessato, che deve essere indirizzata congiuntamente ai Ministri dell'Interno e della Giustizia, deve essere ricevuta, con gli elementi previsti nell'articolo 12 L. 82/1991, dall'Autorità che propone lo speciale programma, cioè il Procuratore della Repubblica, il Capo della Polizia o il Prefetto. Nel caso in cui sia già in corso lo speciale programma, l'istanza sarà ricevuta direttamente dalla Commissione Centrale¹⁹¹. Anche nel caso in cui la

¹⁹⁰ S. D'AMICO, *Il collaboratore della giustizia*, Laurus Robuffo, Roma, 1995, p. 105.

¹⁹¹ S. D'AMICO, op. cit. p. 107, ritiene che l'avverbio «successivamente» nell'articolo 1 comma I, si riferisca all'effettiva ammissione al programma speciale e non alla mera trasmissione della relativa istanza. Se si argomentasse in modo diverso, cioè prevedendo sempre la competenza della Commissione purché la proposta di ammissione sia presentata, anche se non ancora discussa, non ci sarebbe il parere dell'organo proponente in un momento in cui la stessa Commissione non ha ancora una completa conoscenza del soggetto, in quanto non ha ancora deciso se ammetterlo al programma.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

responsabilità decisionale sia interamente della Commissione centrale, comunque la stessa, non avendo poteri di indagine diretti, dovrà affidarsi, per la fase istruttoria, alle strutture investigative che ne supportano l'attività, non escludendo la possibilità di richiedere una parere non vincolante agli organi proponenti o alla Direzione Nazionale Antimafia.

Il comma II dell'articolo 1 del decreto legislativo, impone che l'istanza per il cambiamento delle generalità dei figli minori contenga il consenso dell'altro genitore o del giudice tutelare, che «...sentiti gli interessati, decide tenendo conto delle esigenze di tutela della sicurezza del minore, della sicurezza della persona ammessa allo speciale programma di protezione e dei diritti dei coniugi».

L'articolo 2 del d.lgs. n. 119/1993 regola l'attività della Commissione Centrale, che viene descritta come un'attenta istruttoria, alla quale seguono, «se si ritiene che ogni altra misura non risulti adeguata», gli atti per il provvedimento di cambiamento delle generalità. A parere di D'Amico¹⁹², da questa formula normativa si trarrebbe che la Commissione debba fare un'attenta valutazione circa l'adeguatezza del cambiamento delle generalità nel caso concreto rapportandola con le esigenze di protezione.

Il comma II dell'articolo 2 del suddetto decreto prevede la nomina, da parte della Commissione centrale, dell'Autorità incaricata di provvedere agli adempimenti materiali connessi al cambiamento delle generalità.

A parere della dottrina, sarebbe stato più corretto che questo incarico venisse rimesso esclusivamente al Servizio Centrale di protezione, che si occupa di attuare il programma di protezione; infatti sarebbe stato preferibile accentrare nel Servizio centrale, la responsabilità di coinvolgere ulteriori strutture nell'intervento per il cambiamento delle generalità.

A questa incongruenza del decreto legislativo del 1993, aveva posto rimedio il D.M. n. 687/1994, il quale all'articolo 11 comma 1 stabiliva che «L'autorità incaricata di inoltrare le richieste di cui all'art. 4 del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, è di norma, il direttore del Servizio centrale di protezione o persona

¹⁹² S. D'AMICO, op. cit. p. 108.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

dipendente dallo stesso Servizio, specificamente designata»; oggi la medesima previsione è contenuta nell'articolo 17 comma I, D.M.Interno n. 161/2004.

Il comma III dell'articolo 2, d.lgs. 119/1993, prevede il necessario intervento della Commissione Centrale, la quale predisporrà gli atti per la revoca del provvedimento di cambiamento delle generalità, nel caso di gravi violazioni degli impegni assunti a norma del comma II dell'articolo 12 L. 82/1991 come modificato dalla L. 45/2001.

Per quanto riguarda i contenuti del decreto di cambiamento delle generalità vengono disciplinati nel comma I dell'articolo 3 del d.lgs. n.119/1993.

Lo stesso articolo al comma II stabilisce, invece, che «I dati di cui al comma 1, nonché le risultanze del casellario giudiziale e del centro elaborazione dati di cui all'art. 8 della legge 1 aprile 1981, n. 121, unitamente a quelli riferiti alle precedenti generalità» sono iscritti nel registro dei dati che, istituito presso il Servizio Centrale di protezione e alla cui vigilanza provvede la Commissione centrale, è il documento che costituisce l'unica relazione tra le vecchie e le nuove generalità. Il funzionamento del registro dei dati era in origine disciplinato dall'articolo 10 D.M. 687/1994, mentre oggi è regolato dall'articolo 16 del d.lgs. 119/1993.

Il contenuto del decreto di cambiamento delle generalità è ritenuto da D'Amico¹⁹³ troppo analitico, e finisce quindi con il costituire un nuovo ed ulteriore punto di contatto tra le vecchie e nuove generalità del collaboratore. L'Autore ritiene che sarebbe stata più opportuna l'emanazione di un provvedimento dei due Ministri che autorizzasse solo al cambiamento del nome, rimettendo poi alla Commissione centrale o al Servizio centrale, il compito di provvedere. Questa procedura, avrebbe avuto il pregio di far sì che, l'unico documento nel quale sarebbe stato possibile rinvenire insieme le vecchie e le nuove generalità fosse il registro previsto al comma II.

L'articolo 4 del decreto legislativo disciplina, in modo tecnico, l'attività dell'Autorità designata ex articolo 2, e permette di redigere i documenti con le

¹⁹³ S. D'AMICO, op. cit. p. 109.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

nuove generalità, e di iscrivere le stesse in albi o registri, compreso quello anagrafico, che fanno sì che nasca un nuovo soggetto di diritto. Su questo punto è intervenuto anche l'articolo 11 D.M. 687/1994, oggi sostituito dall'articolo 17 d.lgs. 119/1993, che ha dettato alcune regole affinché venga tutelata la riservatezza del collaboratore, anche nella richiesta di atti, e venga nel contempo garantita la correttezza e la verificabilità dell'azione del personale che opera.

Il comma III dell'articolo 4 stabilisce poi che «E' fatto comunque divieto all'autorità designata a norma dell'art. 2 di richiedere atti o provvedimenti che la persona ammessa al programma di protezione non potrebbe ottenere per mancanza di qualità, situazioni soggettive o requisiti richiesti da disposizioni di legge o di regolamenti». In sostanza il mutamento è circoscritto alle sole generalità e non si estende alla persona in sé, che rimane titolare delle situazioni giuridiche soggettive preesistenti.

L'articolo 5 prevede semplicemente un esonero dalla responsabilità di coloro che partecipano a formare atti, all'attività di registrazione e certificazione prevista dal decreto sul cambiamento delle generalità.

L'articolo 6 invece si occupa degli effetti del decreto di cambiamento delle generalità, e si capisce subito come la procedura di cambiamento sia in realtà parziale, nel senso che non si poteva, a meno di scelte radicali, far scomparire completamente un soggetto e sostituirlo con un altro fittizio, costruito *ex novo*.

Infatti già il comma II stabilisce che «Gli atti da annotarsi, iscriversi o trascriversi nei registri dello stato civile contenenti i dati relativi alle precedenti generalità continuano ad essere annotati, iscritti o trascritti sotto le precedenti generalità», mentre il III prevede che «Il decreto di mutamento delle generalità non ha effetto sui rapporti di natura civile e amministrativa, sostanziali e processuali, in cui è parte la persona protetta, che sono in corso alla data del decreto medesimo e che si riferiscono a fatti, atti o contratti verificati o stipulati anteriormente alla data del provvedimento».

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

L'articolo 7 si occupa della sorte delle vecchie generalità, alle quali viene data una residenza fittizia, che è una «sorta di casella postale»¹⁹⁴ per corrispondenza e notificazioni rivolte al soggetto sotto protezione.

L'articolo 8 invece tratta della tutela dei terzi di buona fede, e stabilisce anche che, nel caso in questi vengano pregiudicati dal cambiamento delle generalità e il Tribunale non ravvisi alcun'altra soluzione, può stabilire che il Presidente della Commissione Centrale comunichi all'interessato le nuove generalità del collaboratore.

Infine l'articolo 9 impone la segretezza dei procedimenti «per il cambiamento delle generalità di cui al presente decreto e quelli relativi alle attività dell'autorità designata di cui all'art. 3 e del servizio centrale di protezione», stabilendo che «sono coperti dal segreto di ufficio». E inoltre prevede che «i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre sulle precedenti generalità della persona per la quale è disposto il cambiamento delle generalità».

Nella sua elaborazione D'Amico¹⁹⁵ prospetta poi una regolamentazione del cambiamento delle generalità che «osi andare oltre la previsione del 1993, sino ad ipotizzare un'estinzione, per così dire, più definitiva del precedente soggetto». L'Autore dice, ad esempio, che nel caso di un collaboratore che nel patrimonio abbia rilevanti attività, sia in termini di capitali che di rendite, è difficile che egli possa continuare a goderne, e quindi si potrebbe «concepire una previsione in base alla quale, all'atto del cambiamento delle generalità, lo Stato subentri quale successore a titolo universale, con tutte le facoltà previste dalla legge civile, nei rapporti patrimoniali in atto, erogando una somma, pari ad una frazione del valore delle attività a titolo di indennizzo. Tutto ciò non ha trovato però, ancora, seguito.

¹⁹⁴ Così si esprime S. D'AMICO, *Il collaboratore della giustizia*, Laurus Robuffo, Roma, 1995, p. 112.

¹⁹⁵ S. D'AMICO, op. cit. pp.113 ss.

4.7 I doveri del collaboratore di giustizia

Il sistema di tutela si fonda quasi interamente su una «concordata forma di auto limitazione della propria libertà personale»¹⁹⁶ da parte di coloro che sono esposti a pericolo a causa della loro collaborazione con la giustizia. È quindi implicito che l'eventuale indisponibilità a sottoporsi alle prescrizioni stabilite nel programma di protezione, non fa venire meno l'obbligo per lo Stato di proteggere chi è in pericolo. Però, a differenza di quanto avviene per le misure di tutela adottate in via ordinaria, con l'adozione dello speciale programma di protezione e delle misure speciali da parte della Commissione, si instaura un rapporto giuridico complesso tra lo Stato e la persona protetta, con assunzione di obblighi reciproci. «La natura giuridica dell'atto costitutivo del rapporto di protezione può ben ravvisarsi nel contratto di “diritto pubblico”, o forse meglio, ad “evidenza pubblica”, destinato cioè a regolare rapporti giuridici che accedono ad un provvedimento amministrativo, per il conseguimento di evidenti finalità di interesse pubblico»¹⁹⁷.

Proprio per questa ragione sia la vecchia che la nuova normativa di protezione prevedono che la persona sottoposta alle misure, le sottoscriva, assumendo contestualmente gli obblighi previsti.

L'articolo 12 della L. 82/1991 è stato modificato dall'articolo 5 della L. 45/2001.

È stata, innanzitutto, introdotta la rubrica «Assunzione degli impegni», e poi è stata modificata la formula «proposta di ammissione allo speciale programma di protezione» in quella di «proposta di ammissione alle speciali misure», che come sappiamo comprendono sia le misure in senso stretto che lo speciale programma.

In ogni caso, sia per le misure di protezione in senso stretto che per lo speciale programma, gli obblighi del soggetto ammesso sono identici.

Il primo comma dell'articolo 12 della L.82/1991 enuncia le informazioni che, coloro nei cui confronti è avanzata proposta di ammissione alle speciali misure di

¹⁹⁶ Queste le parole di S. D'AMICO, *Il collaboratore della giustizia*, CEDAM, 1995, p. 125 ss.

¹⁹⁷ Questa l'opinione di S. ARDITA, *La nuova legge sui collaboratori e testimoni di giustizia*, in «Cassazione Penale» volume XLI, maggio 2001, p. 1706.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

protezione, devono rilasciare all'Autorità proponente¹⁹⁸. In questo comma si dispone che l'attestazione rilasciata da colui che rende dichiarazioni, oltre che completa, debba essere anche documentata. Però, a parere di Fumo¹⁹⁹, «nella pratica, in considerazione della concreta situazione nella quale viene a trovarsi chi inizia una attività di collaborazione, appare più plausibile che la documentazione attinente alle attestazioni, venga fatta acquisire, su iniziativa del P.M. o delle forze di polizia, presso i vari organi titolari del potere di certificazione».

Il secondo comma dell'articolo 12, invece, si occupa degli obblighi imposti all'interessato, ed in particolare prevede che i collaboratori di giustizia sotto protezione si impegnino a:

- a) osservare le norme di sicurezza prescritte e collaborare attivamente all'esecuzione delle misure;
- b) sottoporsi a interrogatori, a esame o ad altro atto di indagine ivi compreso quello che prevede la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione;
- c) adempiere agli obblighi previsti dalla legge e dalle obbligazioni contratte;
- d) non rilasciare a soggetti diversi dalla autorità giudiziaria, dalle forze di polizia e dal proprio difensore dichiarazioni concernenti fatti comunque di interesse per i procedimenti in relazione ai quali hanno prestato o prestano la loro collaborazione e a non incontrare né a contattare, con qualunque mezzo o tramite, alcuna persona dedita al crimine, né, salvo autorizzazione dell'autorità giudiziaria quando ricorrano gravi esigenze inerenti alla vita familiare, alcuna delle persone che collaborano con la giustizia;

¹⁹⁸ L'articolo 12 comma I prevede che: «Le persone nei cui confronti è stata avanzata proposta di ammissione alle speciali misure di protezione devono rilasciare all'autorità proponente completa e documentata attestazione riguardante il proprio stato civile, di famiglia e patrimoniale, gli obblighi a loro carico derivanti dalla legge, da pronunce dell'autorità o da negozi giuridici, i procedimenti penali, civili e amministrativi pendenti i titoli di studio e professionali, le autorizzazioni, le licenze, le concessioni e ogni altro titolo abilitativo di cui siano titolari. Le predette persone devono, altresì, designare un proprio rappresentante generale o rappresentanti speciali per gli atti da compiersi»

¹⁹⁹ M. FUMO, *Delazione collaborativa, pentimento e trattamento sanzionatorio*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2001, p. 159 ss .

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

- e) specificare dettagliatamente tutti i beni posseduti o controllati, direttamente o per interposta persona, e le altre utilità delle quali dispongono direttamente o indirettamente, nonché, immediatamente dopo l'ammissione alle speciali misure di protezione, versare il danaro frutto di attività illecite. L'autorità giudiziaria provvede all'immediato sequestro del danaro e dei beni ed utilità predetti.

La prescrizione prevista nella lettera a), già inserita nell'originaria formulazione dell'articolo 12, sembra pleonastica in quanto è normale che il primo e fondamentale obbligo per il soggetto sottoposto a protezione, per sua volontà o con il suo consenso, sia quello di rispettare le prescrizioni e collaborare con gli organi della protezione²⁰⁰. La previsione della legge sembra essere determinata più dall'opportunità di offrire un aggancio normativo ad un eventuale provvedimento sanzionatorio, come la modifica *in pejus* o la revoca delle misure, a seguito dell'inadempimento di tale obbligo, che da esigenze di chiarezza.

Un'innovazione importante è data dalla lettera b) dove si prevede, esplicitamente, il divieto di sottrarsi al compimento di atti da svolgersi nel corso del procedimento scaturito dalle sue dichiarazioni o nel quale queste dichiarazioni sono raccolte. È importante la norma soprattutto per quanto riguarda il dibattimento, poiché il «pentito» non potrà, più sottrarsi al contraddittorio e dovrà sempre prestarsi all'esame e al controesame, non potendosi più nascondere dietro presunte indisponibilità, in qualsiasi modo motivate²⁰¹.

²⁰⁰ Quindi il collaboratore, come esplicita M. FUMO, op. cit., dovrà tra le altre cose impegnarsi a: a) evitare comportamenti che determinino la rivelazione della nuova identità e della nuova residenza; b) evitare azioni che possano mettere a repentaglio la incolumità del personale addetto alla tutela; c) assumere tutte le possibili precauzioni atte ad evitare che altri vengano a conoscenza del suo status di collaboratore di giustizia; d) astenersi dal ritornare nella città di provenienza senza la autorizzazione del servizio centrale; e) accettare le opportunità di lavoro offerte procurate dalla amministrazione; f) nominare un proprio rappresentante per la notifica degli atti processuali.

²⁰¹ S. ARDITA, op. cit. p. 1707, ritiene che «questa previsione dovrebbe considerarsi pleonastica - dal momento che tale atto costituisce senza dubbio una attività investigativa e in quanto tale non può essere rifiutata - se la sua collocazione tra gli impegni da sottoscrivere non sembrasse frutto di una impostazione tesa a considerare come un impegno susseguente alla “stipulazione” del contratto di protezione, ciò che costituisce invece presupposto, antecedente logico, giuridico e cronologico, per l'erogazione delle misure... Le misure quindi dovrebbero precedere sempre la redazione del verbale».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Questa norma può anche essere vista come un utile strumento per azionare il diritto al contraddittorio, previsto esplicitamente nella legge costituzionale di modifica dell'articolo 111. È prevista, nell'articolo 13 quater, la possibilità di modificare o revocare le misure di protezione qualora ci sia un rifiuto del collaboratore a rispondere.

L'obbligo previsto nella d) si può idealmente scomporre in due. La prima parte, dove è previsto il divieto di rilasciare, a soggetti diversi dalla autorità giudiziaria, dalle forze di polizia e dal proprio difensore, dichiarazioni concernenti fatti comunque di interesse per i procedimenti in relazione ai quali hanno prestato o prestano la loro collaborazione, è rimasta inalterata rispetto a quanto introdotto dalla legge 386 del 1992. La perplessità di questa previsione è legata all'indicazione, alquanto generica, del termine «forze di polizia», senza meglio specificare se si deve trattare di polizia giudiziaria o ufficiali od agenti che operino nell'ambito del sistema della protezione²⁰².

Nella seconda parte, dove è previsto il divieto di avere contatti con altri collaboratori, si deve notare da un lato che a questo divieto può farsi eccezione su autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente, quando ricorrono “gravi esigenze inerenti la vita familiare”.

Dall'altro lato però, «la mancata previsione di un termine di scadenza di tale obbligo» - è stato osservato²⁰³ - «che dovrebbe invece essere ricordato, sia alle esigenze processuali che a quelle di sicurezza del collaboratore e, a maggior ragione del testimone, ed oltre a sacrificare le libertà personali, garantite dalla costituzione, non appare neppure ragionevolmente praticabile con riguardo a talune specifiche situazioni, come i frequenti casi di rapporti di stretta parentela tra collaboratori».

²⁰² Così ritiene M. FUMO, op. cit. p. 162.

²⁰³ F. ROBERTI, *Nella netta distinzione tra premio e tutela un contributo al superamento delle distorsioni*, in «Guida al diritto» n. 11 del 24 marzo 2001, p. 45 ss .

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Una delle prescrizioni più innovative, a parere della dottrina²⁰⁴, è quella prevista dalla lettera e), cioè il dovere di specificare tutti i beni posseduti e versare il denaro frutto di attività illecite. Questa previsione, che contiene l'obbligo esplicito per il collaboratore di liberarsi del patrimonio illecitamente accumulato, non soltanto ha un contenuto «moralizzatore», ma ha anche il pregio di permettere l'aggressione di patrimoni mafiosi.

La norma si collega all'articolo 16 *quater*, L. 82/1991, che prevede per il collaboratore l'obbligo di specificare, nel verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, i beni di cui ha direttamente o indirettamente la disponibilità; tra questi beni, poi, quelli illecitamente acquisiti saranno trasferiti all'erario.

Infine, per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 12, ovvero il comma III *bis*, si prevede che: «All'atto della sottoscrizione delle speciali misure di protezione l'interessato elegge il proprio domicilio nel luogo in cui ha sede la commissione centrale di cui all'articolo 10, comma II». In merito a questa previsione sono stati più volte sollevati dubbi di costituzionalità, i quali però sono stati sistematicamente dichiarati infondati dalla Corte Costituzionale²⁰⁵, che ha escluso la sussistenza di un contrasto con gli articoli 3, 25, 27 comma III e 102 commi I e II della Costituzione, giudicando la «norma conforme a ragionevolezza in quanto rispondente alla necessità di garantire un *quid pluris* di protezione ai collaboratori, impedendo che terzi mal intenzionati possano facilmente individuare i luoghi nei quali essi sono detenuti o, comunque, sottoposti a tutela». Prescindendo dall'elezione di domicilio, la giurisprudenza del Consiglio di Stato, per quanto riguarda l'impugnazione dei provvedimenti di esclusione del collaboratore, e del testimone, dalle misure tutorie, ha ritenuto che fossero di competenza del TAR Lazio, in quanto «questo provvedimento ha l'effetto di

²⁰⁴ M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2002, p. 160 ss. Nello stesso senso A. SPATARO, *Per i collaboratori di giustizia, legge scoraggia-collaborazioni*, in «Diritto e Giustizia» n. 9 del 10 marzo 2001 e S. ARDITA, *La nuova legge sui collaboratori e testimoni di giustizia*, in «Cassazione Penale» volume XLI, maggio 2001, p. 1707.

²⁰⁵ Si veda, ad esempio, sentenza n. 227 del 1999 oppure ordinanza n. 410 del 29 ottobre 1999.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

impedire la partecipazione del soggetto alla suddetta misura su tutto il territorio nazionale»²⁰⁶. L'*eadem ratio* sussiste anche nel caso di provvedimenti di concessione, revoca o modifica delle misure di protezione.

Come espresso da M. Fumo²⁰⁷, in relazione alle controversie riguardanti lo *status* di collaboratore della giustizia, ricomprendente la figura del testimone, si è venuta a creare una precisa linea evolutiva, nel senso che si è individuato un giudice unico in grado di conoscere queste particolari controversie, cioè il giudice della capitale. L'individuazione di questo giudice finisce per dimostrare la portata nazionale dei provvedimenti assunti dalla Commissione.

4.8 Modifica e revoca delle speciali misure e del programma di protezione

Uno degli aspetti più rilevanti della riforma del 2001, a parere della dottrina²⁰⁸, consiste nella previsione di una serie di conseguenze per la violazione degli obblighi connessi alla collaborazione. Infatti l'articolo 13 *quater* della L. 82/1991, introdotto dalla L. 45/2001, e gli articoli 10 e 11 del Decreto Ministero Interno 23 aprile 2004, n. 161 si occupano dei provvedimenti di modifica (compresa la verifica periodica) e revoca delle speciali misure di protezione e del programma di protezione.

Le disposizioni sulla modifica e la revoca delle misure di protezione erano già previste nel D.M. 687/1994, le quali però, a seguito della riforma operata dalla L. 45/2001, sono state elevate a norme di rango primario.

L'articolo 13 *quater* esordisce, nel comma I, dicendo che «le speciali misure di protezione sono a termine e, anche se di tipo urgente o provvisorio a norma dell'articolo 13, comma 1, possono essere revocate o modificate in relazione

²⁰⁶ Consiglio di Stato sentenza 427 del 25 marzo 1999, in sede di interpretazione ed applicazione dell'articolo 3 della L. 1034 del 1971. Di contrario avviso il TAR Calabria sentenza 157 del 25 febbraio 1999, che sul punto aveva sollevato questione di costituzionalità.

²⁰⁷ M. FUMO, op. cit. p. 165.

²⁰⁸ S. ARDITA, op. cit. p. 1707. e M. FUMO, op. cit. p. 183 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

all'attualità del pericolo, alla sua gravità e alla idoneità delle misure adottate, nonché in relazione alla condotta delle persone interessate e alla osservanza degli impegni assunti a norma di legge».

La durata massima, che è prorogabile, delle misure speciali di protezione e dello speciale programma è prevista, dall'articolo 13 *quater* comma III, in un periodo di massimo «cinque anni e non inferiore a sei mesi, entro il quale deve comunque procedersi alle verifiche sulla modifica o sulla revoca»; nel caso in cui il termine non venga indicato, si deve intendere come convenzionalmente stabilito in un anno.

La modifica e la revoca delle misure viene prevista dal legislatore come una conseguenza di un comportamento del collaboratore ritenuto incompatibile.

Si possono, a tal proposito, distinguere due categorie di comportamenti, che vengono presi in considerazione dall'articolo 13 *quater* II comma, in relazione alla loro gravità. La prima categoria dà luogo alla revoca delle speciali misure di protezione e del programma di protezione, ed è costituita «dall'inosservanza degli impegni assunti a norma dell'articolo 12, comma 2, lettere b) ed e)²⁰⁹, nonché la commissione di delitti indicativi del reinserimento del soggetto nel circuito criminale». La seconda categoria invece comprende dei comportamenti che possono²¹⁰ essere valutabili sia ai fini della revoca che ai fini della modifica delle misure e sono: «l'inosservanza degli altri impegni assunti a norma dell'articolo 12, la commissione di reati indicativi del mutamento o della cessazione del pericolo conseguente alla collaborazione, la rinuncia espressa alle misure, il rifiuto di accettare l'offerta di adeguate opportunità di lavoro o di impresa, il ritorno non autorizzato nei luoghi dai quali si è stati trasferiti, nonché ogni azione che comporti la rivelazione o la divulgazione dell'identità assunta, del luogo di residenza e delle altre misure applicate».

²⁰⁹ La lettera b) dell'articolo 12 comma II prevede la sottoposizione ad interrogatori, esame o altro atto d'indagine, mentre la lettera e) prevede l'indicazione di tutti i beni posseduti o controllati, e il versamenti del denaro frutto di attività illecite.

²¹⁰ M. FUMO, op. cit. p. 183 ss., ritiene che questi comportamenti possano anche non portare ad alcuna conseguenza.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Sotto questo punto di vista possono venire in rilievo gli eventuali mutamenti possibili in relazione all'attualità e gravità del pericolo. Infatti, nella parte finale dell'articolo 13 *quater* comma II, il legislatore sottolinea che, per la valutazione della modifica e della revoca delle speciali misure e del programma speciale si «tiene particolare conto del tempo trascorso dall'inizio della collaborazione oltre che della fase e del grado in cui si trovano i procedimenti penali nei quali le dichiarazioni sono state rese e delle situazioni di pericolo di cui al comma VI dell'articolo 9». In sostanza, lo spessore della collaborazione resa e le ipotetiche reazioni del gruppo criminale contro il quale sono state rese le dichiarazioni, vanno rivalutate attraverso le varie fasi del procedimento, essendo possibile che lo stato di pericolo sia inizialmente massimo, e diminuisca con il passare del tempo. Poi è possibile, almeno in teoria, qualora ricorrano nuovamente i presupposti, ammettere una seconda volta il soggetto nel circuito della collaborazione protetta. Sono necessari alcuni chiarimenti in relazione ad uno dei comportamenti che possono portare alla revoca o alla modifica delle misure, cioè alla «commissione di reati indicativi del mutamento o della cessazione del pericolo conseguente alla collaborazione».

Lascia perplessi²¹¹, la possibilità che viene riconosciuta ad un organo amministrativo, come la Commissione centrale, di desumere la cessazione o il mutamento dello stato di pericolo dal compimento di uno o più delitti. È alto, infatti, il rischio di un automatismo nel prendere le decisioni, in quanto, desumere dalla consumazione di un delitto la cessazione dello stato di pericolo è un'operazione che richiede una vasta conoscenza degli scenari criminali e dei pregressi episodi delittuosi. Dato che è difficile che la Commissione centrale abbia la stessa visione prospettica dell'organo inquirente, si potranno non raramente avere contrasti tra il P.M. e gli organi della protezione.

Esiste poi un ultimo caso di revoca, regolato però dall'articolo 16 *quater*, commi VII e VIII. Questa revoca viene definita “per inadempimento”, ed è sempre

²¹¹ M. FUMO, *Delazione collaborativa, pentimento e trattamento sanzionatorio*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2001, p. 187.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

disposta quando il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione non è stato redatto o è stato redatto tardivamente ovvero se risulta che il collaboratore, pur essendone a conoscenza, non ha riferito nel verbale illustrativo alcuni fatti di particolare gravità²¹².

Il Prefetto o il Servizio centrale di protezione, a seconda che si tratti di soggetto sottoposto alle speciali misure o al programma di protezione, sono tenuti, secondo quanto previsto dal comma II dell'articolo 11, Decreto Ministero Interno 23 aprile 2004, n. 161, ad informare la Commissione centrale, l'Autorità proponente e il Procuratore nazionale antimafia o il Procuratore generale presso la Corte d'appello interessato, di ogni comportamento o circostanza che possa portare alla revoca delle misure o del programma di protezione.

Il comma IV dell'articolo 13 *quater* L. 82/1991 e il comma V dell'articolo 11 del predetto decreto ministeriale, prevedono la possibilità anche per l'Autorità che ha formulato la proposta di fare motivata richiesta alla Commissione per modificare o revocare le misure di protezione.

La Commissione centrale, che è l'organo incaricato di pronunciarsi sulla richiesta di modifica o revoca delle misure, prima di decidere ha la possibilità di svolgere attività istruttoria, e parte della dottrina ²¹³ auspica che questa proceda all'acquisizione del parere dell'Autorità che ha proposto l'adozione delle misure nonché, a seconda dei casi, del Procuratore generale presso la Corte d'Appello o del Procuratore Nazionale Antimafia.

Infine, il comma VI dell'articolo 11 del decreto ministeriale 161/2004, prevede un caso particolare di revoca o modifica delle misure o del programma di protezione. È possibile infatti, d'ufficio o su richiesta dell'interessato, anche prima della scadenza delle misure, modificarle o revocarle «per avviare il reinserimento sociale e lavorativo, tenuto conto degli impegni processuali, della esposizione a pericolo, della compatibilità delle iniziative proposte con le esigenze di sicurezza, del tempo trascorso dall'adozione delle misure speciali di protezione». È però in

²¹² Così L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, CEDAM, 2002, p.107.

²¹³ L. D'AMBROSIO, *op. ult. cit.*

ogni caso necessario rivolgersi all'Autorità proponente e a quelle preposte all'attuazione delle misure speciali di protezione, nonché al Procuratore nazionale antimafia o al Procuratore generale presso la Corte d'appello interessato al fine di ottenere il loro parere.

Sezione seconda: Le particolarità per i testimoni di giustizia

4.9 I testimoni di giustizia: le speciali misure e il programma di reinserimento

Già Giovanni Falcone, alla fine degli anni '80, aveva ritenuto fosse di fondamentale importanza l'introduzione nel sistema di disposizioni per la tutela sia dei collaboratori che dei testimoni: «soggetti, questi ultimi, per i quali il problema della protezione era forse ancora più moralmente cogente, trattandosi di persone che si trovavano a dover correre rischi gravissimi solo perché chiamati all'espletamento di un dovere civico, la testimonianza, nell'interesse esclusivo della collettività»²¹⁴.

Come abbiamo già detto la L. 82/1991 non faceva alcuna distinzione tra il collaboratore di giustizia e il testimone, e di conseguenza quest'ultimo era sottoposto alle stesse misure di assistenza e tutela previste per il collaboratore che, com'è noto, proviene dal mondo del crimine. L'anomalia che deriva dalla sostanziale equiparazione tra queste due figure, ha posto questioni molto delicate e complesse, che più volte sono state sollevate nelle sedi istituzionali.

Si dovette aspettare fino alla L. 45/2001 che innovando la precedente normativa in materia, la L. 82/1991, introdusse nel nuovo capo II *bis*, gli articoli 16 *bis* e 16 *ter* dedicati alla protezione dei testimoni di giustizia. Il legislatore del 2001 ha creato

²¹⁴ G. FALCONE, *La mafia dall'interno*, in «www.Antimafia2000.com» n. 32, articolo tratto da un'annotazione manoscritta del giudice Falcone per i lavori di un comitato della sezione siciliana dell'Associazione nazionale magistrati.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

la figura del testimone di giustizia, non solo operando una separazione concettuale con la figura del collaboratore, ma anche una separazione gestionale. La nuova legge ha voluto valorizzare il significato della «denuncia» e il contributo che danno alla giustizia tali soggetti: i testimoni di giustizia, cioè coloro che senza aver fatto parte di organizzazioni criminali hanno sentito il dovere di testimoniare per «senso civico» o «sensibilità istituzionale» esponendo se stessi e le loro famiglie alle reazioni degli accusati e alle loro possibili rappresaglie o vendette²¹⁵. L'articolo 16 *bis* disciplina l'applicazione delle speciali misure di protezione dei testimoni di giustizia, e prevede che nei loro confronti, in presenza dei presupposti dello stato di grave ed attuale pericolo, la Commissione è tenuta a deliberare delle valide misure di assistenza e tutela, anche attraverso l'adozione del programma speciale di protezione, ed a garantire un loro adeguato tenore di vita. A tal fine, come abbiamo già detto²¹⁶, è stata istituita una sezione *ad hoc* del Servizio centrale di protezione, in quanto si è voluto evitare che gli stessi funzionari potessero occuparsi dei collaboratori, provenienti dalla criminalità organizzata, e dei testimoni di giustizia.

Così facendo, il legislatore ha distinto, ulteriormente ed in modo netto, la figura del «testimone puro»²¹⁷ da quella del «pentito», infatti la scelta del testimone di collaborare viene valutata in modo molto diverso rispetto al modo in cui, presumibilmente, viene valutata la scelta degli ex appartenenti alle strutture criminose. Però, sicuramente, si presenteranno dei casi per così dire *border line*, come ad esempio il caso del parente del malavitoso, magari a sua volta collaboratore di giustizia, che, senza essere stato mai condannato, sia però,

²¹⁵ Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari, *Relazione sui testimoni di giustizia*, XV legislatura, doc. XXIII, n.6, Roma, 19 febbraio, 2008, Relatore: on. Angela NAPOLI.

²¹⁶ Vedasi capitolo 3.4.1

²¹⁷ Così lo definisce M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2001, p. 197.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

proprio grazie alla sua contiguità con ambienti criminali, in possesso di informazioni molto utili²¹⁸.

In ogni caso, il legislatore facendo riferimento nell'articolo 16 bis alle figure di persona offesa, testimone e persona informata sui fatti, copre «l'intero arco delle fasi e delle fonti di notizie diverse dall'imputato che si manifestano nel procedimento, dalle indagini al dibattimento»²¹⁹. Con questa disposizione si è voluto chiarire che è possibile approntare la protezione, sin dalle indagini preliminari, a tutti coloro che possano dare un contributo alla ricostruzione di uno o più episodi criminosi. Il richiamo, però, che viene fatto alla persona offesa non ha un autonomo rilievo, infatti a meno che la stessa persona offesa non sia in grado di dare un contributo all'accertamento dei fatti, non è esposta a pericolo.

La posizione del testimone si distingue in modo netto da quella del collaboratore di giustizia in senso stretto, soprattutto per i presupposti che permettono di essere ammessi alle misure di protezione e il regime delle misure stesse.

Nell'articolo 16 *bis* non si richiede, infatti, né che la collaborazione sia fornita per i soli reati di mafia o terrorismo, ed infatti può riferirsi a qualsiasi evento penalmente rilevante, né che la collaborazione abbia necessariamente le caratteristiche di novità o completezza, che si richiedono invece per le dichiarazioni che provengono da soggetti già militanti in organizzazioni mafiose o terroristiche. Quindi l'ammissione dei testimoni alle misure di tutela ed assistenza avviene sulla base di presupposti determinati in modo molto meno rigido.

In ogni caso i testimoni, estranei alle associazioni criminali, possono essere ammessi dalla Commissione centrale alle misure speciali, qualora non siano adeguate le misure ordinarie, però le dichiarazioni rilasciate devono avere, quale unico requisito richiesto, carattere di attendibilità, o quanto meno di non manifesta inattendibilità. Proprio per questo, anche in tal caso, tra le varie indicazioni che il

²¹⁸ Emblematici in tal senso i casi di Piera Aiello e Lea Garofalo.

²¹⁹ P. GIORDANO, *Testimoni: più snella la raccolta delle deposizioni*, in «Guida al diritto» n. 11, 24 marzo 2001, p. 62 e ss. La norma è stata aggiunta nel corso dell'iter parlamentare, infatti essa era assente nell'originario impianto del disegno di legge presentato dal governo.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Procuratore della Repubblica o il Capo della polizia, quali organi proponenti, devono dare all'organo decidente, cioè la Commissione centrale, dovrà esserci anche una sintetica motivazione che spieghi le ragioni per cui vengono ritenute attendibili le dichiarazioni del testimone, a favore del quale vengono richieste le misure di protezione.

L'articolo 16 *bis* precisa, per quanto riguarda le qualità soggettive del testimone di giustizia, che non verrà considerato testimone chi sia gravato da una misura di prevenzione, ovvero colui nei confronti dei quali sia stato promosso un procedimento per l'applicazione di tale misura.

Il Giordano²²⁰ si chiede in quale categoria si dovrebbe collocare un soggetto che, pur essendo sottoposto a misura di prevenzione ma non a procedimento penale, decidesse di collaborare. Non nella categoria dei collaboratori ma nemmeno in quella dei testimoni di giustizia. L'Autore osserva che «in tal caso sembra esservi un ostacolo giuridico per l'inizio della collaborazione...ma si tratta di un ostacolo removibile con la definizione del procedimento di prevenzione. Se il procedimento è in corso, l'inizio della collaborazione può denotare la cessazione della attualità della pericolosità; se il procedimento è definito, questa stessa fattispecie può dar luogo alla revoca del decreto di applicazione, con la conseguenza che rivive il requisito che legittima la collaborazione». Questo ragionamento, a parere di M. Fumo²²¹, è ineccepibile ma le conclusioni sono insoddisfacenti, soprattutto perché consolidata giurisprudenza ritiene che l'inizio della collaborazione non comporti, di per sé, la cessazione della pericolosità sociale²²².

Anche per i testimoni di giustizia, il regime di protezione ed assistenza può estendersi ai parenti che convivono con il testimone e a coloro che risultino in ogni caso esposti a pericolo a causa delle relazioni intrattenute con il dichiarante.

²²⁰ P. GIORDANO, *Testimoni: più snella la raccolta delle deposizioni*, in «Guida al diritto» n. 11 del 24 marzo 2001, p. 62 ss .

²²¹ M. FUMO, *op. cit.* p. 196 ss .

²²² Si veda ad esempio Cass. Sez. V n. 38 deliberata il 12 gennaio 1999 o Cass. Sez. I n. 307, deliberata il 20 gennaio 1997.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

La formula usata dall'articolo 16 *bis*, che recita al comma III: «Le speciali misure di protezione si applicano, se ritenute necessarie, a coloro che coabitano o convivono stabilmente con le persone indicate nel comma 1, nonché, ricorrendone le condizioni, a chi risulti esposto a grave, attuale e concreto pericolo a causa delle relazioni trattenute con le medesime persone», è leggermente diversa da quanto prevede il novellato articolo 9 L. 82/1991, però, sempre Fumo²²³, ritiene che l'interpretazione debba essere identica. Infatti in entrambi i casi si tratta di soggetti estranei ai reati per i quali si procede e che, per il fatto di un terzo, sono esposti a pericolo. Un trattamento non improntato a criteri di assoluta eguaglianza contrasterebbe con il principio ex articolo 3 Costituzione.

L'articolo 16 *ter* della L. 45/2001 disciplina il contenuto delle speciali misure di protezione per i testimoni di giustizia, che sono più ampie rispetto a quelle per i collaboratori di giustizia.

Nella lettera a) dell'articolo 16 *ter* si dice che la tutela dei testimoni debba protrarsi fino alla «effettiva cessazione del rischio», a prescindere dallo stato e dal grado del procedimento nel quale hanno depresso o sono chiamati a deporre. L'effettiva cessazione del pericolo è una nozione dubbia che può dar adito a problemi interpretativi, poiché un rischio rimane sempre, ma è ovvio che il programma speciale così come le misure speciali non possano durare per tutta la vita. È un regime diverso da quello per i collaboratori di giustizia, per i quali è stabilito un periodo minimo di sei mesi ed uno massimo di cinque anni. È prevista la proroga delle misure per i collaboratori, ma in ogni caso i due istituti sono diversi, poiché per quest'ultimi, la tutela è legata alla situazione processuale e all'iter di reinserimento sociale, quindi per loro il programma speciale è provvisorio.

Anche per quanto riguarda l'assistenza economico-sociale la figura del testimone di giustizia differisce da quella del collaboratore. Infatti, mentre il “pentito” deve spogliarsi di tutti i beni e le ricchezze che ha accumulato in modo illecito, questo obbligo, ovviamente, non vige per il testimone. Inoltre se, come avviene di regola,

²²³ M. FUMO, op. cit.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

il testimone dovrà essere trasferito in località diversa da quella d'origine e lì dovrà «rifarsi una vita», lo Stato deve acquisire il suo patrimonio immobiliare a prezzo di mercato, come prevede il III comma dell'articolo 16 *ter*.

Anche tutte le altre misure assistenziali previste a favore del testimone²²⁴ servono per garantire a queste persone incolpevoli il mantenimento di quegli stessi standard economico-sociali dei quali fruivano prima della loro collaborazione.

In sostanza, lo Stato risarcisce il testimone che sopporta le conseguenze delle sue dichiarazioni.

Nell'articolo 16 *ter* non è previsto, per il testimone-persona offesa, alcun concorso alle spese che, eventualmente, saranno da lui sostenute per la costituzione di parte civile; e una dottrina²²⁵ non ritiene che si possa giungere ad una conclusione diversa in via interpretativa, vista la tassatività delle previsioni di spesa. Ritiene l'Autore che si tratti di una grave lacuna, soprattutto perché per i collaboratori “pentiti” è previsto il rimborso delle spese legali.

La legge non prevede nulla, ma deve essere affrontato inoltre il problema che consiste nell'accertare se anche i testimoni debbano redigere il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione. La questione è controversa, anche se l'orientamento prevalente sembra esprimersi in senso contrario²²⁶. Infatti è stato

²²⁴ Così prevede l'articolo 16 *ter*: «b) a misure di assistenza, anche oltre la cessazione della protezione, volte a garantire un tenore di vita personale e familiare non inferiore a quello esistente prima dell'avvio del programma, fino a quando non riacquistano la possibilità di godere di un reddito proprio; c) la capitalizzazione del costo dell'assistenza, in alternativa alla stessa; d) se dipendenti pubblici, il mantenimento del posto di lavoro, in aspettativa retribuita, presso l'amministrazione dello Stato al cui ruolo appartengono, in attesa della definitiva sistemazione anche presso altra amministrazione dello Stato; e) alla corresponsione di una somma a titolo di mancato guadagno, concordata con la commissione, derivante dalla cessazione dell'attività lavorativa propria e dei familiari nella località di provenienza, sempre che non abbiano ricevuto un risarcimento al medesimo titolo, ai sensi della legge 23 febbraio 1999, n. 44; f) a mutui agevolati volti al completo reinserimento proprio e dei familiari nella vita economica e sociale».

²²⁵ M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2001, p.201.

²²⁶ F. ROBERTI, *Nella netta distinzione tra premio e tutela un contributo al superamento delle distorsioni*, in «Guida al diritto» n. 11 del 24 marzo 2001, p. 45 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

sostenuto ²²⁷ che «per i testimoni non si pone il problema della rateizzazione delle dichiarazioni» e che quindi potrebbe non avere alcun senso obbligare questo soggetto a cristallizzare, anche se in modo sommario, le sue dichiarazioni in un verbale, che deve essere redatto entro 180 giorni.

Non concorda con questo argomento il Fumo²²⁸, il quale dice che, «se una garanzia si è voluta costituire a favore degli accusati e di coloro che possono assumere tale veste nei confronti di un accusatore, essa deve essere valutata nella sua oggettività, prescindendo dalle qualità personali di quest'ultimo; però «è certamente vero - sostiene il Fumo - che il testimone di giustizia non è a caccia di benefici premiali, ma ciò non significa che egli non possa essere mosso da altre ragioni per “centellinare” le sue accuse, come nel caso di un testimone comunque vicino, per parentela, affinità, coniugio, a personaggi della criminalità mafioso-camorristica o terroristico-eversiva. E comunque, se si ritiene il diritto di difesa dell'imputato maggiormente garantito dall'obbligo imposto al suo accusatore di completare quantomeno “l'elenco delle accuse e degli accusati” entro 180 giorni, tale garanzia deve valere quale che sia lo *status* di tale accusatore».

Sostiene, l'Autore²²⁹, altri argomenti per avvalorare la sua tesi. Innanzitutto prende in considerazione un argomento storico, dice cioè che il verbale illustrativo ha, per così dire, due antenati: il verbale delle dichiarazioni preliminari, cui erano tenuti i pentiti sotto la vigenza della originaria L. 82/1991 in virtù del D.M. 687/1994, e il verbale delle informazioni preliminari ai fini delle indagini, riservato ai testimoni.

Poi considera degli argomenti testuali: 1) l'articolo 16 *quater* comma I, prevede il verbale per «la persona che ha manifestato la volontà di collaborare», ed è difficile sostenere che in questa categoria non rientri il testimone; 2) l'articolo 16 *sexies* comma I, a proposito dell'esame del collaboratore «quale testimone», stabilisce che «il giudice, su richiesta di parte, dispone che sia acquisito al

²²⁷ P. GIORDANO, *Testimoni: più snella la raccolta delle deposizioni*, in «Guida al diritto» n. 11, 24 marzo 2001, p. 62 ss .

²²⁸ M. FUMO, *Delazione collaborativa, “pentimento” e trattamento sanzionatorio*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2001, p. 202.

²²⁹ M. FUMO, op. cit. p. 202.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

fascicolo del pubblico ministero il verbale illustrativo della collaborazione»; 3) sempre l'articolo 16 *quater* comma I prevede, per il collaboratore-pentito, che nel verbale illustrativo confluiscono anche le notizie e le indicazioni relative ai suoi beni, mentre al comma II dice che «le informazioni di cui al comma 1 relative alla individuazione del denaro, dei beni e delle altre utilità non sono richieste quando la volontà di collaborare è stata manifestata dai testimoni di giustizia».

Da quest'ultimo argomento testuale si deduce che il legislatore, siccome dopo la previsione generale del comma I ha precisato che i testimoni non devono né indicare né conferire i loro averi²³⁰, ha ritenuto che anch'essi debbano redigere il verbale illustrativo della collaborazione che, naturalmente, non avrà contenuto identico a quello imposto ai collaboratori-pentiti²³¹.

Affinché venisse attuata in modo pieno e completo la disciplina per i testimoni di giustizia, introdotta dalla legge n. 45 del 2001, è servita però una rilevante legislazione secondaria. Infatti sono stati emanati, in vari anni, diversi decreti attuativi che sono intervenuti su particolari aspetti relativi alla tutela, all'assistenza, nonché al reinserimento sociale dei testimoni di giustizia.

Per quanto riguarda la tutela legale dei testimoni, è regolata dall'articolo 8, comma X, del Regolamento sulle speciali misure di protezione d.m. n. 161 del 2004; questo articolo stabilisce che al testimone di giustizia debba essere assicurata l'assistenza legale «in relazione ai procedimenti nei quali rende dichiarazioni, esercita i diritti e le facoltà riconosciutigli dalla legge in qualità di persona offesa o si costituisce parte civile» e in tutti i procedimenti per la tutela di

²³⁰ Così l'articolo 16 *quater* comma II, L. 82/1991, come modificata dalla L.45/2001: «Le informazioni di cui al comma 1 relative alla individuazione del denaro, dei beni e delle altre utilità non sono richieste quando la volontà di collaborare è stata manifestata dai testimoni di giustizia».

²³¹ Questa l'opinione espressa, in modo indiretto, da R. ALFONSO, *Collaboratori di giustizia: rompicapo in procura sui soggetti a cui applicare il regime transitorio*, in «Guida al diritto» n. 23, 16 giugno 2001, p. 10 ss, il quale sulla disciplina transitoria, articolo 25 L. 45/2001, con riferimento alla necessità di sottoscrivere il verbale illustrativo, afferma: «in sostanza deve trattarsi di persone, collaboratori o testimoni, che abbiano manifestato la volontà di collaborare, ma alle quali, non essendo ancora beneficiarie di misure definitive di protezione, possono applicarsi le disposizioni di cui ai capi II e II bis». Lo stesso autore, F. ROBERTI, - R. ALFONSO, op.cit., esprime esplicitamente tale opinione.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

posizioni soggettive lese a motivo della collaborazione resa. Inoltre, come al collaboratore di giustizia, anche al testimone di giustizia viene assicurata l'assistenza legale «anche dopo la capitalizzazione delle altre misure di assistenza economica».

L'articolo 12 del decreto interministeriale del 13 maggio 2005, n. 138 prevede alcuni particolari interventi contingenti anche di carattere economico che favoriscano il reinserimento sociale ed diano un supporto tecnico e una consulenza ai testimoni di giustizia.

Tra gli strumenti volti al reinserimento sociale dei soggetti sotto protezione, D'Ambrosio²³² fa rientrare le misure e gli interventi legati allo sviluppo dell'attività di cooperazione internazionale. Infatti molti paesi, sfruttando l'esperienza italiana e la collaborazione con le forze di polizia e con il Servizio centrale di protezione, si stanno dotando di nuovi apparati, investigativi e giudiziari, al fine di contrastare la criminalità organizzata e per creare un sistema normativo efficiente in materia di collaborazione. Gli organismi europei hanno, a tal proposito, formulato alcune raccomandazioni che avevano lo scopo di far considerare, tra le misure di assistenza, il trasferimento all'estero dei testimoni protetti e di incentivare un più ampio scambio di informazioni tra le Autorità responsabili dei programmi di protezione nei vari paesi²³³.

Per quanto riguarda infine la capitalizzazione delle misure di assistenza economica, è regolata dall'articolo 10, comma 15, del d.m. n. 161 del 2004.

²³² L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, CEDAM, 2002.

²³³ Dalla Relazione del Ministro al Parlamento, 1 luglio-31 dicembre 1999, si nota che l'attività degli organismi italiani addetti alla protezione di collaboratori e testimoni, dalla fine degli anni novanta, è stata caratterizzata da intensi rapporti internazionali. Molto importante è stato il Seminario Europeo svoltosi a Roma nella seconda metà del 1999, al termine del quale è stato approvato un documento programmatico nel quale sono state indicate le linee strategiche per sviluppare in questo campo la cooperazione, e che ha prefigurato la possibilità di futuri accordi per lo scambio delle persone protette tra i Servizi di protezione dei paesi europei. Il documento programmatico ha previsto: - l'istituzione, nei paesi che ne sono privi, di uffici di polizia specializzati nella protezione e nell'assistenza ai collaboratori e ai loro familiari; - accordi bilaterali o multilaterali tra organi di polizia per realizzare forme di collaborazione, di formazione comune e di reciproca assistenza; - l'incremento dell'assistenza giudiziaria tra i diversi paesi per assicurare che l'audizione di collaboratori avvenga con le cautele necessarie a mantenere segreti il domicilio e la loro identità.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

La capitalizzazione, che comporta l'interruzione delle misure di assistenza economica già assicurate mensilmente, avviene mediante la corresponsione di una somma di denaro pari all'importo dell'assegno di mantenimento: per i testimoni di giustizia, in presenza di un «concreto e documentato» progetto di reinserimento socio-lavorativo, può essere riferita ad un periodo di dieci anni. Alla capitalizzazione viene aggiunto poi un importo forfettario di 10.000 euro, che può essere rivalutato secondo gli indici ISTAT, come contributo per la sistemazione alloggiativa del testimone e dei familiari. Per ottenerla occorre il parere dell'autorità giudiziaria, la richiesta dell'interessato ed è necessario che la collaborazione stia volgendo al termine.

4.10 I doveri del testimone di giustizia

Come il collaboratore di giustizia, anche il testimone che, a seguito della collaborazione con la giustizia, chiede protezione allo Stato, deve rispettare una serie di doveri che sono specificati nell'articolo 12 della L.45/2001. Questo articolo, che disciplina in particolare i doveri del collaboratore, si applica anche al testimone di giustizia, anche se con alcune particolarità.

Innanzitutto per i testimoni di giustizia è previsto, come per i “pentiti”, un divieto di incontro ed un'eccezione, la quale però, nell'articolo 13 c. IX è formulata diversamente, ed in modo più temperato, rispetto a quella prevista nell'articolo 12 comma II lett. d. Infatti l'articolo 13 comma IX, L. 82/1991, come modificato dalla L. 45/2001, prevede che: «L'autorità giudiziaria può autorizzare con provvedimento motivato i soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 16-quater ad incontrarsi tra loro quando ricorrono apprezzabili esigenze inerenti alla vita familiare»²³⁴, mentre l'articolo 12 c.II lett.d prevede solo un'eccezione al divieto di incontro.

²³⁴ S. ARDITA, *La nuova legge sui collaboratori e testimoni di giustizia*, in «Cassazione Penale» volume XLI, maggio 2001, p. 1707, ritiene che «questa previsione sia inadeguata in quanto...il testimone è diverso dal chiamato in correità...e non può tollerare limiti, imposti dal processo alla propria libertà individuale, per il solo fatto di aver aderito al dovere civico della testimonianza».

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Una seconda, ovvia, differenza tra i doveri imposti al collaboratore in senso stretto e al testimone di giustizia è prevista nel comma III dell'articolo 12, il quale dispone, giustamente, che la prescrizione della lettera e) del comma II, non si applica «ai soggetti indicati nel comma II dell'articolo 16-*quater*», ovvero ai testimoni di giustizia. Questo significa che i testimoni di giustizia, essendo normali cittadini che, per senso civico, hanno collaborato con la giustizia, non devono indicare tutti i beni posseduti o controllati anche per interposta persona...o versare il danaro frutto di attività illecite.

Si applica, come abbiamo già detto²³⁵, anche al testimone di giustizia il comma III bis dell'articolo 12, ovvero l'obbligo, all'atto della sottoscrizione delle speciali misure, di eleggere il domicilio nel luogo in cui ha sede la commissione centrale.

Ed infine, anche per il testimone di giustizia, la competenza sulle controversie riguardanti l'impugnazione dei provvedimenti di esclusione dalle misure tutorie è del Tar Lazio.

4.11 I minori sotto protezione: un approccio sociologico

Un settore particolare che, ancora oggi, è poco indagato e regolamentato, è quello che riguarda i soggetti minori di età sottoposti a protezione in quanto figli di testimoni o collaboratori di giustizia. Alcune indicazioni sulla specificità di tale fenomeno le possiamo cogliere da un articolo di Valeria Lupidi²³⁶.

I figli di collaboratori e testimoni di giustizia, inseriti in un programma di protezione, si trovano a dover affrontare una vera e propria rivoluzione nella loro vita, in primo luogo abbandonando la città dove vivono. Vengono portati via, rapidamente, insieme ai genitori da una macchina della polizia, senza avere la possibilità di salutare nessuno. Se sono a conoscenza della precedente vita dei genitori, quali appartenenti alle organizzazioni mafioso-camorristiche, vivono una situazione ambigua e contraddittoria: infatti, in precedenza, avevano imparato a

²³⁵ Si veda par. 4.7

²³⁶ V. LUPIDI, *Minori e Programma di Protezione per i collaboratori di giustizia*, in «I profili dell'abuso - Profiling» giornale a cura dell'Onap, Anno 2, FocusMinori, N. 2 – giugno 2011.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

temere la polizia, a considerarla un nemico, mentre ora chiedono aiuto e protezione alla polizia; coloro, invece, che erano considerati amici, diventano nemici. Se i minori non sono a conoscenza della vita passata dei genitori, invece, difficilmente riescono a capire ciò che sta accadendo, però avvertono una sensazione di paura, e piano piano perdono fiducia in tutti, compresi i genitori.

Comunque, consapevoli o meno di ciò che gli stia accadendo, i minori iniziano la nuova vita, avendo subito però una perdita che difficilmente sarà superabile: la perdita di amici, parenti, compagni di scuola, della loro casa e delle loro abitudini. Per il bambino, diversamente che per l'adulto, è poco comprensibile questa situazione, non capisce perché ha dovuto lasciare i nonni, perché non può più dire il suo vero nome né da dove viene.

L'Autrice mette in luce come, altrettanto difficile sia difficile la situazione di preadolescente e dell'adolescente. Sebbene questo soggetto sia consapevole di ciò che sta accadendo, è costretto, in una fase delicata dello sviluppo, a lasciare il proprio gruppo di amici, che rappresentano quell'identità che sta cercando di costruirsi. Patiscono, molto spesso, la così detta sindrome da sradicamento, in quanto all'improvviso, e più volte, vengono strappati dal loro gruppo. Infatti, per assicurare un'adeguata protezione, i collaboratori-testimoni e i loro familiari possono essere costretti a trasferirsi, in 24 ore, da un posto all'altro.

È una vita difficile quella dei collaboratori-testimoni, una vita fatta di trasferimenti che impediscono di instaurare legami sociali stabili, e per prevenire il dolore da perdita, i minori, imparano a non farsi coinvolgere emotivamente, e vivere un'esistenza fatta di bugie. Bugie che devono ricordare per evitare di contraddirsi.

Come esplicita sempre Lupidi nel suo articolo, i minori sotto protezione provenendo, nella maggior parte dei casi, da famiglie inserite in una sottocultura criminale, presentano disturbi di adattamento, di apprendimento, iperattività, aggressività e disturbi del sonno e alimentari. Molto frequentemente si assiste ad autolesionismo e tensioni familiari, anche perché la scelta collaborativa può non essere condivisa dal resto della famiglia, che deve subirne le conseguenze.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Questa è la realtà che devono affrontare gli Organi preposti alla tutela del Dipartimento di Pubblica sicurezza.

Nelle relazioni degli ultimi anni del Ministro dell'Interno al Parlamento emerge che quasi 2000 minori sono sottoposti a tutela. Di questi il 30% tra i 6 e i 10 anni; il 45% tra gli 11 e i 15 anni e il 25% tra i 16 e i 18 anni.

I cambi di residenza imposti ai collaboratori-testimoni e ai loro familiari hanno ricadute negative soprattutto sui soggetti minori; ogni volta infatti, è necessario un cambio di scuola. Questo comporta disagi psicologici, disadattamento e insofferenza alle regole, comportamenti riscontrabili soprattutto in ambito scolastico.

Il diritto allo studio ed alla frequenza scolastica sono ritenuti, anche nell'esecuzione di un programma di protezione, obiettivi fondamentali. È proprio per questo che il Servizio Centrale di protezione si adopera, o si dovrebbe adoperare, affinché tutti i ragazzi abbiano la possibilità di accedere all'istruzione di ogni ordine e grado anche in caso di trasferimento in località protetta e con eventuali nominativi di copertura. Nel periodo gennaio-giugno 2013 sono state effettuate 53 nuove iscrizioni alla scuola materna, 85 alla scuola elementare, 79 alla scuola media inferiore, 91 alle scuole superiori e 2 nuove immatricolazioni presso Università²³⁷.

«I problemi scolastici, - dice l'Autrice²³⁸ - sia per l'aspetto pratico che per le loro implicazioni psicologiche, sono forse i più delicati tra quelli che si affrontano quotidianamente nell'attività di protezione e di assistenza dei minori». Infatti la sicurezza che si persegue con il programma speciale impone l'anonimato, che si può raggiungere solo con l'attribuzione di un nome fittizio. Spesso, però, è davvero difficile imporre al bambino il cambio delle generalità: non essendo pienamente consapevole, rivelerà lo stesso il proprio nome.

²³⁷ Dati ricavati dalla Relazione del 1 gennaio-30 giugno al Parlamento sulle speciali misure di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione.

²³⁸ V. LUPIDI, *Minori e Programma di Protezione per i collaboratori di giustizia*, in «I profili dell'abuso - Profiling» giornale scientifico a cura dell'Onap, Anno 2, FocusMinori, N. 2 – giugno 2011.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Alcune volte, proprio per evitare il trauma del nuovo inserimento o comunque per evitare problemi al bambino, i genitori decidono di non mandare i figli a scuola, anche quella dell'obbligo.

Le problematiche relative ai soggetti minori sotto protezione, come abbiamo visto, sono complesse. Possono variare molto, non solo in base all'età del minore, ma anche in base all'estrazione sociale, alle esperienze vissute prima e durante la protezione, alle caratteristiche della famiglia.

Tutti gli organismi preposti alla protezione, ma soprattutto tutte le persone che operano all'interno di tali organismi, sono in possesso di alta professionalità e svolgono il loro lavoro coscienti della delicatezza del loro incarico, cercando di dare il miglior apporto possibile.

La Lupidi conclude l'articolo facendo riferimento ai «progetti di prevenzione, trattamento e reinserimento tesi ad offrire ai minori sotto protezione nuove e migliori opportunità di crescita e di sviluppo». «I risultati - dice - sono sicuramente incoraggianti perché, a fronte dei casi negativi riportati dalla cronaca, ci sono molte altre situazioni delle quali nessuno parla, ma che rappresentano grandi successi per il recupero di tanti soggetti, ad esempio i figli di mafiosi o camorristi, che, se lasciati nel loro ambiente, non avrebbero alternative ed il loro futuro sarebbe solo in ambito criminale». La questione comunque rimane ancora aperta, in quanto il fenomeno del pentitismo e dei testimoni di delitti di criminalità organizzata è ancora relativamente giovane.

Il legislatore, in merito alle misure di protezione nei confronti dei minori, dopo la L. 45/2001, è intervenuto con gli articoli 9,10 e 11 inseriti nel D.M. 13 maggio 2005, n.138, misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione, nonché dei minori compresi nelle speciali misure di protezione.

L'articolo 9 si occupa della tutela dei minori nei cui confronti è stata avanzata una proposta di speciali misure di protezione, e stabilisce che qualora i minori siano «affidati a persone non incluse nella proposta stessa o che rifiutano di sottoporsi alle misure», la Commissione ha il compito di informare «l'ufficio del pubblico

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

ministero presso il tribunale dei minorenni e quello presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito è il luogo dell'ultima residenza del minore». L'articolo 10 del decreto del 2005, invece, si occupa dell'assistenza psicologica ai minori sottoposti a speciali misure di protezione, stabilendo che gli organi che si occupano di dare attuazione alle misure di protezione devono, a seguito di richiesta da parte del minore, dei suoi genitori o dell'Autorità giudiziaria, assicurare «la necessaria assistenza psicologica ai minori in situazioni di disagio». Infine, l'articolo 11 regola la posizione scolastica dei minori sottoposti a speciali misure di protezione, statuendo che gli organi che attuano la protezione devono, tramite intese con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, e con il Ministero della giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, assicurare ai minori l'assolvimento dell'obbligo scolastico, salvaguardando la loro tutela e approntando le cautele necessarie ad impedire il “disvelamento” della loro identità.

Capitolo quinto

Le principali criticità del sistema di protezione e le prospettive future

5.1 Le principali criticità della legge 45 del 2001 e le prospettive di riforma

La legge 25 febbraio 2001, n. 45 ha sicuramente avuto un ruolo fondamentale nella lotta alla criminalità organizzata mafioso-camorristica e terroristicoversiva, ha cercato di risolvere, e in molti casi vi è riuscita, i problemi e le numerose criticità presenti nell'originaria normativa²³⁹ sui collaboratori di giustizia, il D.L. 8/1991, convertito con modificazioni nella L. 82/1991.

Al momento dell'approvazione è stata accolta da un coro pressoché unanime d'approvazione, sia da parte del Parlamento sia da parte della dottrina. Non sono mancate, però, le critiche²⁴⁰ ad una legge che ha sicuramente avuto due grandi meriti, ovvero l'aver introdotto la netta separazione tra il profilo premiale e quello tutorio e l'aver distinto in modo netto il pentito dal testimone di giustizia, però, come vedremo, sono numerosi anche gli aspetti di grande criticità²⁴¹. Inoltre un problema che, per la sua importanza, sicuramente andremo ad analizzare è quello che riguarda l'applicazione concreta della legge nei confronti dei testimoni di giustizia²⁴².

²³⁹ Si veda capitolo 2.4.

²⁴⁰ Un'opinione sostanzialmente negativa, viste le numerose critiche da loro evidenziate, è stata espressa da A. SPATARO, *Per i collaboratori di giustizia, legge scoraggia-collaborazioni*, in «Diritto e Giustizia» n.9 del 10 marzo 2001 e da M. FUMO, *Delazione collaborativa, "pentimento" e trattamento sanzionatorio*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2001. Espressero, invece, un'opinione favorevole alla riforma Pier Luigi Vigna, e l'allora Procuratore di Caltanissetta, Giovanni Tinebra, che manifestò il suo favore già nei confronti del D.d.L. n. 2207.

²⁴¹ A. SPATARO, op cit. dice che «per quanto riguarda le scelte fatte dalla legge 45/2001, da un lato alcune appaiono di dubbia utilità e scarsamente comprensibili, dall'altro lato alcune hanno determinato l'introduzione nell'ordinamento di soluzioni criticabili sul piano strettamente giuridico». Il Presidente della Dda di Genova, Anna Canepa, durante la prima edizione degli Stati Generali dell'Antimafia, all'Angelicum di Roma, ha dichiarato: «Di fronte ad una impostazione di assoluto favore per le scelte collaborative che aveva connotato la legge 82/1991, una legge che funzionava benissimo, è stata inserita la retromarcia arrivando ad una dichiarata disincentivazione e sfavore nei confronti del collaboratore nella legge 45/2001».

²⁴² Si veda paragrafo 3.12

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

Le scelte fatte dalla L. 45/2001 hanno portato ad una riduzione iniziale del numero di collaboratori e testimoni di giustizia rispetto ai periodi precedenti, numero che poi si è assestato, nel tempo, intorno alle 1200 unità²⁴³.

Iniziando dai requisiti della collaborazione, previsti nel comma III dell'articolo 9, oltre al carattere di intrinseca attendibilità, le dichiarazioni devono presentare il carattere di novità, anche se in via alternativa rispetto ai caratteri di completezza o notevole importanza per lo sviluppo delle indagini.

La dottrina²⁴⁴ rileva che il connotato della novità è di difficile valutazione, soprattutto in tema di reati associativi, e sembra aver un effetto limitativo di collaborazioni particolarmente rilevanti: infatti un'interpretazione rigida di questo requisito potrebbe impedire l'accesso alla protezione per tutti quei collaboratori che non sono unici o primi portatori di conoscenze sul tema oggetto della vicenda giudiziaria. Viene dimenticato, tra l'altro, che spesso è proprio una collaborazione successiva che, sostenendo una dichiarazione isolata, può determinare delle reazioni da parte del gruppo criminale. Per quanto riguarda invece i requisiti della completezza e della notevole importanza, essendo valutazioni che rientrano nella competenza della Procura proponente, difficilmente potranno essere oggetto di valutazione da parte di un organo amministrativo come la Commissione centrale. Attribuendo questi poteri valutativi alla Commissione potrebbero sorgere contrasti con l'Autorità Giudiziaria.

Un'altra critica viene rivolta all'articolo 9, al comma II, il quale prevede che l'applicazione delle speciali misure venga limitata a coloro che tengono una condotta di collaborazione in relazione ai soli delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione ovvero tra quelli previsti nell'articolo 51 comma III bis c.p.p.. Questa limitazione appare priva di una reale giustificazione, infatti una

²⁴³ Nella relazione (1 gennaio-31 giugno 2013) al Parlamento sulle speciali misure di protezione e sulla loro efficacia. Nel primo semestre del 2013 risultano titolari di programma di protezione 1097 collaboratori e 83 testimoni per un totale di 1180 unità. I familiari beneficiari di misure tutorie ammontano complessivamente a 4343 unità, di cui 4080 sono congiunti di collaboratori e 263 di testimoni. Il Servizio Centrale di Protezione ha gestito, nel periodo in esame, complessivamente 5523 persone.

²⁴⁴ A. SPATARO, op. cit. p. 78 ss, e M. FUMO, op. cit. e L. D'AMBROSIO, *Testimoni e collaborati di giustizia*, CEDAM, 2002.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

collaborazione utile può esserci anche per delitti non di stampo mafioso o terroristico-eversivo²⁴⁵.

Ad avviso di Spataro²⁴⁶, non è condivisibile la limitazione, prevista nell'articolo 9 comma IV, per le categorie di parenti del collaboratore che sono ammissibili alle speciali misure. Viene infatti effettuata una distinzione tra conviventi con il collaboratore, per i quali l'estensione del programma non sembra richiedere altre condizioni, e gli altri soggetti per i quali l'estensione del programma è subordinata all'esistenza di un grave ed attuale pericolo, la cui prova è difficile in concreto, a causa delle relazioni intrattenute con il collaboratore. Questa differenziazione pone i parenti non conviventi in una posizione deteriore, giacché anche per quest'ultimi la situazione di pericolo nasce dal mero rapporto di parentela. Però il solo rapporto di parentela, per la legge, non è sufficiente per applicare le misure di protezione. Le scelte della Commissione, in realtà, non dovrebbero essere fondate sulla base di categorie astratte, come d'altronde è previsto anche nell'articolo 16 *bis* comma III per i parenti o coloro che hanno relazioni con i testimoni di giustizia, ma sulla base di situazioni concrete.

Tutte queste scelte legislative rischiano di disincentivare la resistenza del collaboratore rispetto al rischio, anche astratto, di minacce o pressioni esterne volte a fargli ritrattare le dichiarazioni rese. Per di più la legge sui collaboratori non si è fatta carico di introdurre alcuni particolari meccanismi per facilitare l'acquisizione della prova in ordine a minacce e pressioni rivolte al collaboratore.

Due criticità sono rilevate anche per quanto riguarda l'articolo 12 comma II, L. 82/1991, come modificato dalla L. 45/2001, che disciplina gli impegni per il soggetto ammesso al programma di protezione. Il primo problema è di coordinamento legislativo infatti, l'articolo 12 comma II lettera d, prevede

²⁴⁵ A tal proposito, il Presidente della Dda di Genova, Anna Canepa, durante la prima edizione degli Stati Generali dell'Antimafia, all'Angelicum di Roma, disse «per noi che lavoriamo al Nord, poter ottenere delle collaborazioni in ordine a questo tipo di reati sarebbe importantissimo per frenare prima i fenomeni... invece è tutto estremamente difficile»

²⁴⁶ A. SPATARO, *Per i collaboratori di giustizia, legge scoraggia-collaborazioni*, in «Diritto e Giustizia» n.9 del 10 marzo 2001, p. 78 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

l'obbligo di «non rilasciare dichiarazioni concernenti fatti comunque di interesse per i procedimenti in relazione ai quali hanno prestato la loro collaborazione a soggetti diversi dall'A.G., dalle forze di polizia e dal proprio difensore», però questa previsione mal si coordina con la legge n. 397/2000 sulle indagini difensive, nella quale sono stati attribuiti notevoli poteri ai difensori di imputati ed indagati, i quali concentreranno sicuramente i loro sforzi proprio sui collaboratori accusanti.

Il secondo problema riguarda invece la lettera e dell'articolo 12, dove si richiede al collaboratore, all'atto della sottoscrizione del programma, l'impegno a «specificare in modo dettagliato tutti i beni posseduti o controllati, direttamente o per interposta persona, e le altre utilità delle quali dispongono direttamente o indirettamente nonché ... A versare il denaro frutto di attività illecite». Di questi beni viene disposto immediato sequestro da parte dell'A.G.. Questa disposizione, pur essendo legittima, prevede un obbligo di sequestro ad opera dell'A.G. difficilmente realizzabile proprio per le formule troppo generiche usate dal legislatore, e che potrebbe rivelarsi iniquo per i congiunti titolari di beni legittimamente acquisiti. Iniquità alla quale saranno sensibili i collaboratori, soprattutto se l'assistenza assicurata dal Servizio centrale non si sia rivelata idonea.

Inoltre, come abbiamo già avuto modo di vedere, desta particolare stupore l'ultima parte del comma VI dell'articolo 13, secondo cui, a richiesta dei difensori dei soggetti accusati dai collaboratori, il giudice del dibattimento può acquisire e quindi rendere pubblici i documenti riguardanti l'importo dettagliato delle spese sostenute dal soggetto protetto. Abbiamo già detto che questa previsione, incompatibile con le esigenze di riservatezza, sia il frutto delle pretese di parte dell'avvocatura penale, per la quale queste notizie dovrebbero concorrere a formare il libero convincimento del giudice sulle dichiarazioni del collaboratore. Le esigenze di trasparenza economica, dice Spataro²⁴⁷, «potrebbero essere assicurate mediante l'attestazione della sottoposizione del collaboratore allo

²⁴⁷ A. SPATARO, op. cit. p. 78 ss.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

speciale programma di protezione, senza pregiudicare, con la pubblicità di notizie dettagliate, la doverosa segretezza, ad esempio riguardo il tipo attività economica o lavorativa intraprese dal collaboratore o dai familiari durante il programma».

Un'altra disposizione che viene critica è l'articolo 13 comma IV, dove si prevede il divieto di corrispondenza epistolare, telegrafica o telefonica dei collaboratori, anche con i loro familiari, durante la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione (una fase che può durare mesi), salvo autorizzazione dell'Autorità Giudiziaria. Viene così introdotta un regime anche più duro rispetto a quello previsto nell'articolo 41 *bis* comma II ordinamento penitenziario; un regime che è ancora più insopportabile per il collaboratore se si pensa che è previsto in una fase, quella iniziale, che necessiterebbe di vicinanza psicologica dei congiunti. Sarebbe stato meglio prevedere la possibilità di colloqui con i familiari, salvo la possibilità di vietarli.

Uno dei problemi maggiori presenti nell'originaria L. 82/1991 era quello delle così dette “dichiarazioni a rate”. Per risolvere questo problema, la L. 45/2001 ha introdotto il divieto delle dichiarazioni a rate, che da più parti è stato ritenuto una «scelta di civiltà giuridica», ma è stato da altrettanti criticato.

L'articolo 16 *quater* prevede che il collaboratore, entro 180 giorni dalla manifestazione della volontà di collaborare, debba rendere, al P.M. che lo interroga, tutte le notizie in suo possesso utili alla ricostruzione di fatti e responsabilità individuali, alla cattura di criminali, al sequestro e confisca dei loro patrimoni... Fino a qui la disposizione non presenta grandi criticità, senonché:

- 1) il termine di 180 giorni entro il quale completare le dichiarazioni, viene preciso quale condizione per essere ammessi non solo alle misure di protezione, ma anche per la concessione delle attenuanti (articolo 16 *quinqüies*) e dei benefici penitenziari (articolo 16 *nonies*), con un grave strappo rispetto alla disciplina sulla concessione delle une e degli altri, legati a semplici presupposti di fatto previsti da precise disposizioni.
- 2) Nel comma IX dell'articolo 16 *quater* viene prevista l'inutilizzabilità *contra alios* delle dichiarazioni rese al P.M. o alla P.G. oltre il termine di 180 giorni:

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

previsione questa che è illogica e contrastante con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale.

- 3) La previsione di un termine così breve e così rigido non tiene conto, non solo del possibile vuoto di memoria del collaboratore, ma anche del caso in cui l'interrogatorio si protragga a lungo ma non per volontà del dichiarante, quanto per impegni del Pubblico Ministero. Sarebbe corretto prevedere la deroga motivata da parte del Procuratore della Repubblica, o per lo meno lo spostamento del *dies a quo* al momento dell'effettivo inizio della collaborazione.

Queste sono alcune delle maggiori criticità giuridiche della L.82/1991, come riformate dalla L. 45/2001, ed evidenziate dalla dottrina.

Per tentare di risolvere alcuni dei problemi della L. 45/2001, è stato presentato il 29 settembre 2011 un disegno di legge al Senato²⁴⁸, che però ad oggi deve ancora essere approvato dal Senato per poi proseguire il suo iter parlamentare.

Nella Relazione al disegno di legge si legge che: «l'attività di ricognizione, armonizzazione e coordinamento della legislazione in materia di collaboratori e testimoni di giustizia, proposta nel presente disegno di legge, è finalizzata a rendere coerente un sistema di norme formatosi negli anni attraverso una stratificazione di interventi legislativi alla quale ha corrisposto una costante attività regolamentare che nel tentativo di dare coerenza all'intero sistema ha dovuto, con i limiti della funzione legislativa secondaria, colmare alcuni vuoti normativi. Si rende pertanto necessario e non più differibile un intervento volto a fornire una sistemazione organica all'intera materia, con l'elevazione a rango di

²⁴⁸ Il D.d.l. n. 2933 della XVI legislatura, d'iniziativa dei senatori DE SENA, DELLA MONICA, CHITI, ANDRIA, ANTEZZA, BARBOLINI, BIANCO, BIONDELLI, DE LUCA, DEL VECCHIO, Mariapia GARAVAGLIA, LEDDI, LEGNINI, LUSI, PIGNEDOLI e SERRA, contiene una delega al Governo per il riassetto e l'integrazione delle disposizioni in materia di collaboratori e testimoni di giustizia, nonché modifiche al decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, recante "Nuove misure in materia di sequestri di persona a scopo di estorsione e per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia".

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

norma primaria delle importanti disposizioni contenute nei provvedimenti del Ministro dell'interno del 2004 e del 2005²⁴⁹».

Il disegno di legge n. 2933 contiene tre articoli che ci limitiamo a riportare:

Art. 1. (Delega al Governo per il riassetto e l'integrazione delle disposizioni in materia di collaboratori e testimoni di giustizia)

1. Il Governo è delegato ad adottare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo per il riassetto e l'integrazione delle disposizioni vigenti in materia di collaboratori e testimoni di giustizia.

2. Il decreto di cui al comma 1 è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) completa ricognizione della normativa vigente in materia di collaboratori e testimoni di giustizia, ivi compresa quella già contenuta nel decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, nel decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, e nella legge 13 febbraio 2001, n. 45;

b) armonizzazione della normativa di cui alla lettera a) con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2004, n. 161, e con il decreto del Ministro dell'interno 13 maggio 2005, n. 138;

c) mantenimento di una specifica disciplina che differenzi le persone che collaborano con la giustizia da quelle che prestano testimonianza;

d) coordinamento della normativa di cui alla lettera a) con le ulteriori disposizioni di cui all'articolo 2 della presente legge;

²⁴⁹ Si fa riferimento al D.M. 23 aprile 2004, n. 161, Regolamento ministeriale concernente le speciali misure di protezione previste per i collaboratori di giustizia e i testimoni, ai sensi dell'articolo 17-bis del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, introdotto dall'articolo 19 della legge 13 febbraio 2001, n. 45 e al D.M. 13 maggio 2005, n.138, che ha introdotto delle misure per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e delle altre persone sottoposte a protezione, nonché dei minori compresi nelle speciali misure di protezione. Quest'ultimo decreto, in particolare, ha introdotto la possibilità, per i protetti, di conservare il proprio posto di lavoro

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

e) adeguamento della normativa italiana alle disposizioni adottate dall’Unione europea;

f) integrazione della normativa di cui alla lettera a) al fine di prevedere:

1) una ripartizione degli interventi finanziari di cui all’articolo 17, comma 1, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, tale da destinare il 65 per cento dello stanziamento previsto agli oneri derivanti dall’applicazione del capo II del citato decreto-legge, il 20 per cento agli oneri derivanti dall’applicazione del capo II-bis del medesimo decreto-legge e il rimanente 15 per cento da destinare alla capitalizzazione del costo dell’assistenza, in alternativa alla stessa;

2) la pena della reclusione da sei mesi a quattro anni per chiunque, essendone venuto a conoscenza per ragioni di professione o di ufficio, riveli l’identità reale o l’identità assunta a seguito di cambiamento di generalità, il domicilio o la residenza del collaboratore o del testimone di giustizia, ovvero ogni altra informazione che porti alla loro identificazione, in modo da esporli a pericolo;

3) la pena della reclusione da tre a sette anni, qualora, fuori dei casi di concorso nel reato, dalla condotta di cui al numero 2) derivi un grave nocumento all’integrità fisica ovvero il suicidio del collaboratore o del testimone di giustizia;

4) la pena della reclusione da sei a dodici anni, qualora, fuori dei casi di concorso nel reato, dalla condotta di cui al numero 2) derivi l’omicidio del collaboratore o del testimone di giustizia;

5) la pena della reclusione da due mesi a un anno e sei mesi, qualora la rivelazione dei dati personali di cui al numero 2) sia dovuta a colpa;

6) la videoconferenza prevista ai sensi degli articoli 146-*bis* e 147-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, quale modalità prioritaria di svolgimento dell’audizione del collaboratore e del testimone di giustizia;

7) l’acquisizione dei beni immobili di cui all’articolo 16-*ter*, comma 3, del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, da parte dell’Agenzia del demanio, la quale nomina altresì un amministratore per il trasferimento degli immobili stessi.

3. Lo schema del decreto legislativo di cui al comma 1, corredato di relazione tecnica, ai sensi dell’articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, è trasmesso alle Camere ai fini dell’espressione dei pareri da parte delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari: i pareri sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti sono emanati anche in mancanza dei pareri stessi. Qualora il termine di cui al periodo precedente venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal comma 1, o successivamente, la scadenza di quest’ultimo è prorogata di sessanta giorni.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, nel rispetto delle procedure e dei principi e criteri direttivi stabiliti dal presente articolo, il Governo può adottare disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.

Art. 2. (Modifiche all’articolo 16-ter del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, in materia di assunzione dei testimoni di giustizia nelle pubbliche amministrazioni):

1. All’articolo 16-ter del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

A) al comma 1, dopo la lettera e) è inserita la seguente: «e-bis) all’assunzione, anche a tempo determinato, in una pubblica amministrazione, con qualifica e funzioni corrispondenti al titolo di studio e alla professionalità posseduti»;

B) dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-bis. Alle assunzioni di cui al comma 1, lettera e-bis), si provvede per chiamata diretta nominativa, previa valutazione selettiva di idoneità, nel rispetto delle disposizioni limitative in materia di assunzioni, nell’ambito dei rapporti di lavoro di cui all’articolo 2, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sulla base delle intese conseguite tra il Ministero dell’interno e l’amministrazione

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

interessata. Con decreto del Ministro dell'interno da adottare ai sensi dell'articolo 17-*bis*, comma 1, del presente decreto, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le occorrenti modalità di attuazione, anche al fine di garantire la sicurezza delle persone interessate».

Art. 3. (Clausola di invarianza finanziaria):

«1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato».

5.2 I testimoni di giustizia: tra critiche alla legge, proposte e nuovi interventi normativi

Abbiamo già detto in precedenza che uno dei principali meriti della legge 45/2001 è stato introdurre la netta separazione concettuale e in parte trattamentale tra collaboratori di giustizia e testimoni di giustizia, in quanto gli uni sono ex membri di associazioni criminali mafioso-camorristiche o terroristiche-eversive che autodenunciandosi decidono di collaborare con la giustizia, gli altri sono onesti cittadini che, rompendo il muro dell'omertà, decidono di “sacrificare” la loro vita denunciando alla giustizia uno o più membri di associazioni criminali, rischiando così di subire le ritorsioni da parte degli appartenenti al clan denunciato.

Nonostante questa grande conquista, i testimoni di giustizia, a più riprese, come si legge nella Relazione dei Testimoni di giustizia alla Commissione Antimafia Europea del 30 ottobre 2012²⁵⁰, si sono appellati al legislatore al fine di rimarcare non soltanto le numerose criticità insite nel testo legislativo del 2001, ma soprattutto per mettere in luce i problemi che quotidianamente devono affrontare, una volta entrati nel programma di protezione.

²⁵⁰ Relazione dei Testimoni di Giustizia alla Commissione Antimafia Europea del 30 ottobre 2012, *I testimoni e l'Italia - dalla lealtà civile alla slealtà della politica*.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

In questa Relazione si sottolinea anche che in passato, nell'inchiesta effettuata dalla Commissione Parlamentare Antimafia del 2008, era stata messa in evidenza la necessità di un intervento legislativo che resolvesse alcune problematiche relative ai testimoni di giustizia. E a tal proposito, anche l'ex Presidente del Consiglio, Romano Prodi, aveva affermato che «una democrazia “forte” non può dimenticare i Testimoni di Giustizia e non può lasciarli soli... Nella loro sicurezza e nella loro tranquillità si riflette il grado di efficienza di un paese che essi hanno inteso servire con collaborazioni volontarie e coraggiose spesso fondamentali nell'azione di contrasto alle mafie». A proposito della necessità di un intervento legislativo in materia, si pronunciò anche l'ex P.M. Antonio Ingroia, dicendo che «il sistema presenta gravi disfunzioni non solo per ragioni tecniche ma anche politiche...è necessario una modifica della legge in alcune sue disposizioni e meccanismi, mentre altri problemi possono essere risolti con una modifica del decreto ministeriale del 2004, che è il regolamento applicativo della legge...E' indispensabile costituire al più presto una commissione di studio della materia, al quale vengano chiamati a partecipare ed a confrontarsi addetti ai lavori e testimoni di giustizia. Per realizzare due obiettivi principali: consentire al testimone di scegliere, al momento in cui viene sottoposto a protezione, se restare sul territorio o spostarsi; garantendo al testimone che spesso è anche vittima una attività lavorativa corrispondente a quella che egli faceva prima di diventare un testimone, e se ci sono problemi di risorse vanno reperite, magari a discapito di altri settori della spesa pubblica meno nevralgici...in questo modo forse, prendendo di petto la questione sui testimoni di giustizia si evita di affrontare l'eterna polemica sui collaboratori che se si riuscisse a migliorare sarebbe meglio»²⁵¹.

Però, dopo l'inchiesta della Commissione Parlamentare Antimafia non ci sono stati interventi da parte del legislatore, e proprio per questo, nella Relazione dei testimoni di giustizia alla Commissione Antimafia Europea, si denuncia il mancato intervento del legislatore, e ci si chiede, dunque, se sia «deciso (a fronte

²⁵¹ Così A. INGROIA, in un intervento durante la prima edizione degli Stati Generali dell'Antimafia all'Angelicum di Roma.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

dei mancati interventi del legislatore), che un cittadino si chieda perché rischiare la propria vita e quella dei familiari visto che lo Stato non è credibile».

Nella Relazione alla Commissione Antimafia Europea vengono elencate le problematiche, emergenti dal testo legislativo, che riguardano i testimoni di giustizia. Si specifica nella relazione che le problematiche evidenziate devono poter servire al legislatore per individuare gli interventi necessari a farvi fronte ed attivarsi al fine di porli in essere.

Le problematiche vengono divise in tre momenti, il momento dell'inserimento sotto protezione, durante la protezione e il momento dell'uscita dal programma.

- A) Per il primo momento viene sottolineata la necessità di informare in modo preciso e puntuale il testimone di giustizia circa i diritti e doveri derivanti dal nuovo status; inoltre al testimone di giustizia deve essere data una copia del contratto sottoscritto al momento della entrata sotto protezione, che deve valere per entrambe le parti, e della delibera della Commissione centrale per poter conoscere in modo adeguato la propria situazione.
- B) Durante la protezione, viene detto, è di fondamentale importanza che venga garantita al testimone la sicurezza nelle varie forme²⁵²; il testimone dopo un breve e transitorio periodo deve avere un'abitazione adeguata alle sue esigenze; l'assegno erogato al testimone e ai suoi familiari deve essere concordato con lo stesso in base al «tenore di vita» in precedenza goduto ed in riferimento ai redditi di cui disponeva. Deve però essere meglio definito il concetto espresso dal termine «tenore di vita» quale punto di riferimento nella definizione delle misure di assistenza da erogare; qualora il testimone di giustizia resti in loco lo stato deve intervenire direttamente affinché il testimone possa continuare a svolgere l'attività fino a quel momento, e qualora ciò non avvenga deve essergli garantito un assegno in base al tenore di vita

²⁵² Nella Relazione infatti, grazie all'audizione di alcuni testimoni di giustizia, viene denunciato un calo di attenzione sulla qualità dei dispositivi di sicurezza nel caso in cui il testimone decida di rimanere nella località d'origine. Inoltre, nella denuncia all'Autorità Giudiziaria della testimone Piera Aiello, emerge, in merito al cambiamento delle generalità, una violazione del segreto d'ufficio da parte del personale operante presso gli organi e/o strutture centrali e/o periferiche del Ministero degli Interni.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

avuto fino a quel momento; per l'inserimento nella località protetta, ove è opportuno che il testimone lavori, deve essere coadiuvato da apposito personale; il testimone di giustizia ha diritto di tornare nella località di origine per esigenze personali e familiari; la permanenza nello speciale programma di protezione deve essere limitata a un periodo non superiore a tre anni.

- C) Al momento dell'uscita la capitalizzazione deve essere concordata in modo effettivo con il testimone di giustizia, e deve tenere conto del «mancato guadagno» e del «tenore di vita»; il testimone di giustizia, anche dopo l'uscita dallo speciale programma, resta tale ed ha diritto alla sicurezza.

La Relazione dei Testimoni, infine, sottolinea come sia importante in questa materia «promuovere la realizzazione di una normativa europea omogenea...per consentire una più efficace azione di contrasto contro le organizzazioni criminali... Occorre superare la logica dei confini nazionali...Perché troppe volte e troppo spesso gli interventi legislativi nazionali hanno prodotto politiche di contrasto alle mafie di dubbia efficacia».

Sempre a proposito dei testimoni di giustizia, recentemente, grazie all'impegno, la “lotta” e i sacrifici fatti da alcuni testimoni di giustizia ci sono stati alcuni sviluppi positivi.

Innanzitutto è stata istituita, l'Associazione Nazionale Testimoni di Giustizia²⁵³, che ha il compito di mettere in collegamento, e non lasciare soli, tutti quei cittadini onesti che hanno avuto il coraggio di denunciare testimoniando nelle aule dei tribunali o nelle altre sedi competenti i misfatti delle mafie e i reati commessi dalle varie forme di criminalità organizzata.

Poi il 29 ottobre 2013, con grande soddisfazione dell'Associazione Nazionale Testimoni di giustizia e del suo presidente Ignazio Cutrò, è stato approvato il decreto legge 31 agosto 2013, n.101 che consente di potenziare e armonizzare significativamente la legislazione in materia di protezione dei testimoni di

²⁵³ Nel febbraio 2013 è stata istituita l'Associazione Nazionale Testimoni di Giustizia. Come presidente dell'Associazione è stato eletto Ignazio Cutrò (testimone di giustizia), mentre faranno parte dell'organismo direttivo numerosi testimoni di giustizia, i rappresentanti delle associazioni promotrici, avvocati e giuristi di spessoro nazionale.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

giustizia. La nuova legge consentirà ai testimoni di giustizia di accedere al mondo del lavoro non solo in forza di esigenze solidaristiche ma anche del principio di valorizzazione dei testimoni che spesso sono soggetti a fenomeni di vera e propria vittimizzazione "secondaria".

Infine è stata ideata dalla Associazione Nazionale Testimoni di giustizia e accettata, nel maggio 2014, dal viceministro dell'Interno Bubbico, la "Carta per i diritti dei testimoni di giustizia", con l'obiettivo di aggiornare e rendere eque le normative a favore dei testimoni di giustizia che negli anni sono sfilati di fronte ai Tribunali per accusare le cosche mafiose. Per questo il Viminale ha creato una commissione ad hoc, un gruppo composto da sociologi, avvocati, magistrati e funzionari del Servizio centrale di Protezione, che nei prossimi sei mesi avrà il compito di studiare le normative vigenti e proporre le modifiche necessarie.

In un'intervista, il viceministro Bubbico ha chiarito lo scopo della Carta dei diritti, dicendo che «i testimoni inseriti nei programmi di protezione non hanno ben chiari i propri obblighi e propri diritti. Così, è necessario per lo Stato rivalutare misure e strumenti, garantire condizioni di sicurezza e risarcire questi cittadini esemplari per i disagi che vivono. Ecco, la Carta dei diritti del testimone di giustizia dovrà creare un quadro di certezze giuridiche ed operative»²⁵⁴. Inoltre il Viceministro ha chiarito anche il contenuto degli interventi «Bisogna lavorare - dice - su più fronti. In primis, si deve garantire la sicurezza e il benessere psicofisico dei testimoni di giustizia. Abbiamo monitorato la situazione e non posso nascondere che sono tante le persone che soffrono. Poi, si deve puntare a ricostruire la vita economica e sociale di questi cittadini modello, con misure economiche che siano eguali per tutti. Sino ad oggi esistono due linee di ristoro economico: il fondo nazionale antiracket e quello della commissione centrale per la protezione. E' successo che casi analoghi siano stati trattati in maniera diversi per aspetti puramente formali. Brutalmente, c'è chi ha preso di più e chi meno. E questo non è giusto. Ma ci saranno altre novità sul piano legislativo. E' in dirittura

²⁵⁴ P. MESSINA, *Testimoni di giustizia, arriva la Carta dei diritti*, in «L'Espresso», 16 maggio 2014.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

d’arrivo la norma che consente l’assunzione nella pubblica amministrazione dei testimoni di giustizia. Il decreto attuativo è frutto di uno studio congiunto tra il Ministero dell’Interno e la Funzione pubblica. Abbiamo dovuto superare scogli giuridici non indifferenti: da una parte sancire il diritto all’assunzione, dall’altra la necessità di non svelare i nomi di chi ha assunto una nuova identità. Ostacoli superati».

5.3 Le prospettive di unificazione europea sulle misure di protezione di pentiti e testimoni di giustizia

Nella materia della protezione di collaboratori e testimoni di giustizia, l’Italia è il paese europeo che presenta, sicuramente, la normativa e le procedure migliori, più avanzate e più efficienti. È anche perché la prima elaborata in ambito europeo e per questo motivo, escludendo la normativa statunitense degli anni settanta, gli altri Stati europei, in tale ambito, hanno sempre preso come punto di riferimento il nostro ordinamento. Alla 15esima Conferenza internazionale del network Europol sulla protezione dei testimoni infatti non si è mancato di evidenziare che il programma di protezione italiano, codificato dalla legge n.81/92 e dalla legge 45/01, deve essere considerato come «un sistema di riferimento a livello europeo perché l’Italia è stato il primo Paese del continente a introdurre tale strumento nel proprio ordinamento giuridico in maniera sistematica ed organica».

Sin dal 1995 l’Unione Europea, e in particolare il Consiglio dell’Unione Europea, hanno posto molta attenzione alle questioni connesse alla protezione dei testimoni in relazione al contrasto della criminalità nazionale e transnazionale ed è stato considerato di vitale importanza il contributo fornito dai testimoni.

Proprio per il notevole interesse verso questo ambito, nell’ultimo ventennio sono stati quindi emanati numerosi documenti sul tema della protezione mirati a sensibilizzare gli Stati membri sulla necessità di interventi normativi. Alcune tappe fondamentali sono state:

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

- la risoluzione del Consiglio del 23 novembre 1995 relativa alla protezione dei testimoni nell’ambito della lotta contro la criminalità organizzata internazionale, che invita gli Stati membri a garantire una protezione appropriata ai testimoni minacciati a causa della loro testimonianza;
- la risoluzione del Consiglio del 20 dicembre 1996 relativa ai collaboratori di giustizia nell’ambito della lotta contro la criminalità organizzata, che invita gli Stati membri ad adottare misure appropriate per incoraggiare le persone, che prendono o hanno preso parte ad un’associazione per delinquere o qualsiasi altra organizzazione criminosa od a reati nell’ambito della criminalità organizzata, a collaborare con la giustizia;
- la raccomandazione numero 16 del programma d’azione relativo alla criminalità organizzata adottata dal Consiglio il 28 aprile 1997 che incita ad esaminare gli aspetti giudiziari e di polizia sulle necessità in materia di protezione dei testimoni e delle persone che collaborano all’azione della giustizia;
- la raccomandazione numero 25 del documento “Strategie dell’Unione europea per l’inizio del prossimo millennio” (Gazz. Uff. CE C del 3 maggio 2000) che richiede l’elaborazione di una proposta al fine di instaurare uno strumento relativo alla situazione ed alla protezione delle persone che prendono o hanno preso parte ad organizzazioni criminose e che sono disposte a collaborare all’azione della giustizia fornendo informazioni utili;
- la raccomandazione numero R(97) 13 adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 10 settembre 1997 che invita gli Stati a rivedere la propria politica di contrasto alla criminalità e le proprie prassi al fine di assicurare la protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia nella lotta alla criminalità organizzata;
- vari appelli sulla necessità di intensificare e migliorare la cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri dell’Unione europea, in particolare nella lotta contro le forme di criminalità che sono spesso opera di organizzazioni transnazionali;

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

-il Documento 2510-50 dell'1.9.2000 contenente i principi basilari della cooperazione internazionale delle forze di polizia dell'Unione europea nel campo della protezione dei testimoni;

-la Convenzione ONU di Palermo del dicembre 2000 che prevede espressamente l'assistenza e la protezione alle vittime ed ai testimoni e tutti i documenti che a vario titolo attengono a tale convenzione.

-la Raccomandazione Rec (2005) 9 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa alla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia la quale, oltre a ribadire la «necessità per gli Stati membri di sviluppare una politica criminale comune in materia di protezione dei testimoni», dà le definizioni di testimone di giustizia, collaboratore di giustizia, di misure di protezione e programma di protezione, ed infine enuncia i principi generali in materia di protezione che gli Stati membri dovrebbero rispettare nel regolare questo settore.

Nel 2004, inoltre, furono avviati dalla Commissione Europea i lavori preparatori per verificare la fattibilità di una normativa europea vincolante sulla protezione dei testimoni. Lo scopo prefissato era «raccolgere informazioni sulla legislazione, sulle strutture amministrative e sull'esperienza pratica degli Stati membri al fine di individuare le lacune giuridiche e le carenze operative che avevano ripercussioni a livello europeo, e proporre così delle soluzioni con valore specifico europeo»²⁵⁵.

Dal Documento di lavoro della Commissione Europea del 13.11.2007 COM (2007) 693, si nota l'inserimento di numerosi rilievi e valutazioni che conducono ad una decisione in merito alla fattibilità di una normativa UE in materia di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.

Vengono considerati dalla Commissione i precedenti interventi del Consiglio Europeo in questo ambito, come la risoluzione del Consiglio del 1995 relativa alla protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale e la risoluzione, sempre del Consiglio ma del 1996, relativa ai collaboratori di giustizia nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale; strumenti,

²⁵⁵ Documento di lavoro della Commissione Europea del 13.11.2007 COM(2007) 693 sulla fattibilità di una normativa UE in materia di protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

questi, considerati buoni, però con un campo di applicazione limitato, esteso infatti ai soli casi di lotta alla criminalità organizzata, e inoltre non giuridicamente vincolanti.

Vengono prese, inoltre, in considerazione le situazioni dei vari Stati membri ed emerge che la maggior parte dei paesi membri dell'UE prevede e disciplina la protezione dei testimoni con un atto legislativo a sé stante o inserito nel codice di procedura penale. Le pertinenti norme generalmente contengono definizioni, misure processuali, misure extra-processuali, strutture di attuazione, ruolo dei vari servizi di contrasto prima, durante e dopo il processo, diritti e obblighi dei soggetti che partecipano al sistema di protezione. Di solito viene menzionata anche la cooperazione internazionale per la protezione dei testimoni, ma senza fornire particolari indicazioni.

Alcuni paesi, rispetto ad altri, hanno una specifica normativa in merito al funzionamento dei programmi di protezione dei testimoni. Certi considerano la protezione dei testimoni un compito essenzialmente di polizia, altri invece attribuiscono un ruolo di primo piano al sistema giudiziario e al governo. In alcuni paesi esiste un unico programma nazionale di protezione dei testimoni, in altri vigono più programmi regionali o locali. Tra i diversi paesi ci sono notevoli differenze anche per quanto riguarda i tipi di misure utilizzate per agevolare la collaborazione dei testimoni, in parte legati alla portata e alla natura del reato, in parte alle diverse tradizioni e situazioni giuridiche.

Infine il Documento di lavoro della Commissione chiarisce che esistono delle modalità pratiche che regolano la cooperazione per la protezione dei testimoni in Europa. Infatti nel 2000 fu creata una rete europea di collegamento, coordinata da Europol ma priva di un vero mandato in materia, che riunisce su base volontaria i capi delle unità specializzate nella protezione dei testimoni. Negli anni questa rete è diventata una struttura professionale di dimensione mondiale, attiva in tutti i continenti, ed infatti attualmente consta dei capi delle unità specializzate nella protezione dei testimoni e/o dei referenti nazionali dei 27 paesi dell'UE, di 10 paesi europei non appartenenti all'UE, di 7 osservatori d'oltremare e di 12

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

organizzazioni internazionali attive in questo settore. Le sue riunioni sono un utile strumento per lo scambio di informazioni, per mettere a punto strumenti e definire orientamenti, ma non sono previste delle attività operative.

Dalle discussioni svolte in seno alla rete Europol, sono stati redatti e diffusi come "orientamenti dell'UE" due documenti: i "principi fondamentali della cooperazione di polizia dell'Unione europea nel settore della protezione dei testimoni", che riguardano principalmente il trasferimento internazionale dei testimoni, e i "criteri comuni per l'inserimento di un testimone in un programma di protezione", ossia l'insieme dei criteri che sono applicabili affinché un testimone possa beneficiare, nel caso in cui lo necessiti, di un idoneo programma di protezione.

Il Documento del 13.11.2007 COM(2007) 693 conclude dicendo che «dalla legislazione e dalla prassi in materia di protezione dei testimoni viene confermato che, malgrado alcuni risultati conseguiti principalmente negli ultimi anni, la situazione attuale non è sufficientemente stabilizzata; ciò significa sia che le strutture legislative e amministrative degli Stati membri sono molto diverse, sia che il settore è in continua evoluzione e quindi i tempi non sono maturi per un'iniziativa legislativa immediata dell'UE in materia di protezione dei testimoni..... Sebbene esistano, nell'ambito del Consiglio d'Europa, atti normativi, settori d'intervento prioritari e decisioni giudiziarie che indicano la necessità di un'azione vincolante in materia di protezione dei testimoni, gli sforzi per giungere a una normativa di questo tipo sono stati vani» e la Commissione europea propone «di rinviare l'attività legislativa nel settore della protezione dei testimoni e di valutare la fattibilità di un'azione UE nel medio termine (4-5 anni) in un documento specifico».

Come abbiamo visto, pur essendo stato prospettato dalla Commissione, ma anche da altri organi europei²⁵⁶, un intervento legislativo comunitario uniforme e condiviso che - almeno secondo la mia modesta opinione - sarebbe necessario, ad

²⁵⁶ Raccomandazione Rec (2005) 9 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa alla protezione dei testimoni e dei collaboratori di giustizia, Adottata dal Comitato dei Ministri il 20 aprile 2005 in occasione della riunione dei 924 Delegati dei Ministri.

Il sistema di protezione dei “Pentiti”

oggi non si è ancora provveduto in tal senso. Anche la Relazione dei Testimoni di Giustizia alla Commissione Antimafia Europea del 30 ottobre 2012, *I testimoni e l'Italia - dalla lealtà civile alla slealtà della politica*, rileva che «occorrerebbe superare la logica dei confini nazionali specie in materia di lotta alle mafie» ed inoltre che «sarebbe necessario e urgente tradurre l'insieme delle buone pratiche maturate negli anni dall'Unione, nell'adozione di norme europee comuni pena il rischio di disincentivare la collaborazione dei cittadini, minare in profondità la fiducia nelle istituzioni ed il perseverare della criminalità organizzata».

BIBLIOGRAFIA

- **Alfonso R.**, *Le misure di tutela: criteri di scelta e applicazione*, intervento in «incontro di studio sul tema Diritto premiale e collaboratori della giustizia», Roma 8-10 luglio 2002, Consiglio Superiore della Magistratura, IX Commissione.
- **Alfonso R.**, *Collaboratori di giustizia: rompicapo in procura sui soggetti a cui applicare il regime transitorio*, in «Guida al diritto» n. 23, 16 giugno 2001.
- **Amato G.**, *Indipendenza del pubblico ministero, segreto investigativo e protezione dei pentiti*, in «Questione giustizia», 1996.
- **Amato N.**, *Intervento*, in «La sicurezza dei testimoni nei processi di criminalità organizzata», (atti dell'omonimo convegno nazionale, Torino 1988), a cura del Consiglio regionale del Piemonte – Associazione nazionale magistrati sezione Piemonte-Valle d'Aosta, Utet, Torino, 1989.
- **Ardita S.**, *La nuova legge sui collaboratori e testimoni di giustizia*, in «Cassazione Penale» volume XLI, maggio 2001.
- **Bernasconi A.**, *La collaborazione processuale. Incentivi, protezione e strumenti di garanzia a confronto con l'esperienza statunitense*, Giuffrè, 1995.
- **Bernasconi A.**, *La riforma della legge sui collaboratori di giustizia: profili generali e intersezioni con le tematiche del "Giusto processo" (L. 13.2.2001 n.45)*, in «Legislazione Penale», 2002.
- **Borgna P.- Laudi M. - Russo V. - Saluzzo F.**, *Relazione*, in «La sicurezza dei testimoni nei processi di criminalità organizzata», Atti dell'omonimo convegno nazionale a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati, sezione Piemonte-Valle d'Aosta, Utet, Torino, 1989.
- **Capasso O.**, *La difesa dei collaboratori di giustizia*, in «societacivile.it», Palermo, febbraio 2001.
- **Caselli G.C., Ingroia A.**, *Normativa premiale e strumenti di protezione per i collaboratori di giustizia: tra inerzia legislativa e soluzioni di emergenza*, in «Processo penale e criminalità organizzata», Bari, 1993.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

- **D'Ambrosio L.**, *Studio di carattere generale*, in «Quaderni del CSM - I delitti di criminalità organizzata n. 99, vol. II».
- **D'Ambrosio L.**, *Nuovo e contestato regolamento sulla protezione dei collaboratori di giustizia*, in «Diritto penale e processo», 1995.
- **D'Ambrosio L.**, *Testimoni e collaboratori di giustizia*, Cedam, 2002.
- **D'Amico S.**, *Il collaboratore della giustizia*, Laurus Robuffo, Roma, 1995.
- **D'Amico S.**, *Considerazioni sulla normativa a tutela dei collaboratori di giustizia*, Roma, 1992.
- **De Lucia M.**, *Collaborators of justice and witness*, Roma, 8 aprile 2014.
- **Di Chiara G.**, *Commento all'articolo 13 d.l. 306 del 1992*, in «Legislazione penale», 1993.
- **Falcone G.**, *La mafia dall'interno*, in «Antimafia2000»n. 32, articolo tratto da un'annotazione manoscritta del giudice Falcone per i lavori di un comitato della sezione siciliana dell'Associazione nazionale magistrati.
- **Falcone G.**, Relazione tenuta al Convegno di Sanremo, il sistema penale tra riforma e controriforma (14-16 giugno 1991), *Pentitismo e repressione della criminalità organizzata nella nuova emergenza*, in «Difesa penale», 1992
- **Falcone G.**, *Cose di cosa nostra*, BUR, quarta edizione, 2013.
- **Falcone G.**, *La posta in gioco: interventi e proposte per la lotta alla mafia*, Rizzoli, 2010.
- **Falcone G.**, *Pentitismo e repressione della criminalità organizzata nella nuova emergenza*, in «Difesa penale», 1992.
- **Fumo M.**, *Delazione collaborativa, "pentimento" e trattamento sanzionatorio: la nuova normativa sui collaboratori di giustizia: esegesi, spunti critici, riflessioni: commento organico alla L.13-2-2001, n.45*, Edizioni Giuridiche Simone, Napoli, 2001.
- **Giordano P.**, *Testimoni: più snella la raccolta delle deposizioni*, in «Guida al diritto» n. 11, 24 marzo 2001.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

- **Giordano P.**, *Dalla costruzione del progetto sui pentiti un buon esempio per i pacchetto sicurezza*, in «Guida al diritto» n. 5, 10 febbraio 2001.
- **Giordano P. - Tinebra G.**, *Nuova disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di pentiti e testimoni. Il regime di protezione*, in «Diritto Penale e Processo», maggio 2001, n. 5.
- **Grasso P.**, *Il sistema di protezione dei collaboratori. Situazione attuale e prospettive di modifica*, in «Quaderni del CSM - I delitti di criminalità organizzata n. 99, vol. II».
- **Lari S.**, *Incontro di studi. Dal d.l. 15.1.1991 n.8 alla L. 13.2.2001 n.45. I problemi della disciplina transitoria*, Roma, 8 luglio 2002.
- **Laudati A.**, *Servizio di protezione: verso un obiettivo di qualità*, in «Guida al Diritto» n. 11 del 24 marzo 2001.
- **Laudi M.**, *Imputati pentiti (sistema di protezione)* in «Digesto penale», VI, Torino, 1992.
- **Lo Forte G.**, *Obblighi, modalità e tempi della verbalizzazione*, in «Quaderni del CSM - I delitti di criminalità organizzata, n. 99, vol. II».
- **Longo O.**, *Cenni sulla normativa premiale e le misure di protezione predisposte a favore dei collaboratori di giustizia*, in «Filodiritto.com», del 19 novembre 2008.
- **Manzione D.**, *Commento agli articoli 11-12 d.l. 15 gennaio 1991 n. 8*, in «Legislazione Penale», vol. II, 1992.
- **Melillo G., Mancuso P.**, *Osservazioni sul nuovo regolamento per il programma di protezione dei collaboratori di giustizia*, in «Cassazione penale», 1995.
- **Padovani T.**, *"Premio" e "corrispettivo" nella dinamica della punibilità*, in AA.VV., *La legislazione premiale. Convegno in ricordo di Pietro Nuvolone del 1986*, Giuffrè, Milano, 1987.
- **Roberti F., - Alfonso R.**, *Pentiti: norme poco chiare favoriscono equivoci ed applicazioni arbitrarie*, in «Diritto & Giustizia» fascicolo n.26 del 7 luglio 2001.

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

- **Roberti F.**, *Nella netta distinzione tra premio e tutela un contributo al superamento delle distorsioni*, in «Guida al diritto» n. 11 del 24 marzo 2001.
- **Sassano F.**, *La nuova disciplina sulla collaborazione di giustizia: alla luce della legge 13 febbraio 2001, n. 45*, Torino, G. Giappichelli, 2002
- **Sassano F.**, *Collaboratori di giustizia e...attività lavorativa*, in «personaedanno.it», 9 dicembre 2005.
- **Spataro A.**, *Per i collaboratori di giustizia, legge scoraggia-collaborazioni*, in «Diritto e Giustizia» n. 9, 10 marzo 2001.
- **Veneziano G.A.**, *Indipendenza del pubblico ministero, segreto investigativo e protezione dei pentiti*, in «Questione giustizia», 1996.
- **Vigna P.L.**, *La gestione giudiziaria del pentito: problemi deontologici, tecnici e psicologici*, in «Chiamata in correità e psicologia del pentitismo nel nuovo processo penale», CEDAM, 1992.
- **Vigna P.L.**, - **Alfonso R.**, *Lineamenti della legge sui collaboratori di giustizia*, in Tonini P. (a cura di), *Giusto processo: nuove norme sulla formazione e valutazione della prova*, CEDAM, 2001.

ATTI E RELAZIONI ISTITUZIONALI

1. **Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari**, *Relazione sui testimoni di giustizia*, XIII legislatura, doc. XXIII, n. 11, Roma, 1998.
2. **Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o simile**, *Relazione annuale*, XIV Legislatura, Doc. XXIII n. 3, Roma, 30 luglio 2003.
3. **Commissione Parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari - Relazione sui testimoni di giustizia**, XV legislatura, doc. XXIII, n.6, Roma, 19 febbraio, 2008.
4. **Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione**, Ministero

dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 1994.

5. **Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione**, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 1994.
6. **Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione**, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 1995.
7. ***Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione***, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 1995.
8. **Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione**, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 1996.
9. **Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione**, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 1996.
10. **Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione**, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 1997.
11. **Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione**, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 1997.
12. **Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione**, Ministero

dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 1998.

13. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 1998.

14. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 1999.

15. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 1999.

16. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 2000.

17. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 2000.

18. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 2001.

19. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 2001.

20. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero

dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 2002.

21. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 2002.

22. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 2003.

23. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° luglio - 31 dicembre 2003.

24. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 2004.

25. Relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione per coloro che collaborano con la giustizia (Primo semestre 2004) Presentata dal Ministro dell'Interno (Pisanu), doc. XCI, n. 8, XIV legislatura, Senato della Repubblica, Roma 2005.

26. Relazione al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, 1° gennaio - 30 giugno 2013.

27. Resoconto sommario dell'Assemblea, Seduta n. 65 di venerdì 10 ottobre 2008, Risposta all'interpellanza n. 2-00162, concernente iniziative anche di carattere normativo per tutelare tutti i «testimoni di giustizia» e misure per incentivare le testimonianze delle persone

Il sistema di protezione dei "Pentiti"

offese dai reati commessi dalla criminalità organizzata, XVI Legislatura.

28. Relazione della 2a Commissione giustizia permanente sul disegno di legge n. 2207 in merito alla Modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia, Comunicata alla Presidenza il 29 novembre 1999.