

**Zeitschrift:** Reihe Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie =  
Collection criminologie / Groupe suisse de travail de criminologie

**Herausgeber:** Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

**Band:** 21 (2003)

**Artikel:** I collaboratori di giustizia : l'esperienza italiana

**Autor:** Romanelli, Maurizio

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1051102>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 20.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

**MAURIZIO ROMANELLI**

## **I COLLABORATORI DI GIUSTIZIA: L'ESPERIENZA ITALIANA**

### **Riassunto**

L'esperienza italiana è importante, per i molti aspetti positivi ed anche per quelli da rivedere e riverificare.

Certamente comunque è stato grazie alla legislazione premiale, prima, ed alla legislazione sui collaboratori di giustizia, poco dopo, che sono stati realizzati straordinari risultati di contrasto rispetto a fenomeni criminali consolidati e di significativa pericolosità.

Il saldo è quindi positivo e l'esperienza certamente utile anche per il giurista e per l'operatore straniero, che vogliano realmente conoscere il fenomeno senza pregiudizi o precomprensioni.

### **Zusammenfassung**

Die italienische Erfahrung ist wichtig wegen den vielen positiven Aspekten und auch wegen denjenigen, die es noch zu überprüfen und zu überarbeiten gilt.

Sicherlich ist es auf jeden Fall der «legislazione premiale» zuerst und der «legislazione sui collaboratori di giustizia» kurz danach zu verdanken, dass in der Bekämpfung etablierter und besonders gefährlicher Erscheinungen der Kriminalität ausserordentliche Resultate erzielt worden sind.

Der Saldo ist folglich positiv und die Erfahrung zweifelsohne auch für ausländische Fachleute von Nutzen, welche gewillt sind, die Problematik ohne Vorurteile kennenzulernen.

### **Premessa**

Ho avuto più volte occasione di confrontarmi con colleghi e «operatori del diritto» di altri paesi europei, e mi sono reso conto che l'esperienza italiana è guardata con grande interesse, anche talvolta con ammirazione, ma con molte riserve sotto vari profili.

Ricordo ad esempio che, dopo avere tenuto nel 1999 una relazione ad un convegno internazionale sui 10 anni di operatività del nostro codice di procedura penale, ed avere segnalato *la straordinaria utilità*

*per il contrasto al crimine organizzato del «sistema dei collaboratori di giustizia», presero la parola alcuni colleghi stranieri (in particolare della Repubblica di Germania) che rivendicarono con orgoglio la non necessità di un fenomeno paragonabile al nostro e di soluzioni quali le nostre: ne nacque una discussione vivace.*

Il dato è maggiormente significativo se si considera che la legislazione tedesca, a differenza di altre legislazioni europee, conosce un sistema di protezione dei collaboratori di giustizia.

E' del resto ben noto che anche in Italia vi sono state e vi sono al riguardo polemiche estremamente accese, tanto che vi è stata recentemente una riforma organica della materia che almeno in parte dovrò ricordare nel corso di questa relazione (l. 45/2001 che ha significativamente modificato la legge fondamentale risalente al 1991 – l. n. 82/91).

E' per questo che dico subito, prima di passare ad illustrare le norme e le prassi (il sistema per come opera), quale dovrebbe essere – a mio giudizio – l'atteggiamento mentale e culturale rispetto all'argomento: un atteggiamento programmaticamente laico, non ideologico, di verifica empirica in termini di costi/benefici, e di verifica normativa sul piano del rispetto dei principi costituzionali e delle possibili tensioni con gli stessi principi.

### **Gli antecedenti ed i dati criminologici**

Come è probabilmente noto, ma è comunque opportuno ricordare, l'Italia è stata colpita da due diversi fenomeni di criminalità organizzata, caratterizzati da virulenza tale da avere pochi corrispondenti nell'Europa Occidentale: il fenomeno del terrorismo politico ed il fenomeno dell'associazionismo mafioso.

Si tratta di fenomeni criminali profondamente diversi tra loro, ma che hanno presentato alcune caratteristiche comuni: *l'estrema peri-*

*colosità per la stessa struttura del paese; la particolarissima segretezza interna; il notevole livello di organizzazione.*

Maggiori e sostanziali le differenze tra i due fenomeni, ma quelli sopra indicati sono certamente dati comuni.

Ebbene, a fare corso dalla seconda metà degli anni 70, e cioè nel pieno dell'attacco terroristico allo Stato, il legislatore italiano cominciò a percorrere in modo deciso la strada della «premialità penale» per coloro che – *dall'interno delle organizzazioni criminali* – decidevano di collaborare utilmente con la giustizia.

Sarebbe estremamente interessante, anche per lo studioso e per l'operatore straniero, conoscere i modi non sempre lineari attraverso i quali il legislatore italiano ha costruito la premialità penale, ma mi sembra sufficiente qui ricordare gli snodi fondamentali:

- rispetto *ai più gravi fenomeni criminali*, il legislatore italiano ha progressivamente previsto sensibilissime riduzioni di pena per gli autori del reato che tenessero o comportamenti antagonistici rispetto al reato commesso (ad es: la liberazione dell'ostaggio nel sequestro di persona) o atteggiamenti processuali utili per la individuazione, cattura, condanna dei concorrenti;
- la legislazione premiale ha così operato nei settori del sequestro di persona a scopo di estorsione (particolarmente diffuso negli anni 70 ed 80); nel sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione; con riferimento a tutte le tipologie di reati «commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico»; in materia di traffico di stupefacenti, sino ad arrivare – nel 1991 – alla materia della criminalità mafiosa, con riferimento sia al reato di associazione mafiosa che a tutti i reati commessi avvalendosi delle condizioni dell'associazionismo mafioso o al fine di agevolare l'attività delle associazioni mafiose;
- non solo sono state progressivamente previste riduzioni di pena estremamente consistenti, ma tali riduzioni si accompagnavano a comminatorie di pena estremamente elevate per le fattispecie-ba-



se o aggravate, creando così *un'appetibilità particolare dei comportamenti collaborativi*;

- all'intervento sul sistema delle pene, il legislatore fece seguire anche un intervento sull'esecuzione penale molto netto, sia pure realizzato per passaggi successivi, che andava nella stessa direzione: divieto di concessione di benefici penitenziari e di misure alternative alla detenzione per gli autori dei più gravi reati, con la previsione nei casi più gravi di un regime di carcerazione estremamente severo (art. 41<sup>bis</sup> dell'ordinamento penitenziario); in opposizione: possibilità estremamente ampia di concessione dei benefici nei confronti di coloro che collaborassero con la giustizia;
- infine: il comportamento successivo al reato, ed in particolare l'atteggiamento collaborativo tenuto con l'Autorità Giudiziaria, era suscettibile di valutazione anche in sede processuale/cautelare, con la possibilità di formulazione di prognosi favorevoli sulla condotta futura che potevano portare all'applicazione di regimi cautelari attenuati o addirittura alla revoca delle misure cautelari in corso.

Veniva così creato un sistema – operante su più piani: *al livello penale sostanziale, processuale, dell'esecuzione penale* – che era evidentemente diretto a incentivare e favorire le collaborazioni processuali.

Non è questa la sede per ricordare che le soluzioni sopra indicate non sono state indolori, sono state ampiamente discusse nella dottrina giuridica, probabilmente le soluzioni stesse sono qui ricordate con una pretesa di razionalizzazione retrospettiva, nel senso che – nel momento in cui le scelte venivano effettuate – non avevano un livello di chiarezza finalistica e di sistema quale oggi può essere loro attribuito.

Il sistema presentava però certamente una coerenza interna, e fu in grado di consentire la realizzazione di straordinari risultati di contrasto. E' noto, anche a livello internazionale, l'amplessissimo ricorso alle dichiarazioni collaborative che si fece in materia di crimina-

lità terroristica, sino ad arrivare al vero e proprio smantellamento delle più pericolose organizzazioni terroristiche.

## **La specificità della criminalità mafiosa**

Vi era però un'area criminale rispetto alla quale *il complesso sistema normativo* sopra delineato – *pur certamente significativo* – appariva insufficiente rispetto ad una azione di contrasto realmente efficace: si trattava e si tratta della criminalità mafiosa.

Senza potere qui svolgere riflessioni particolarmente approfondite, ricordo soltanto che le organizzazioni mafiose hanno in Italia *una storia molto risalente, un fortissimo radicamento in ampie aree geografiche, livelli particolarissimi di omertà interna ed esterna, una tradizionale difficoltà di accertamento.*

Le difficoltà di accertamento erano tali – nelle regioni a più alta densità mafiosa e con i maggiore livelli di omertà – che già alla fine del 1800 e nei primissimi anni del 1900 gli operatori del diritto avevano «scoperto» *in nuce* l'esigenza dei collaboratori di giustizia come strumento di conoscenza, ma anche di accertamento processuale.

Insieme ad alcuni colleghi particolarmente esperti in materia di criminalità organizzata, siamo riusciti ad individuare alcune sentenze, risalenti addirittura degli inizi del 900, che avevano perfettamente centrato la questione dell'essenzialità dei contributi collaborativi:

v. ad es.:

- sentenza della Corte di Appello delle Calabrie del 2/8/1901, processo contro ARICÒ ANTONIO + 56:  
*«... in materia di associazioni a delinquere le quali debbono necessariamente iniziarsi e svolgersi nel mistero, non è possibile altra dimostrazione se non quella che provenga da persone che*

*già parteciparono alla mala vita e che sono quindi in grado di conoscerne tutti i segreti...»;*

v. ancora:

- sentenza della Corte di Appello delle Calabrie dell'8/6/1905, processo contro MARTINI VINCENZO + 46:  
*«... l'aver appartenuto alla setta non autorizza a ritenere mendaci le loro asserzioni quando queste si riscontrano avvalorate dai fatti e dalle indagini dei reali Carabinieri..»*

v. da ultimo:

- sentenza della Corte di Appello delle Calabrie del 23/4/1915, processo contro MAFRICA PAOLO + 50:  
*«... i difensori hanno dimenticato che si versa in tema di associazione per delinquere, di reati commessi nel tempo e per occasione dell'associazione medesima e di persone abbastanza pesime che agiscono in segreto, per cui la prova non può essere fornita da gentiluomini ... ma da individui della stessa risma se non peggiori; da quelli, insomma, che solamente possono avvicinare ed avere pratica con simili delinquenti; anzi, sovente, se non sempre, la prova la danno gli stessi loro compagni che poi, per tarda resipiscenza, li tradiscono e li accusano, come è avvenuto nella specie ...»*

La lingua è forse antica, ma i concetti chiarissimi e di sorprendente attualità.

Torniamo allora a tempi più recenti. Nella seconda metà del 1980, sembrò evidente – sempre e purtroppo *dai dati di esperienza* – che risultava necessario un ulteriore salto di qualità nel sistema di contrasto alla criminalità mafiosa.

Emerse cioè la necessità di garantire ai collaboratori di giustizia, organicamente ed efficacemente, protezione ed assistenza.

Sembrò evidente che non ha senso *offrire premi penali*, quando l'unico effetto del premio – *secondo prognosi ragionevoli, suffragate dall'esperienza* – è l'intervento efficace della criminalità organizzata che sanziona il collaboratore per la scelta che ha operato, eliminandolo fisicamente o eliminando le persone a lui più care.

Nessun premio eventuale, quale che sia, può essere realmente appetibile quando – sull'altro piatto della bilancia – vi è una sanzione certa infinitamente più grave per sé e per i propri cari.

Purtoppo, ripeto, si trattava non di riflessioni, pure possibili, fatte sulla carta, *ma di terribili dati di esperienza, che si accompagnavano inoltre alla conferma della straordinaria utilità delle collaborazioni processuali per fronteggiare il crimine organizzato*.

Basti pensare, cito dati abbastanza noti anche all'estero, *all'effetto dirompente della collaborazione processuale del mafioso TOMMASO BUSCETTA, ed alla reazione violentissima dell'organizzazione criminale COSA NOSTRA chiamata in causa*.

Ed allora, nel 1991, vide la luce nel nostro ordinamento il primo intervento organico diretto alla protezione ed assistenza dei collaboratori di giustizia (l. 82/91), che richiese una serie di ulteriori interventi normativi per divenire pienamente efficace.

### **La legge 82/91: I principi generali ed un bilancio sintetico**

Si è trattato di una *piccola* legge, solo una decina di articoli, ma che ebbe un impatto straordinario sul fenomeno criminale che andava programmaticamente a contrastare.

Per completezza, prima di indicare gli aspetti essenziali della riforma, ricordo che proprio in quegli anni si completò l'intervento complessivo del legislatore per rendere adeguato il contrasto al fenome-

no della criminalità mafiosa, con quella serie di interventi normativi che ho sopra ricordato, e con altri ancora – che non è possibile qui sviluppare – che hanno creato un vero e proprio *binario differenziato in materia di criminalità organizzata* (in via di assoluta sintesi: *favore per le indagini di criminalità organizzata attraverso la previsione di una maggiore durata e la assoluta segretezza; favore per i più importanti strumenti delle investigazioni di criminalità organizzata quali intercettazioni telefoniche ed ambientali; favore per la circolazione delle prove in materia di processi per reati di criminalità organizzata; specializzazione della Polizia Giudiziaria; concentrazione delle indagini di criminalità organizzata presso le Corti di Appello, con la creazione delle Direzioni Distrettuali Antimafia; creazione di un organismo di coordinamento a livello nazionale, la Procura Nazionale Antimafia*).

Del resto, significativamente, i primi anni 90 rappresentarono anche il momento della massima pericolosità dell'organizzazione mafiosa COSA NOSTRA, che – come è noto – non solo organizzò e realizzò in rapida successione due stragi che colpirono due magistrati simbolo della lotta alla mafia (FALCONE e BORSELLINO; Maggio e Luglio 1992), ma decise anche una vera e propria «*strategia di stragi*» da realizzarsi anche fuori della Sicilia, e che ebbe un'attuazione parziale nel 1993 con gli attentati esplosivi di Milano, Roma e Firenze, oltre che con gli ulteriori omicidi eccellenti del 1992 (omicidi LIMA e SALVO).

E'oggi processualmente accertato che numerose altre stragi erano già state ideate ed organizzate ed alcune non si realizzarono per ragioni del tutto occasionali.

La legge 82/91 prevedeva (in via di assoluta sintesi):

- la possibilità di applicare uno «speciale programma di protezione» nei confronti dei collaboratori di giustizia, dei prossimi congiunti, dei conviventi, delle persone esposte a grave ed attuale pericolo a causa delle relazioni con il collaboratore di giustizia; le



misure di protezione comprendevano il trasferimento delle persone in luoghi diversi da quelli di residenza, con tutta una serie di interventi diretti alla realizzazione di forme incisive di riservatezza (documenti di copertura), sino alla previsione della possibilità, per i casi di maggiore esposizione a pericolo e di maggiore rilevanza della collaborazione, del cambio delle generalità con completa ricostruzione anagrafica;

- le misure di assistenza comprendevano l'assistenza economica, sotto il profilo di una sistemazione alloggiativa e di un assegno mensile «di mantenimento» commisurato al numero delle persone ammesse al programma;
- il collaboratore di giustizia, ammesso allo speciale programma di protezione, poteva venire ammesso ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario, ed alle misure alternative al carcere, in particolare la detenzione domiciliare qualunque fosse il reato commesso ed in deroga alla ordinaria disciplina prevista dal diritto penitenziario e quindi in particolare senza limiti di pena;
- nel caso di particolare pericolosità per il collaboratore di giustizia, era prevista la possibilità di misure urgenti di protezione, ancora prima della definizione della procedura di approvazione dello speciale programma di protezione, da adottarsi in via immediata e semplificata, comprese detenzioni extracarcerarie;
- presupposto per l'ammissione al programma di protezione era l'importanza della collaborazione offerta in relazione ai delitti di maggiore gravità, categoria individuata peraltro con notevolissima *e programmatica* ampiezza (tutta l'area dell'obbligatorietà dell'arresto in flagranza);
- l'ammissione allo speciale programma di protezione veniva deliberata da un'apposita Commissione, costituita presso il Ministero dell'Interno, presieduta da un Sottosegretario di Stato, da due magistrati particolarmente esperti in materia di criminalità organizzata e da cinque alti funzionari di polizia, del pari esperti del settore;
- la gestione operativa del programma era affidata ad uno speciale dipartimento di polizia, costituito presso il Ministero dell'Interno

(Servizio Centrale di Protezione), con proprie articolazioni territoriali su base regionale (N.O.P.).

Una norma processuale prevedeva inoltre la regola dell'esame «a distanza» del collaboratore di giustizia nei processi in cui doveva deporre, attraverso apposito sistema di videoconferenza.

Risulta evidente che ciascuno dei punti sopra indicati richiederebbe un'illustrazione analitica, così come vi sono numerosi altri aspetti che andrebbero evidenziati (comportamento del collaboratore durante il programma; suoi doveri; revoca; prospettive di reinserimento sociale; durata del programma; rapporti tra autorità giudiziaria ed autorità amministrativa).

Posso però provare a formulare delle valutazioni finali sul sistema della protezione dei collaboratori di giustizia a seguito dell'entrata in vigore della legge 82/91.

Tale legge ha rappresentato ed imposto uno sforzo straordinario in un momento di particolare pericolosità delle organizzazioni criminali di stampo mafioso, sotto il profilo organizzativo, economico, culturale, di creazione delle professionalità necessarie.

Il sistema ha però funzionato in modo straordinario: parlano i risultati di contrasto resi possibili e realizzati, e parlano un linguaggio univoco.

Posso offrire al riguardo un dato di esperienza diretta, non personale, ma dell'Ufficio del quale ho fatto parte sin dalla sua costituzione (Direzione Distrettuale Antimafia di Milano).

Dalla fine del 1991, la D.D.A. di Milano ha gestito le collaborazioni processuali di oltre 100 persone, chiedendo ed ottenendo i relativi programmi di protezione.



Per le caratteristiche strutturali della criminalità nell'area milanese, si trattava di persona facenti parte delle più svariate organizzazioni criminali (dalle organizzazioni criminali mafiose classiche – COSA NOSTRA; ndrangheta; camorra – sino a quelle più recenti – Sacra CORONA e STIDDA; dalla criminalità straniera a quella locale, dotata di elevata pericolosità). Grazie alle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia sono state ricostruite le attività di tutte le organizzazioni mafiose classiche con una straordinaria inversione di tendenza rispetto al passato: basti pensare al riguardo che nell'area lombarda, sino a quella data, tutti i processi che erano stati istruiti con la contestazione dell'ipotesi delittuosa dell'associazione mafiosa (art. 416<sup>bis</sup> c.p.) avevano avuto esiti finali di assoluzione, sia quando si era cercato di ricostruire le attività delle organizzazioni prevalentemente «militari» sia quando si era posta l'attenzione sulla mafia c.d. imprenditrice; a fare corso dal 1992 sono stati istruiti numerosi maxi-processi con decine e centinaia di imputati detenuti e con esiti di condanna definitiva anche per l'ipotesi dell'associazionismo mafioso; ricostruiti anche decine di omicidi di criminalità organizzata, commessi lungo un apprezzabile lasso temporale, che erano sempre stati archiviati senza individuazione dei responsabili.

Si può affermare senza rischio di smentita che analoghi risultati sono stati ottenuti nelle principali sedi giudiziarie italiane, ed il contrasto al fenomeno della criminalità organizzata ha toccato livelli mai raggiunti sino ad allora.

### **La crisi del sistema e la riforma; la legge 45 del 13/2/2001**

Dopo alcuni anni di operatività della legge 82/91, e dello sforzo eccezionale per fronteggiare l'eccezionale situazione di emergenza che ho sopra descritto, erano certamente maturi i tempi per una riforma incisiva.

Molti erano gli aspetti della legge 82/91 da migliorare; molte le prassi da correggere; si trattava inoltre di adeguare progressivamente il sistema dei collaboratori di giustizia – *dei loro doveri processuali* – alle modifiche che nel corso degli anni erano intervenute nel sistema processuale penale, ed anche al dibattito in corso sulle modifiche costituzionali, poi sfociate, nel 1999, nella modifica costituzionale dell'art. 111 Cost. (l. cost. 23/11/1999 n. 2), con l'affermazione dei principi del c.d. giusto processo, ed in particolare del necessario contraddittorio nella formazione della prova.

Se vi era consenso generale sull'esigenza della riforma, fortissime invece erano le discussioni sulla direzione da intraprendere: sul *perché* della riforma e *sui fini razionali da perseguire*.

Ho vissuto in prima persona questo periodo ed il relativo dibattito, e ricordo bene che la nostra opinione – *quella dei magistrati esperti del problema e del settore* – era nel senso che qualunque intervento riformatore non avrebbe dovuto operare quale segnale di controtendenza; di razionalizzazione, di selezione, di rigore certamente sì, mai però di disincentivazione, perché si sarebbe corso il rischio di fare un passo indietro di decine di anni, *anche dal punto di vista culturale, oltre che di conoscenza e contrasto dei fenomeni criminali*.

Ho la netta sensazione, invece, che la riforma abbia operato una scelta programmaticamente e dichiaratamente di disincentivazione e di sfavore per i collaboratori di giustizia.

Cercando anche in questo caso di procedere con ordine, e di descrivere la vicenda anche prescindendo dalle opinioni personali, le premesse empiriche che venivano indicate per spiegare l'esigenza della riforma erano sostanzialmente due:

- 1 l'esplosione del fenomeno dei collaboratori di giustizia a livelli non prevedibili ai tempi della legge n. 82/91, ed a livelli non gestibili secondo le previsioni e gli strumenti della stessa legge; l'ingestibilità del sistema veniva segnalata sotto vari profili, sia materia-

- li – di organizzazione della struttura di gestione a livello centrale e periferico – che giuridici;
- 2 l'esigenza di una maggiore trasparenza di gestione, ed in particolare l'esigenza di escludere la possibilità di rendere dichiarazioni tardive o «a rate»; all'interno della «trasparenza di gestione» veniva indicato anche il problema dei beni dei collaboratori, e cioè il fatto che i collaboratori di giustizia avrebbero beneficiato, nel passato, di un trattamento di favore funzionale a consentire loro di conservare beni di provenienza illegale; all'interno della questione programmatica: «trasparenza» e «genuinità» veniva indicata anche l'esigenza di impedire in radice la possibilità di accordi tra collaboratori sulle dichiarazioni da rendere.

Date queste due premesse giustificative, la riforma si proponeva di ridurre il numero dei collaboratori di giustizia cercando anche di individuare criteri maggiormente selettivi e di individuare meccanismi idonei ad evitare sospetti di gestioni non trasparenti; doveva inoltre individuare un periodo massimo entro il quale rendere le dichiarazioni collaborative, e prevedere sanzioni processuali per le dichiarazioni tardive.

Vi era poi una segnalazione che veniva dal mondo dell'esperienza e della prassi, e cioè l'assoluta esigenza di separare il momento premiale da quello tutorio-assistenziale.

Questa esigenza fondamentale nasceva da una delle norme fondamentali (art. 13<sup>ter</sup>) della l. 82/91 che prevedeva la possibilità dei benefici penitenziari in deroga alle ordinarie norme di diritto penitenziario – e quindi del più importante momento della premialità complessiva – solo nei confronti della persone «ammesse a speciale programma di protezione»; vi era quindi la prassi di programmi di protezione concessi e tenuti in vita, probabilmente al di fuori di qualunque reale esigenza di protezione o di assistenza, *al solo fine di consentire la realizzazione dell'obiettivo premiale finale*.

Vi era infine un quarto punto, molto valorizzato soprattutto al livello politico, che era quello di «ridurre» la premialità prevedendo comunque periodi minimi di permanenza in carcere, e maggiore rigore nella valutazione della premialità cautelare.

Questo quarto punto veniva sostenuto soprattutto sulla base di considerazioni etiche (*«la ingiustizia della soluzione diversa»*) e poi sulla base della ritenuta interpretazione del comune sentire (ovviamente collegata alla precedente visione etica: *«non è giusto che le persone condannate per gravissimi reati non stiano in carcere ... l'opinione pubblica reclama ...»*).

Sempre molto in sintesi, ricordo che *sulla prima premessa giustificativa* della riforma, la più parte della magistratura specializzata era stata critica.

Per comodità di lettura, cito alcuni passi delle «osservazioni» predisposte dalla Procura Distrettuale di Milano (18/3/1997) rispetto al disegno di legge originario di riforma della normativa, «osservazioni» che vennero poi riprese da numerose Procure Distrettuali e costituirono la base per gli approfondimenti svolti in tutte le sedi istituzionali:

*«... le premesse giustificative del disegno di legge in questione, più volte pubblicizzate dal Governo e da autorevoli parlamentari, mancano di due dati essenziali:*

*A) il numero delle proposte di programma di protezione non accolte dalla Commissione Centrale: infatti, solo se tale numero fosse elevato – e così non è – si potrebbe parlare di inflazione delle relative procedure e di necessità di interventi limitativi;*

*B) il rapporto tra costi e benefici, che si ricava raffrontando il numero delle collaborazioni con i risultati ottenuti in sede di indagini. Per quanto attiene alle dimensioni del fenomeno, significativo dovrebbe essere considerato non tanto il dato assoluto dei collaboratori di giustizia quanto il dato relativo*

*dei collaboratori in relazione al numero degli appartenenti alle organizzazioni criminali operanti in Italia. Presentare quindi gli «oltre mille collaboratori» come il dato dimostrativo della impossibilità di gestione del fenomeno è frutto di una analisi assai riduttiva, conseguenza essa stessa di una errata prospettazione: si deve sgomberare l'animo e la mente da infondate preoccupazioni per l'attuale numero dei collaboratori, e si dovrà convenire sul fatto che, alla luce degli straordinari risultati conseguiti dal 92 in avanti, vi è necessità di interventi legislativi tendenti a stimolare crescita qualitativa del fenomeno, e non la sua contrazione ...»*

Quanto al problema, molto sbandierato anche al nostro interno, della inammissibilità di dichiarazioni «tardive» o «a rate», con connessa affermazione dell'obbligatorietà di rendere le dichiarazioni sui «fatti indimenticabili» entro un breve lasso temporale (180 giorni), avevamo evidenziato in tutte le sedi una serie di riflessioni minime che avrebbero potuto portare ad un approccio più pacato e razionale.

Il problema infatti non era e non è quello dell'opportunità che le dichiarazioni sui «fatti indimenticabili» intervengano in un lasso temporale ragionevole, cosa sulla quale possiamo tutti convenire.

Il problema è rappresentato dalla previsione di sanzioni di inutilizzabilità – comunque articolate – delle dichiarazioni tardive, *principio che crea dubbi di legittimità costituzionale, non ha precedenti a livello internazionale, e non ha spiegazione ragionevole.*

Ricordo solo sul punto che non esistono precedenti di questo tipo, neppure nel paese che ha creato il sistema di protezione dei testimoni (Stati Uniti) e l'ha reso compatibile con regole processuali molto rigide e con regole di *corroboration* molto forti e severe; non vi sono previsioni simili né nel *Witness Protection Program* del 1970 e neppure nella versione riformata del 1984.



Fatte queste premesse di carattere generale, gli aspetti più significativi della riforma – molto in sintesi ed «a punti» – sono i seguenti:

- 1 distinzione tra collaboratori di giustizia e testimoni di giustizia, particolarmente opportuna in quanto programmaticamente diretta alla maggiore tutela possibile del testimone di giustizia, e cioè del soggetto del tutto *incolpevole* rispetto ai fatti che narra e per la cui narrazione è esposto ad un grave pericolo (vittima del reato o mero testimone);
- 2 gradualità delle misure di protezione, con la previsione di una gamma di risposte possibili in relazione al livello del pericolo per il collaboratore;
- 3 limitazione della collaborazione rilevante soltanto ad alcuni reati, e cioè – da una parte – ai reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale; dall'altra, ai soli reati di sequestro di persona a scopo di estorsione, di associazione finalizzata al narcotraffico di sostanze stupefacenti e di criminalità mafiosa in senso stretto;
- 4 assunzione degli impegni da parte del collaboratore, ivi compresa la specificazione di tutti i beni posseduti o controllati, anche per interposta persona, e versamento del denaro frutto di attività illecite, con previsione di sequestro immediato;
- 5 possibilità di concessione dei benefici penitenziari in deroga sulla base del solo presupposto della condotta di collaborazione senza più la necessità dell'attualità del programma di protezione;
- 6 necessità che entro 180 giorni dal momento in cui è stata manifestata la volontà di collaborare venga redatto un «verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione» che contenga tutte le notizie utili che il collaboratore conosce; il verbale si conclude con l'attestazione che il collaboratore non è in possesso di altre notizie su fatti di qualificata gravità e tale verbale *blocca e fotografa* il contenuto della futura testimonianza; eventuali dichiarazioni successive sono processualmente inutilizzabili;
- 7 revisione delle sentenze definitive che hanno riconosciuto le circostanze attenuanti connesse a scelte collaborative in due casi: quando le circostanze attenuanti sono state concesse per effetto

di dichiarazioni che si sono rivelate false o reticenti e quando il collaboratore di giustizia, nei dieci anni successivi dal passaggio in giudicato della sentenza, commette un delitto connotato di particolare gravità.

Molti dei punti sopra indicati richiederebbero un'illustrazione analitica, anche critica, che non è possibile in questa sede.

La prassi ha comunque cominciato a segnalare *i guasti* della riforma: basti pensare alla più importante e complessa collaborazione processuale nata dopo l'entrata in vigore della legge 45/2001, e cioè quella del mafioso ANTONINO GIUFFRÈ, ritenuto uno dei più stretti collaboratori del capo-mafia PROVENZANO tuttora latitante.

Da una parte, è sembrata evidente a tutti l'assoluta inidoneità di un termine così ridotto (180 giorni) per riferire in modo organico tutte le proprie conoscenze, tanto che in un primo momento si era addirittura discussa a livello politico l'opportunità di un immediata modifica della norma (discussione subito arenata); dall'altra, è subito emersa la difficoltà di interpretazione di una norma che prevede sanzioni di inutilizzabilità delle dichiarazioni non comprese nel verbale informativo, con decine di questioni processuali in ogni dibattimento in cui il collaboratore è stato chiamato a deporre.

Mi preme qui segnalare un aspetto che può avere rilevanza generale, al di là di specifiche questioni tecniche o di interpretazione, e cioè il punto 3 sopra indicato: la significativa limitazione dell'area della collaborazione rilevante.

Si tratta di uno degli aspetti più importanti della riforma, ed è in assoluto uno dei più delicati, avverso il quale si erano levate alte e forti le preoccupazioni delle Procure Distrettuali, soprattutto quelle di area non tradizionalmente mafiosa.



E' una riduzione programmaticamente amplissima, in quanto la legge precedente faceva riferimento a tutta l'area dell'art. 380 c.p.p., e cioè all'area criminologica-tipologica dell'arresto obbligatorio in flagranza.

Si trattava di un'area certamente molto ampia, ma perché era programmaticamente ampia, in quanto la funzione della legge n. 82/91 era – come sopra detto e spiegato – di invogliare alle collaborazioni processuali per tutti i delitti di maggiore gravità.

Passando ad alcune riflessioni minime sul punto, il fatto della decurtazione dell'area della collaborazione rilevante non ha alcuna ragione giustificativa, e dispiace che il legislatore «finale» abbia confermato questa scelta limitativa a fronte di obiezioni radicali provenienti da tutta la magistratura specializzata.

Cito per comodità le osservazioni critiche che svolgemmo sul punto già sin dal 1997, nelle «osservazioni» che ho prima ricordato:

*«...la prevista limitazione ai soli delitti ricompresi tra quelli di cui all'art. 51 comma 3<sup>bis</sup> c.p.p. appare del tutto priva di logica giustificazione atteso che, da una parte, una utilissima collaborazione può trovare l'occasione anche in delitti non di stampo mafioso, dall'altra una siffatta limitazione potrebbe determinare una forzata ed artificiosa dilatazione delle ipotesi di delitti finalizzati alla vita delle associazioni criminali di stampo mafioso. Ne deriva una esclusione aprioristica della sussistenza di speciali esigenze di tutela del dichiarante con riferimento a delitti di estrema gravità, ma che non rientrano tra quelli previsti dall'art. 51 comma 3<sup>bis</sup> c.p.p.; a titolo esemplificativo una siffatta norma escluderebbe da ogni misura speciale di protezione il soggetto che avesse prestato collaborazione in riferimento ad una pluralità di omicidi commessi in un ambito di criminalità organizzata, ma non di stampo mafioso (ad es.: gruppi criminali emergenti) ovvero il trafficante di sostanze stupefacenti per ingenti quantitativi che non risulti inserito in organizzazione corrispon-*

*dente alla previsione di cui all'art. 74 D.P.R. 309/90, ovvero l'indagato che riferisse in ordine ad una pluralità di rapine a mano armata in danno di istituti bancari ovvero in ordine ad un'organizzazione non mafiosa dedita alla pratica estorsiva, ed allo sfruttamento della prostituzione. Si tratta di aree di criminalità che pur potendo non essere, salvo forzature, riferite sempre ad associazioni con connotati di mafiosità, tuttavia possiedono all'evidenza capacità di intimidazione e possono costituire la fase prodromica di future associazioni di chiaro stampo mafioso. Spesso inoltre l'emersione della realtà mafiosa è proprio la conseguenza di collaborazioni che non hanno quello specifico oggetto ...»*

Non solo non appare chiara la ratio dell'innovazione, ma appare anche in controtendenza vistosa rispetto a dati criminologici evidenti in Italia, come a livello europeo ed extraeuropeo: la criminalità organizzata *estende* le proprie aree di influenza, «scopre» mercati nuovi o addirittura nuove «merci» o prodotti criminali (basti pensare alle svariate forme di traffico e di sfruttamento degli esseri umani: uomini, donne, bambini, lavoratori e non; basti pensare ancora alle ipotesi di traffico nazionale ed internazionale di rifiuti pericolosi, con i connessi rischi per la salute pubblica etc.).

Nuovi sono non solo i mercati criminali e le merci, ma spesso anche le organizzazioni criminali, su base etnica, che «si muovono» sui territori nazionali in modo completamente diverso dal passato, con moduli organizzativi anche originali rispetto alle tradizionali organizzazioni autoctone.

In breve ed in conclusione: si tratta di fenomeni criminali per larga parte nuovi che – proprio in quanto nuovi e poco conosciuti – richiederebbero con urgenza *approfondite conoscenze dall'interno*, per provare ad organizzare per il futuro e senza troppi ritardi un contrasto realmente efficace.

Per concludere in via generale sulla riforma, segnalo che i primi due anni di efficacia della nuova normativa hanno confermato le più pessimistiche previsioni: i collaboratori di giustizia sono sostanzialmente scomparsi, con una vertiginosa caduta delle nuove collaborazioni in tutti i distretti di Corte di Appello, e penso purtroppo che l'Italia avesse ancora bisogno di un' efficace normativa in materia.