

w:/col-gius/frontesp

**CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA**  
**Commissione Riforma - Incontri di Studio**

**INCONTRO DI STUDIO SUL TEMA:**  
**"I COLLABORATORI DI GIUSTIZIA"**

**Frascati, 23 - 25 febbraio 1995**

**"COLLABORATORI DELLA GIUSTIZIA E MISURE ALTERNATIVE ALLA  
DETENZIONE E ALLA CUSTODIA CAUTELARE: PROBLEMI APPLICATIVI E  
UNIFORMITA' INTERPRETATIVE"**

**Relatore:**  
**dott. Enrico DELEHAYE**  
**magistrato di sorveglianza del**  
**Tribunale di Sorveglianza di Roma**

**COLLABORATORI DELLA GIUSTIZIA E MISURE  
ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE: PROBLEMI APPLICATIVI  
E UNIFORMITA' INTERPRETATIVE**

**dott. Enrico Delehayé**

**Magistrato di Sorveglianza di Roma**

## SOMMARIO

Problemi generali	pag. 3
La competenza sulle istanze	pag. 7
Il decreto di attuazione	pag. 9
I soggetti protetti	pag.12
Problemi applicativi	pag.15
La revoca delle misure alternative	pag.21
Proposte di nuova normativa	pag.24

## **COLLABORATORI DELLA GIUSTIZIA E MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE: PROBLEMI APPLICATIVI E UNIFORMITA' INTERPRETATIVE.**

### **PROBLEMI GENERALI**

Le norme fondamentali sulla protezione di coloro che collaborano con la giustizia sono contenute nel D.L. 15.01.1991, n. 8, convertito con modificazioni nella L. 15.03.1991, n. 82.

Esso disciplina in maniera organica la materia, fornendo gli strumenti legislativi per incoraggiare e regolare il fenomeno del "pentitismo".

Dopo circa quattro anni di effettiva applicazione, tale legge, pur tra le problematiche che l'hanno accompagnata e che fanno parlare continuamente di emendamenti o di radicali modifiche, sta trovando una sua dimensione mentre si stanno stabilizzando alcune interpretazioni.

Diverse avrebbero potuto essere le soluzioni legislative per assicurare l'incolumità dei collaboratori di giustizia e per dare, insieme, una valenza premiale al trattamento.

Si sarebbero, infatti, potuti dare delle notevoli riduzioni di pena o, addirittura, eliminare la carcerazione per casi particolarmente rilevanti di collaborazione, con un giudizio da effettuarsi nella stessa sentenza di condanna.

Altra strada avrebbe potuto essere quella di attribuire al P.M. (semmai in persona del Procuratore Generale) di indicare i criteri premiali da seguire nell'espiazione della pena.

Si è preferito, invece, seguire il tracciato delle misure alternative (e quindi della Magistratura di Sorveglianza che le concede e le gestisce), con opportuni adattamenti che ne accentuassero l'effetto premiale e nello stesso tempo le rendessero idonee a salvaguardare anche l'incolumità dei collaboratori di giustizia.

Beneficiari della legge sono i collaboratori di giustizia, i loro prossimi congiunti, conviventi e coloro che sono esposti a grave ed attuale pericolo a causa delle relazioni che con loro intrattengono (art. 9).

Per i collaboratori in tutto il capo II della legge citata, sono previste varie misure di protezione, che possono essere adottate se siano esposti ad un grave

ed attuale pericolo per effetto della collaborazione resa in qualunque momento delle indagini o del giudizio.

Nei casi di maggior rilievo e quando le misure di tutela adottabili ai sensi della normativa ordinaria non siano sufficienti, tale protezione può essere formalizzata in uno speciale programma che comprende, se necessario, anche misure di assistenza (art. 10).

A tal fine, è istituita una Commissione Centrale, composta da un Sottosegretario di Stato, che la presiede, da due magistrati con particolare esperienza nella trattazione di processi per fatti di criminalità organizzata e da cinque funzionari e ufficiali esperti nel settore (art. 10 co. 2).

I successivi articoli 12 - 13 - 14 e 15 specificano le modalità di ammissione e di attuazione del programma di protezione, mentre le misure di protezione e di assistenza sono stabilite con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro di Grazia e Giustizia, sentiti il Comitato nazionale dell'ordine della sicurezza pubblica e la Commissione centrale di cui al citato art. 10: tale decreto è riservato e risulta sia stato comunicato a pochi uffici.

Gli articoli di maggiore importanza per la Magistratura di Sorveglianza sono il 13 bis ed il 13 ter, che sono stati aggiunti dall'art. 13, del D.L. 8.6.1992, n. 306 (il cosiddetto decreto Scotti-Martelli).

Con tali norme si consente, su autorizzazione del Procuratore Generale competente, che i collaboratori di giustizia possano essere custoditi in luoghi diversi dagli istituti penitenziari, per il tempo strettamente necessario alla definizione dello speciale programma di protezione. (art. 13 bis).

Completamento e perfezionamento di tale autorizzazione dovrebbe essere la concessione delle misure alternative, che dovrebbero dare una connotazione giuridica definitiva e precisa a questa autorizzazione temporanea a restare fuori dal circuito penitenziario.

Anche questa legge, però, non appare immune dai difetti tipici della normativa di emergenza, in quanto ad una volontà politica ben precisa (fornire "ponti d'oro" per coloro che vogliono lasciare l'organizzazione criminale) non corrisponde una formulazione giuridica altrettanto univoca e, soprattutto, tale da armonizzare con il sistema in cui dovrebbe inserirsi.

In particolare, l'art. 13 ter dispone, al comma 2, che il provvedimento di concessione delle misure alternative alla detenzione (o dei permessi premio) può essere adottato anche in deroga alle vigenti disposizioni, ivi comprese quelle re-

lative ai limiti di pena di cui agli artt. 21 - 30 ter - 47 - 47 ter e 50 della Legge Penitenziaria.

Appare evidente la portata immensa di questa deroga: essa dà sostanzialmente vita ad una serie di istituti atipici, in quanto vengono meno non solo i vincoli alla concessione delle varie misure alternative, ma anche quegli elementi che le caratterizzano e le distinguono tra loro.

Si può, infatti, concedere un affidamento per pene residue anche di trenta anni e senza che si possa esprimere una prognosi di non commissione di reati, una detenzione domiciliare a vita senza alcuna infermità che la giustifichi o una semilibertà senza alcuna attività lavorativa o comunque utile al suo reinserimento sociale.

Con tale ampiezza di concessione e valutazione, è chiaro che della misura alternativa non rimane altro che il nome!

La stessa liberazione anticipata, che delle misure alternative è quella più semplice ed elementare, privata del requisito della buona condotta diviene un semplice sconto di pena, che viene concesso a seguito di una operazione aritmetica di calcolo dei semestri.

Con questi presupposti risulta difficile anche effettuare una scelta tra vari benefici, tutti richiesti o comunque concedibili.

Gli aspetti di anticostituzionalità della norma sono evidenti, in quanto questo trattamento di particolare favore è ricollegato non ad un fattore intrinseco al detenuto (pericolosità sociale o livello di collaborazione effettivamente prestata) ma all'approvazione di uno speciale programma di protezione, che è redatto per il pericolo che il collaboratore corre.

Si può, certamente, obiettare che il rischio è correlato alla importanza della collaborazione resa, ma tale collegamento non è automatico nè generale, in quanto possono ben verificarsi casi in cui il pericolo si presenti di particolare gravità anche a causa di rivelazioni modeste o addirittura nulle (vedasi il caso dei parenti di collaboratori, che sarà esaminato più ampiamente in seguito).

Inoltre sia l'approvazione del programma di trattamento che il parere sulla concessione della misura sono demandate ad un organo amministrativo (la Commissione Centrale), che con la sua delibera pone nel nulla un giudicato: altro grosso aspetto di incostituzionalità.

Nè tali rilievi vengono superati dalla previsione che i benefici debbano essere concessi da altro organo giudiziario, il Tribunale di Sorveglianza, sulla base di un parere obbligatorio ma non vincolante (commi 1 e 2 dell'art. 13 ter).

In proposito va rilevato che il Tribunale di Sorveglianza è obbligato a motivare il suo provvedimento solamente nei casi in cui la Commissione Centrale abbia espresso avviso sfavorevole.

Se invece decide in conformità di un parere favorevole della Commissione, come avviene nella maggior parte dei casi, il Tribunale di Sorveglianza è esentato dal motivare, sostanzialmente rimettendosi all'atto amministrativo.

In questo caso la automaticità del giudizio è evidente, ma anche nel caso di parere negativo il Tribunale si trova nella impossibilità sostanziale di discostarsi dal parere.

Vista la particolare posizione dei soggetti in esame, infatti, il parere diviene l'unica possibile fonte di cognizione dei loro progressi trattamentali e comportamentali, di modo che il Tribunale deve fare riferimento ad esso, non avendo altro modo di compiere l'osservazione, e la pretesa motivazione non può che risolversi in una riproduzione del parere stesso.

In sostanza la legge non fornisce al Tribunale nessun altro mezzo di indagine sulla opportunità o meno della concessione, dato che ogni rapporto avviene per il tramite della Commissione: non possono, infatti, essere acquisiti elementi in altra maniera, trattandosi di atti riservati, nè usati gli ordinari mezzi di osservazione, data la specificità della normativa (vedasi in proposito l'ordinanza del Tribunale di Sorveglianza di Roma del 4.8.1993, pubblicata in Giust. Penale 1993 con nota di Giorgio Santacroce, pagg. 486 e segg.).

Si aggiunga, per avere un quadro esatto della situazione, che il Tribunale ignora dove si trovino i collaboratori (normalmente già collocati fuori dall'ordinario circuito penitenziario) e che i pareri sono di solito privi di ogni motivazione, espressi spesso con fonogramma e sempre all'insegna di una urgenza che travolge tutto.

"Il Giudice funge in buona sostanza da notaio dell'osservazione altrui, chiamato a pronunciarsi sull'esito del "trattamento premiale", rinuncia di fatto ad acquisire la prova, accontentandosi di quella fornitagli dall'autorità amministrativa. Tutto viene piegato, insomma, alle esigenze di sicurezza personale del collaboratore, senza alcuna implicazione di ordine psicologico in vista del suo recupero sociale". (V. nota citata di Giorgio Santacroce - Giust. Penale 1993, pag. 489).

## LA COMPETENZA SULLE ISTANZE

L'Art. 13 ter della L. 15.03.91, n. 82, stabilisce, in parziale deroga all'art. 677 C.P.P., il criterio di individuazione della competenza territoriale in ordine alle istanze del collaborante sottoposto a speciale programma di protezione, e attribuisce la stessa "al Tribunale o al Magistrato di Sorveglianza del luogo in cui la persona ha il domicilio".

Poiché la nozione di residenza contrastava con le concrete esigenze di sicurezza del predetto, i cui spostamenti sul territorio non devono essere portati a conoscenza con atti formali nè consentono, per la loro immediatezza e reiterazione, l'espletamento di tali formalità, è stato adottato il criterio del domicilio.

Il domicilio, peraltro, era già previsto quale criterio generale di individuazione della competenza, eccettuati i casi tassativamente previsti dalla legge, in relazione a tutte le istanze presentate da libero avanti il Tribunale Sorveglianza ex art. 677 C.P.P..

Quando il legislatore, ai fini in esame, dice "luogo in cui ha il domicilio", vuole indicare una situazione reale, quel rapporto effettivo tra l'istante e un determinato luogo ove il medesimo si trova con una certa stabilità, per ragioni di abitazione o di lavoro, situazione reale che ovviamente prevale, ai fini dell'individuazione della competenza, sulla elezione di domicilio che rappresenta, invece, l'esplicazione del potere negoziale dell'istante di stabilire autonomamente il luogo presso cui intende siano eseguite le notificazioni in ordine ad un determinato procedimento.

Certamente effetti aberranti discenderebbero dall'ipotesi interpretativa inversa, ossia l'individuazione della competenza in base al domicilio eletto e non a quello reale, poiché l'interessato con un semplice atto a carattere negoziale quale è l'elezione di domicilio potrebbe scegliersi sul territorio il giudice, radicando su di esso la competenza, con conseguenze devastanti sul principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.).

A diverse conclusioni è giunta, invece, la Corte di Cassazione con la sent. 18.11.93 emessa proprio in un conflitto di competenza per territorio, elevato dal Tribunale di Sorveglianza di Roma nel corso del procedimento a carico di Ranzazzo Gabriele e con i pronunciati successivi dello stesso tenore.

In tale sentenza la Suprema Corte ha rilevato che le due norme, previste dagli artt. 12, comma 3, e 13 ter sono state aggiunte dalla L. 356/92 con l'evidente scopo di rendere la Commissione Centrale pienamente partecipe delle vicissitudini penitenziarie del collaboratore e di soddisfare correttamente le esigenze di

sicurezza dello stesso, che si troverebbe esposto a possibili ritorsioni nel caso in cui fossero conosciuti il suo domicilio o la sua residenza.

Da questa e da altre argomentazioni, più di politica criminale e di opportunità che strettamente giuridiche, la Cassazione ritiene che, pur con la sua imperfezione tecnica di formulazione, sia evidente la "voluntas legis" di individuare il Tribunale o Magistrato di Sorveglianza competente a pronunciarsi sulle istanze presentate dal collaboratore, in quelli dove ha sede la Commissione Centrale presso la quale il collaborante ha eletto il domicilio, ossia quelli di Roma.

Tale conclusione non può essere condivisa per i seguenti motivi:

- 1) il legislatore, se avesse effettivamente voluto attribuire la competenza funzionale sulle istanze dei collaboranti solo al Tribunale di Sorveglianza di Roma, avrebbe usato una formula esplicita e non si sarebbe servito di una nozione tecnica, qual'è quella del domicilio, su cui incidono principi generali ed interpretazione giurisprudenziale non univoche, che potrebbero creare conflitti di competenza o soluzioni difformi (dato testuale);
- 2) il legislatore non può aver voluto individuare nella materia in questione la competenza esclusiva del Tribunale di Sorveglianza e del Magistrato di Sorveglianza di Roma, poiché secondo logica una tale scelta, assolutamente eccezionale nell'ambito del sistema procedurale penale, dovrebbe essere quanto meno giustificata da particolarissime peculiarità proprie di quel Tribunale o di quel giudice monocratico, elementi di differenziazione che, ovviamente, non è invece consentito ravvisare (dato logico - interpretativo).

Tuttavia va detto che l'interpretazione della Cassazione se non può essere accettata sul piano giuridico, sul piano pratico ha ottenuto l'effetto di riunire presso il Tribunale di Sorveglianza di Roma la maggior parte delle istanze riguardanti i collaboratori di giustizia.

Questo ha portato ad una notevole uniformità di valutazione nella concessione o nel diniego delle varie misure sostitutive, che si è rivelata importante in una materia in cui la deroga alla normativa ordinaria rende ogni interpretazione quasi una creazione legislativa.

Soprattutto, infine, l'unità di giudizio e trattamento si è rivelata importante nella esecuzione delle misure, in quanto i problemi ed i contatti quotidiani col Servizio Centrale di Protezione hanno creato una prassi che ha supplito finora alla mancanza di una normativa di attuazione.

## IL DECRETO DI ATTUAZIONE

Il decreto del Ministro di Grazia e Giustizia, che dovrebbe essere emanato di concerto con il Ministro dell'Interno, ai sensi dell'art. 13 ter, n. 4, si appalesa di particolare importanza al fine di stabilire le modalità attuative delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alle persone ammesse o da ammettere allo speciale programma di protezione.

Per quanto attiene alla Magistratura di Sorveglianza, la parte di maggiore rilievo è quella che dovrà regolare la concessione e l'esecuzione delle misure alternative, a cui le stesse persone possano accedere, e gli altri benefici di cui all'art. 13 ter, 2° comma.

Il Tribunale di Sorveglianza di Roma, già con l'ordinanza del 18.5.1993, ha segnalato le difficoltà in sede di esecuzione delle misure e di determinazione delle prescrizioni.

La concreta applicazione della legge ha evidenziato come tali preoccupazioni non fossero nè infondate nè dovute solamente all'impatto iniziale, in quanto dall'esperienza di oltre due anni le perplessità sono risultate confermate ed accresciute.

L'interpretazione giurisprudenziale del Tribunale e dell' Ufficio di Sorveglianza di Roma ha in qualche modo supplito finora alle carenze della legge, ma un intervento normativo appare non più procrastinabile.

Non va infatti dimenticato che la legge in questione ha carattere speciale (o addirittura eccezionale), in quanto consente l'adozione dei vari provvedimenti anche in deroga alle vigenti disposizioni dell'Ordinamento Penitenziario, ivi comprese quelle relative ai limiti di pena.

Appare quindi necessario che venga precisata la portata di tali deroghe, sia al fine di mantenere una specifica connotazione alle varie misure alternative (che sono diverse e graduali e tali dovrebbero restare) sia al fine di non lasciare il tutto a delle interpretazioni giurisprudenziali che potrebbero essere variabili e difformi tra loro. Questo creerebbe (come in qualche caso è avvenuto) delle sperequazioni di trattamento, particolarmente gravi nei confronti di soggetti già di difficile e complessa gestione.

Secondo una autorevole opinione, che non ci sentiamo di condividere, se si volesse, con il decreto di cui al comma 4, disciplinare le modalità di attuazione delle misure alternative alla detenzione, si verrebbe a vanificare la portata della

disposizione primaria, che stabilisce la deroga a tutte le vigenti disposizioni, comprese dunque quelle concernenti le modalità di attuazione.

Da ciò risulterebbe che il decreto previsto dal comma 4 potrebbe avere ad oggetto unicamente le modalità trattamentali intramurarie.

Dovrebbe essere il Magistrato di Sorveglianza, anche alla luce del parere della Commissione e delle informazioni del P.M. ex comma 1, ad indicare, nel provvedimento, le modalità attuative che potrebbero discostarsi da quelle previste dall'ordinamento penitenziario, con il limite che esse non snaturino l'istituto disciplinato dall'ordinamento penitenziario, dando così luogo ad una sorta di provvedimento abnorme.

Ciò si desumerebbe anche dal fatto che i commi 1 e 2 si riferiscono esclusivamente alle persone ammesse a speciale programma di protezione, mentre il decreto di cui al comma 4 ha come destinatarie, oltre alle persone ammesse, anche quelle da ammettere allo speciale programma di protezione, per cui sono di una estensione soggettiva maggiore rispetto a quelle dei destinatari delle disposizioni contenute nei commi 1 e 2.

Dobbiamo, in effetti, convenire che il comma 4 dell'art. 13 ter, essendo norma conclusiva, si applica ad un ambito di persone più ampio di quello dei commi 1 e 2; infatti per le persone da ammettere al programma di protezione si fa riferimento anche a quanto disciplinato dall'art. 13 bis.

Tuttavia si deve ritenere che con il decreto di attuazione vadano disciplinate tutte le norme dell'ordinamento penitenziario che possono avere natura di regolamento, in quanto nè dalla lettera nè dallo spirito dell'articolo in questione può essere desunta una limitazione al solo trattamento intramurario.

La deroga di cui al comma 2 riguarda esclusivamente l'adozione dei provvedimenti del Tribunale di Sorveglianza e del Magistrato di Sorveglianza per i compiti di rispettiva competenza: non riguarda invece le modalità attuative dei provvedimenti stessi, per le quali si dovrebbe far riferimento alle norme di diritto penitenziario comune se non ci fosse l'espressa riserva di cui al citato comma 4.

La pratica attuazione dei provvedimenti non può essere lasciata alla regolamentazione dei singoli magistrati: numerosissimi sarebbero infatti i provvedimenti arbitrari o abnormi, in quanto la normativa di diritto penitenziario comune è antecedente all'istituzione del Servizio Centrale di Protezione e alla legge dei collaboratori della giustizia e non prevede in alcun punto competenze specifiche di detto Servizio, come non ne prevede la stessa legge del 91.

Pertanto i provvedimenti di attuazione o sarebbero tutti opera di creazione e non di interpretazione giuridica oppure, applicando la normativa comune, bloccherebbero di fatto l'esecuzione di ogni provvedimento attinente ai collaboratori della giustizia.

Tale situazione non può essere sanata neppure dal parere della Commissione, che verte esclusivamente sulla concedibilità o meno del beneficio ma non sulle modalità di attuazione dello stesso.

Altra cosa che potrebbe essere determinata nel regolamento sono i compiti del Servizio Protezione e la funzione di raccordo tra la Magistratura di Sorveglianza, i collaboratori di giustizia e la Commissione Centrale.

In questo quadro potrebbero essere disciplinate le informative che vengono richieste dal Magistrato di Sorveglianza, che impropriamente in qualche caso sono state definite pareri, forma espressamente prevista dalla legge solamente per la Commissione Centrale.

Le informative in parola sono, in effetti, l'unica fonte di conoscenza, per la Magistratura di Sorveglianza, delle necessità e della situazione in cui il collaboratore di giustizia si trovi.

Anche l'osservazione dello stesso si riduce a tali informazioni, sia che si debba concedere una misura (ed il collaboratore si trovi già fuori dal carcere, ai sensi dell'art. 13 bis), sia che si debba valutare una possibile gradualità trattamentale.

In particolare attraverso il nuovo regolamento si potrebbe prevedere l'intervento del Servizio Protezione in molti casi in cui i compiti sono affidati alla Direzione dell'Istituto o al Servizio Sociale.

Un esempio molto significativo potrebbe essere l'inserimento del Servizio Centrale di Protezione tra gli organi che, ai sensi dell'art. 51 bis, devono comunicare al Magistrato di Sorveglianza competente la sopravvenienza di nuovi titoli di privazione della libertà.

Attualmente ogni provvedimento restrittivo viene già eseguito dal Servizio Centrale: se venisse anche istituito un controllo di tipo informatico diverrebbe veramente difficile l'inconveniente di una carcerazione improvvisa da parte di organi di Polizia non informati della qualità di collaboratore.

## I SOGGETTI PROTETTI

Tra i problemi interpretativi della normativa in esame, si è posto anche quello, già accennato sopra, dei parenti dei collaboratori qualora essi stessi siano detenuti per condanne riportate e propongano istanze di misure alternative (v. ad es. Messina Luigi, fratello del più noto Messina Leonardo e la relativa ordinanza emessa il 12.01.1994).

Si tratta, infatti, di persone che sono state ammesse a fruire del regime protettivo non per un'opera di collaborazione, ma in conformità all'art. 9, 2° co. della L. 15.03.1991, n. 82, che prevede l'estensione di tali misure di protezione "nei confronti dei prossimi congiunti, dei conviventi e di coloro che sono esposti a grave ed attuale pericolo a causa delle relazioni che intrattengono con le persone di cui al comma 1°".

La eccezionale norma introdotta dall'art. 13 ter L. 82/91, secondo la quale il provvedimento in tema di benefici penitenziari "può essere adottato anche in deroga delle vigenti disposizioni" dell'ordinamento penitenziario, "ivi comprese quelle relative ai limiti di pena", esplica i suoi effetti "nei confronti delle persone ammesse a speciale programma di protezione".

L'uso della sopra riportata nozione, che individua genericamente le persone sottoposte al particolare regime protettivo, sembrerebbe identificare, quali beneficiari dell'amplessima deroga legislativa sia i collaboratori sia i congiunti o altre persone ai primi collegate, ma più avanti il legislatore circoscrive la categoria dei beneficiari e precisamente quando, dettando l'obbligatorietà di alcune acquisizioni istruttorie, stabilisce che "l'assegnazione al lavoro esterno, la concessione dei permessi premio e l'ammissione alle misure alternative sono disposte sentita l'autorità che ha deliberato il programma, la quale provvede ad acquisire informazioni dal Pubblico Ministero presso il giudice competente per i reati in ordine ai quali è stata prestata la collaborazione".

E' evidente il collegamento che testualmente viene operato tra il sottoposto a programma e la collaborazione prestata dal medesimo, che impone un preciso ridimensionamento della nozione in esame. Nessun senso avrebbe infatti la formulazione di un parere da parte della Commissione Centrale, dopo aver acquisito le informazioni sulla collaborazione, se il parere dovesse riguardare la condotta e, quindi, i titoli di merito di un terzo (il collaboratore di giustizia) con il quale l'istante ha relazioni di parentela o di amicizia.

L'interpretazione più rigorosa risponde, peraltro, alla logica del sistema poiché, partendo dal principio che la responsabilità penale è personale, consegue che anche la pena, con tutte le circostanze aggravanti ed attenuanti, esimenti, benefici penitenziari e benefici in genere ad essa collegati, è strettamente personale.

La pena non è quindi estensibile ad altri soggetti legati al condannato da rapporti familiari, di amicizia, di lavoro etc., mentre si rende invece necessaria l'estensione della sola protezione per giustificati motivi di sicurezza personale.

Inoltre il principio della premialità che è proprio di tutte le misure alternative - le evoluzioni comportamentali - si premiano con una corrispondente gradualità di benefici penitenziari - raggiunge la sua espressione più pura proprio nella previsione di cui all'art. 13 ter.

Il legislatore elimina con un sol colpo di spugna tutti gli altri requisiti richiesti dalla legge penitenziaria e collega strettamente il mero elemento comportamentale della condotta, tanto collaborativa da mettere a repentaglio la sicurezza personale da essere garantita con il programma di protezione, alla possibilità di ottenere benefici a condizioni assolutamente di privilegio.

Questa interpretazione appare anche conforme a quella linea di politica legislativa che intende premiare la collaborazione e che viene espressa nel combinato disposto degli artt. 4 bis e 58 ter L.P., ove la condotta collaborante, se accertata, permette di derogare alla norma che esclude dalla fruizione delle misure alternative, dei permessi premio e del lavoro all'esterno i condannati per taluni reati. (art. 4 bis L.P.).

Con l'art. 13 ter si assiste ad un ulteriore passo fatto dal legislatore, in linea con la suddetta scelta normativa, a favore di chi per la sua collaborazione rischia la propria incolumità fisica: si aggiunge per questi soggetti al "premio" dell'ammissione ai benefici penitenziari, se condannati per particolari reati, l'ulteriore "premio" dell'assenza di ogni condizione di legge, eccettuate quelle poste dallo stesso art. 13 ter, ovvero la sussistenza del programma di protezione e della collaborazione.

E' evidente quindi che il legislatore, limitando solo ai collaboratori la particolare deroga a tutte le norme dell'ordinamento penitenziario, abbia voluto premiare tale condotta in conformità ai principi generali dell'ordinamento ed a quelli particolari che oggi regolano la fase dell'esecuzione della pena.

Incomprensibile e certamente contraria ai criteri sopra enunciati risulterebbe invece una interpretazione estensiva dell'art. 13 ter, comma 2°, L. 82/91, in base

alla quale il familiare, il convivente, l'amico od il socio del collaborante sottoposto a programma di protezione potesse aspirare a quella concessione di misure alternative senza limiti nè condizioni di sorta, solo perchè beneficia del regime protettivo per estensione. Tale interpretazione è stata confermata dalla Corte di Cassazione, che con la sentenza n. 993 del 25.2.94 ha affermato: "Non v'è dubbio che il citato art. 13 ter D.L. n. 8 del 1991 riguarda esclusivamente il collaboratore di giustizia e non anche i prossimi congiunti i quali possono eventualmente usufruire della protezione (art. 92 del D.L. citato), ma non certamente anche delle misure premiali."

In realtà l'unica pretesa che il congiunto od altro del collaboratore può legittimamente aspirare a veder soddisfatta è quella relativa alla propria sicurezza, che già viene tutelata dall'estensione ad esso del programma protettivo. Ne consegue che al congiunto del collaboratore dovrebbe estendersi, invece, la previsione dell'art. 13 bis di essere posto fuori dal circuito penitenziario, in attesa della redazione ed approvazione del programma di protezione.

Questa possibilità è data infatti per motivi di sicurezza e non ha, da sola, valore premiale.

Resta da stabilire, però, a che titolo il congiunto del collaboratore potrà rimanere fuori dal carcere, dopo l'approvazione del programma di protezione, se non vi è altro modo per garantire la sua incolumità.

Ma questo è uno dei tanti nodi che una revisione della normativa dovrà sciogliere!

## PROBLEMI APPLICATIVI

L'applicazione concreta della legge, sia attraverso la concessione delle misure alternative che attraverso l'esecuzione dei provvedimenti, ha posto in luce numerose problematiche.

Esaminando, in particolare, le varie misure si rileva che:

- 1) la liberazione anticipata è la prima ad offrire problemi sui limiti delle deroghe.

Dato il carattere istantaneo della misura (riduzione della pena) il primo problema è quello dell'entità della riduzione stessa, ossia se eguale a quella ordinaria o se, a richiesta del collaboratore e con parere favorevole della Commissione Centrale, possa essere una misura superiore o diversa.

Questo non deve apparire un problema assurdo: ben altre, infatti, sono le deroghe a cui sono state sottoposte le misure alternative, oltre tutto con protrazione notevole nel tempo (vedi ad es. la detenzione domiciliare concessa ad un ergastolano).

Oltre a questo, la deroga potrebbe riguardare la valutazione comunque positiva dei semestri, indipendentemente da illeciti disciplinari o addirittura reati commessi durante l'espiatione della pena.

In tale caso, però, il giudizio del Tribunale si ridurrebbe ad una mera operazione di conteggio automatico dei semestri e della riduzione della pena e quindi ad una delega sostanziale all'autorità amministrativa.

- 2) La semilibertà offre meno problemi solo perché raramente viene applicata per i collaboratori di giustizia.

Le garanzie dal punto di vista della sicurezza sarebbero in effetti minime, qualora la misura fosse applicata nei ritmi e con le regole penitenziarie, quali il rientro e l'uscita dal carcere ad ore fisse, la reperibilità sul posto di lavoro, la permanenza in sezione di semilibertà.

Ma anche a superare tali problemi, andrebbe comunque chiarito cosa può riguardare la deroga alle norme, oltre al limite della metà pena, già superabile con l'art. 13 ter.

Potrebbe essere superata, infatti, la necessità di un lavoro o di una attività socialmente utile, il programma di trattamento potrebbe essere redatto a cura o con la partecipazione del Servizio di Protezione, potrebbe essere previsto l'accompagnamento sul lavoro da parte di personale militare (come già avvenuto per il pentito Scriva).

Va, comunque, tenuto presente che tale misura potrebbe adottarsi solamente per i collaboratori di giustizia che fruiscono di un programma di protezione pur rimanendo in carcere: per quelli che già si trovano in ambiente extrapenitenziario, ai sensi dell'art. 13 bis, il rientro in carcere potrebbe creare dei problemi.

- 3)** Per l'affidamento in prova, in caso di applicazione della misura ai condannati ammessi a programma speciale di protezione ex art. 12 e segg. L. 82/91, va detto che "l'indubbia ampiezza del beneficio e l'inesistenza, di fatto, di ogni controllo in sede di esecuzione della prova da parte delle autorità legislativamente designate, in virtù dello scioglimento dell'essenziale legame tra l'affidato ed il territorio per le prioritarie ragioni di sicurezza, potenziano in maniera indiscriminata ed eccessiva l'ambito di autodeterminazione del soggetto, che, affrancatosi dalla operatività delle usuali prescrizioni e dalla continuità della vigilanza dei competenti organi, potrebbe incorrere in maggiori rischi per la propria incolumità e potrebbe rappresentare, a suo volta, per la collettività un pericolo per gravi e specifiche ricadute nel reato.

Nè il controllo sull'affidato eventualmente demandato al Servizio Centrale di Protezione del Ministero degli Interni, struttura amministrativa con proprie determinazioni e finalità, allo stato, del tutto estranee alle logiche dell'esecuzione delle misure alternative, è in grado di fornire garanzie sufficienti per escludere i sopra specificati rischi nel contesto di un beneficio, che, per i motivi in precedenza evidenziati, verrebbe privato di ogni contenuto specifico fino a coincidere con la piena libertà personale del condannato." (Vedi ordinanza del 9.12.94 emessa per Salvatore Contorno)

Non va dimenticato che l'impianto fondamentale del beneficio si sostanzia nell'affidare al Servizio Sociale il controllo ed il sostegno del condannato in ambiente libero, cosa, in realtà, concretamente inattuabile per i collaboratori a causa delle necessità collegate alla loro sicurezza, che impongono, quali misure minime, la segretezza del domicilio, l'esclusione di contatti suscettibili di rivelare all'esterno la condizione di collaboratore di giustizia e la drastica riduzione del numero delle persone a conoscenza delle modalità di vita di chi è sottoposto a programma protettivo e della sua famiglia.

Inoltre i repentini e continui spostamenti sul territorio del collaborante, in ragione delle urgenze di protezione, non consentirebbero quella continuità necessaria perchè l'opera dell'organo di Servizio Sociale possa avere un'efficacia rieducativo-trattamentale, come è nell'intenzione del legislatore.

Il Servizio Sociale non potrebbe verificare il reinserimento nella società del collaboratore affidato, poichè questi proprio in ragione della sua particolare condizione, è stato sradicato dall'ambiente di origine con chiusura definitiva di quasi tutti i legami precedentemente intrecciati e che vive nel nuovo ambiente, limitando i rapporti ai contatti assolutamente necessari.

Il Servizio Sociale non potrebbe attestare neppure l'osservazione delle prescrizioni stabilite dal Tribunale di Sorveglianza, in quanto non ha alcuna possibilità effettiva di riscontro nè potrebbe conoscere o valutare un dato significativo quale l'impegno nell'attività di collaborazione.

Pertanto, anche se resi possibili, i rapporti con il Centro di Servizio Sociale risulterebbero privi di ogni contenuto e di ogni apprezzabile finalità: forme vuote da osservare solo per malinteso ossequio alla legge.

- 4) Il Tribunale di Sorveglianza di Roma ha preferito sempre la detenzione domiciliare alle altre misure, ritenendo che sia la più idonea a tali soggetti.

In particolare l'ha ritenuta preferibile all'affidamento per le seguenti ragioni:

- a) nell'affidamento il rapporto tra l'affidato e il Servizio Sociale è talmente connaturato all'istituto, che non può essere soppresso senza svuotarlo completamente di significato.

Nella detenzione domiciliare, invece, l'intervento del Servizio Sociale è solamente eventuale e di supporto e ben può avvenire per il tramite del Servizio di Protezione nei soli casi in cui ciò sia necessario.

b) La detenzione domiciliare dà, per espresso dettato di legge, la possibilità di applicare la liberazione anticipata, che è invece esclusa per l'affidamento al Servizio Sociale.

Questo offre al collaboratore di giustizia il vantaggio di vedere congruamente ridotta la sua pena (specie se la misura della riduzione verrà aumentata, come previsto nel disegno di legge Conso della passata legislatura). Analogo vantaggio può derivarne per il Servizio di Protezione, riducendosi il periodo della gestione della misura.

c) La detenzione domiciliare, essendo espiazione pena, ha una cessazione automatica, alla data stabilita, se non sono intervenute revoche.

Nell'affidamento, per contro, è previsto un giudizio finale sulla validità della prova, per il quale si riapre il problema dei rapporti con Servizio Sociale, che dovrebbe redigere una relazione finale, e dell'osservazione da parte del Servizio di Protezione, organo inadatto a sostituirlo.

Inoltre un giudizio negativo sull'esito della prova, o su parte di essa, comporterebbe un nuovo decorrere della pena ed una serie di problemi pratici e logistici.

Va comunque tenuto presente che la detenzione domiciliare concessa ai collaboratori di giustizia ha caratteristiche premiali non assimilabili a quelle dell'art. 47 ter O.P. e quindi andrebbero precisati i suoi limiti.

Ne consegue che in sede di regolamento ben potrebbe essere previsto il numero di ore massime in cui il soggetto può uscire per attendere alle ordinarie esigenze della vita (il Tribunale di Sorveglianza di Roma le ha in genere determinate in sei ore).

In caso di lavoro e secondo le esigenze dello stesso a tale limite si potrebbe derogare, arrivando alle dodici ore o anche oltre se necessario e previsto in sede di deroga.

- 5) La determinazione dei limiti della deroga normativa di cui all'art. 13 ter è particolarmente necessaria in relazione ai permessi premio.

Questi costituiscono il primo passo verso le misure alternative e, nel caso dei collaboratori di giustizia, ogni valutazione si presenta particolarmente delicata.

Al problema generale di tutti i permessi premio (ossia l'accertamento della pericolosità effettiva del detenuto e del rischio di fuga) si aggiunge quello della tutela dell'incolumità del collaboratore di giustizia, che va comunque garantita.

Si appalesa, quindi, di particolare importanza che vengano disciplinati i rapporti tra il Magistrato di Sorveglianza competente ed il Servizio di protezione, che deve fornire gli elementi per tale valutazione e prospettare le modalità di fruizione del permesso.

Resta, comunque, aperto il problema della competenza territoriale relativamente al collaboratore di giustizia che si trovi in struttura extrapenitenziaria, ai sensi dell'art. 13 bis, ma non sia ancora titolare di un programma di protezione nè abbia effettuato elezione di domicilio (per cui non scatta la disposizione di cui all'art. 13 ter comma 3).

In sede di integrazione o modifica della legge può essere, tra l'altro, chiarita la disciplina di quel periodo oscuro in cui il collaboratore si trova fuori dal circuito penitenziario, senza che sia stato redatto il programma di protezione. (art.13 bis).

In proposito, in particolare per i permessi premio, sono stati inviati per competenza gli atti al Procuratore Generale presso la Corte di Appello, che aveva emesso il provvedimento di custodia in luogo diverso dagli istituti penitenziari.

Si è ritenuto infatti che, poiché la norma suddetta dà al Procuratore Generale la facoltà di autorizzare specifiche modalità esecutive delle misure alternative alla detenzione, egli possa provvedere anche sulle istanze di permesso premio.

Indubbiamente questo significa attribuire ad un organo requirente una funzione anomala, dato che adotterebbe un provvedimento e non formulerebbe delle richieste.

Una attribuzione del genere, tuttavia, è già contenuta nella norma del 13 bis, dato che è il Procuratore Generale a disporre che il detenuto collaboratore sia custodito in luogo diverso dal carcere.

Per la parte relativa alle modalità di esecuzione delle misure alternative, tuttavia, la legge ha creato una doppia competenza del Procuratore Generale e del Magistrato di Sorveglianza, senza chiarire in alcun modo i limiti dell'uno o dell'altro.

Per fortuna, gli inconvenienti pratici sono stati pochi, dato che di solito i Procuratori Generali non esercitano tale potere.

## LA REVOCA DELLE MISURE ALTERNATIVE

Altrettanto complesse delle problematiche relative alla concessione delle misure alternative sono quelle che nascono dalla revoca delle stesse.

Non va, infatti, dimenticato che per i collaboratori di giustizia vengono presi in considerazione due interessi, quello privato del soggetto protetto e quello, forse ancora più pregnante, della collettività alla protezione della sua incolumità personale dello stesso.

Per questo motivo, il Tribunale di Sorveglianza di Roma ha ritenuto che, anche nel caso di richiesta dello stesso collaboratore di rientrare in carcere, sia necessario il parere della Commissione Centrale (vedasi ordinanza dell'11.10.94, Lo Forte).

Anche in caso di revoca conseguente al cattivo comportamento del collaboratore dovrebbe essere chiesto il parere della Commissione Centrale, che è l'unico organo che può valutare in maniera globale la situazione processuale e personale di tali soggetti o quanto meno delle informazioni in merito alla posizione degli stessi, dato che la legge non prevede la revoca tra i casi in cui tale parere deve essere richiesto.

Non va, infatti, dimenticato che in ogni caso va attuata la protezione del collaboratore di giustizia, che può essere "indegno" di proseguire in una misura alternativa, ma non per questo in condizioni di cessazione o attenuazione del rischio.

Da questo esposto, però, potrebbero scaturire delle conclusioni che non ci sentiamo di condividere.

Si potrebbe, infatti, ritenere che data la preminente importanza del fattore rischio, la revoca del programma di protezione comporti automaticamente la revoca della misura alternativa già concessa.

Verrebbe, in tal caso, a mancare uno dei presupposti della concessione, specie perchè all'esistenza del programma speciale di protezione viene ricollegata la deroga alle norme ordinarie.

Queste conclusioni, però, vengono espressamente contraddette dal Decreto del Ministero dell'Interno del 24 novembre 1994, n. 687, che costituisce il regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione.

Dice, infatti, l'art. 5 al n. 9 che "salva la facoltà della commissione di richiedere all'autorità competente di procedere al riesame dei provvedimenti emessi a norma dell'art. 13 ter della legge, la modifica o la revoca dello speciale programma di protezione non produce effetti sui provvedimenti medesimi".

E' vero che il suddetto decreto è forma di normativa secondaria e non potrebbe disporre diversamente dalla legge, ma da tutto il sistema sopradescritto si desume il permanere delle misure alternative già concesse anche con la revoca del programma speciale di protezione.

Dall'insieme della legge, però, risultano conferme che quella enunciata è l'interpretazione corretta.

Non si deve, infatti, dimenticare che le misure alternative vengono concesse ai collaboratori con una finalità anche premiale oltre che di protezione, sicchè la revoca acquisterebbe un valore punitivo assolutamente ingiustificato.

Inoltre nella formulazione del suddetto decreto è prevista una verifica periodica del programma di protezione (che potrebbe anche venire meno) quindi non vi sarebbe mai una posizione certa e definita per il collaboratore.

Si creerebbe anzi per tali soggetti una condizione di sfavore nei confronti degli altri beneficiari di misure alternative, in quanto si moltiplicherebbero i casi di revoca incolpevole: il che non è certamente nello spirito di una normativa chiaramente di favore.

Va detto, comunque, che la legge non ha in alcun modo tenuto presente la disciplina della revoca, nè per confermarne l'applicabilità ai collaboratori di giustizia nè per prevederne la deroga (come ha fatto per gli altri istituti).

Nel regolamento penitenziario, di cui al D.P.R. 29.4.1976 e nella Legge Penitenziaria vengono chiarite le condizioni per cui può essere disposta la sospensione e la revoca delle misure alternative.

Per la semilibertà, in particolare, l'art. 51 precisa che l'assenza dall'Istituto, superiore alle dodici ore, comporta la sospensione del beneficio e che la condanna per evasione causa la revoca obbligatoria.

Nella normativa speciale si potrebbe chiarire se vi può essere una deroga a tale automaticità e di quale entità.

Lo stesso potrebbe avvenire per la detenzione domiciliare, che del pari prevede la sospensione o la revoca obbligatoria nel caso, rispettivamente di denuncia o condanna ai sensi dell'art. 385 c.p.

## PROPOSTE DI NUOVA NORMATIVA

Il dettagliato esame della normativa sui collaboratori, così come l'abbiamo effettuato, ci impone una valutazione complessiva della legge 15/3/1991, n. 82 e la formulazione di proposte innovative.

In realtà la legge in esame è nata sotto l'insegna dell'urgenza ed in particolare l'art. 13 ter è stato introdotto dal D.L. 8/6/92, n. 306, ossia dopo l'omicidio Falcone, e la sua conversione in legge ha seguito la strage Borsellino.

Una legge nata dall'emergenza e dalla fretta non è mai una buona legge e questa non fa eccezione: tutti i dubbi e i problemi esaminati nelle pagine precedenti ne sono una riprova.

Il fatto che, comunque, abbia dato dei buoni risultati è un altro discorso: la legge ha funzionato perchè c'è stata la decisa volontà di tutti gli organi chiamati ad applicarla di superare in ogni modo le sue carenze e le sue incertezze.

La Magistratura di Sorveglianza (e quella di Roma innanzitutto) non si è certo tirata indietro, cercando in ogni modo l'interpretazione che desse un senso alla norma e che consentisse di inserirla nel sistema già esistente, anche quando era evidente che essa si presentava come un qualcosa a sè stante, che proprio non voleva saperne di incastonarsi.

Sarebbe, però, il caso che con l'esperienza di questa legge, con maggiore calma e senza aspettare che un evento luttuoso scateni una nuova emergenza, si pensasse ad una normativa più puntuale e seria.

Il primo requisito di una nuova legge dovrebbe essere quello di una scelta politica precisa tra premialità e protezione del collaboratore, da cui trarre poi delle conseguenze coerenti e chiare.

Ci rendiamo conto, infatti, che tante parti dell'attuale legge, sotto il manto della protezione del collaboratore, fanno passare dei contenuti squisitamente premiali, che potrebbero avere un loro autonomo valore se solo venissero portati alla luce senza ipocrisie e senza alibi.

Non si può, invero, pensare (credendoci veramente) che un domicilio protetto, con sporadici controlli di polizia, sia alla lunga più sicuro di un istituto o di una sezione di penitenziario, appositamente creati per tale scopo e controllati ventiquattro ore al giorno.

E' evidente, quindi, che con l'uscita dal carcere si vuole realizzare un contenuto premiale, che è oggetto di un vero e proprio scambio, utile alla difesa

della società e da effettuare con determinate garanzie, ma essenzialmente sinallagmatico.

Sarebbe stato preferibile, quindi, seguire una strada diversa, ossia quella degli sconti di pena applicati già con la sentenza o con l'istituzione di una misura alternativa differente, che avesse delle caratteristiche proprie rispetto a quelle penitenziarie.

In sede di proposta di modifica o di nuova normativa, si rileva che la legge ha tralasciato completamente l'unico istituto che ben si sarebbe attagliato alla protezione dei collaboratori, cioè la liberazione condizionale, modellata su quella per i pentiti del terrorismo (vedi L. 29/05/82, n. 304).

Questa misura, infatti, non appartiene nè storicamente nè sistematicamente ai benefici penitenziari e si presenta meno "tipizzata" sia nella fase di concessione che in quella di esecuzione.

Il requisito fondamentale per la concessione è identificato dall'art. 176 c.p. in un comportamento che fa ritenere sicuro il ravvedimento, concetto più morale che giuridico e tale da prestarsi a valutazioni diverse.

Per consolidata giurisprudenza della Suprema Corte detto requisito deve intendersi quale concreto mutamento di vita conseguente al riconoscimento di errori o di colpe.

Per accertarlo è necessario esaminare la condotta globale del condannato e non solo quella carceraria; si richiede una sicura modifica ideologica e psicologica della personalità del reo, il quale abbia in modo convinto respinto quegli ideali e quelle spinte interne che lo avevano indotto a comportamenti penalmente rilevanti e si sia evoluto verso il recupero dei valori collettivi prima violati.

Tali caratteristiche ben possono sussistere (o ritenersi sussistenti per una sorta di parificazione normativa dei concetti) in chi abbia collaborato in maniera seria e fattiva, consentendo di fatto alla società di difendersi da quella stessa organizzazione di cui faceva parte.

La prevalenza della collaborazione rispetto ad altri indici di ravvedimento, la necessità del risarcimento del danno o del perdono delle vittime (requisiti questi già esclusi per i pentiti del terrorismo) ed i termini di ammissibilità sono ulteriori presupposti che potrebbero essere determinati dal legislatore nel modo più rispondente al momento storico.

L'indicazione della liberazione condizionale sembra calzante anche in riferimento alla scelta originaria dell'autorità giudiziaria preposta alla concessione (Corte di Appello), organo collegato strettamente alla fase della cognizione ed in grado pertanto, nell'accertare la collaborazione ed il contesto criminoso di appartenenza con connessi rischi del collaborante, di valutare adeguatamente se concedere un beneficio e quale beneficio eventualmente accordare.

Sarebbe auspicabile, in materia, l'individuazione da parte del legislatore di un organo giurisdizionale più direttamente collegato alla fase delle indagini e della ricostruzione del fatto criminoso per i seguenti motivi:

- 1) tale organo sarebbe informato direttamente della collaborazione e dei rischi ad essa connessi che sono gli unici dati sui quali si fonda il giudizio di concedibilità dei benefici, in quanto manca qualsiasi valutazione sul trattamento rieducativo e sulle potenzialità di risocializzazione del collaborante;

2) tale organo sarebbe fortemente interessato alla acquisizione di notizie del collaborante e quindi più sensibile alle esigenze di questi e più idoneo a valutare i tempi di concessione dei benefici, nel delicatissimo rapporto tra premi e qualità e quantità della collaborazione prestata.

Certamente una innovazione del genere sarebbe contraria all'attuale tendenza a separare nettamente la fase di cognizione da quella di esecuzione.

Al riguardo, tuttavia, una rilevante eccezione è già rappresentata, nell'attuale sistema di ripartizione delle competenze, dall'incidente di esecuzione che si spinge, ad esempio, a rideterminare la pena in caso di accertamento della continuazione nel corso dell'esecuzione e che potrebbe essere pacificamente ampliato, se la collaborazione sopravvenisse solo dopo il giudicato, anche alla rideterminazione della quantità o del tipo di pena.

Se la collaborazione, invece, si esplica nella sua sede naturale, cioè nel corso del procedimento di cognizione, ancora di più si evidenzia l'opportunità di individuare nel giudice che procede l'organo naturalmente deputato all'applicazione, in ipotesi, non più delle pene previste nell'attuale sistema sanzionatorio, bensì di sanzioni non detentive o detentive diverse da quelle attualmente esistenti ed appositamente create dal legislatore per la salvaguardia e per il controllo del pentito, in modo da unificare, con risparmio di attività processuale e con più appropriata valutazione del caso in esame, i due momenti dell'applicazione della pena (procedimento di cognizione) e della sua modifica in misura alternativa (procedimento di sorveglianza).

Il Tribunale di Sorveglianza di Roma ha già fatto, comunque, delle concessioni di liberazione condizionale a collaboratori di giustizia, interpretando la normativa esistente e senza attendere una legge speciale.

L'occasione è stata offerta da due collaboratori di giustizia "storici", i quali non erano titolari di programma speciale di protezione e non potevano, quindi, fruire della deroga di cui all'art. 13 ter.

Nelle due ordinanze in questione (emesse per i "pentiti" Giuseppe Scirva l'11.3.94 e Domenico Scarano il 9.9.94) è stato ritenuto che la via della collaborazione con la giustizia fosse sintomatica di concreta resipiscenza e che da questa si potessero desumere i chiari segni del ravvedimento, richiesti dall'art. 176 c.p.

In particolare per lo Scarano si è argomentato che "tale scelta assume maggior rilievo in ordine alla comprensione della personalità del detenuto, ove si tenga conto che tale determinazione maturò in un momento storico in cui la colla-

borazione non comportava la concessione di specifici benefici, e pertanto la scelta dello Scarano apparve già allora frutto di un tentativo di revisione critica del passato, consapevole e coerente, non influenzato peraltro da considerazioni utilitaristiche".

Quello che impedisce, però, di adottare tale interpretazione come una sorta di "sanatoria" delle situazioni di collaborazione anteriore alla legislazione premiale è l'ulteriore requisito, richiesto dall'art. 176 c.p. dell'adempimento delle obbligazioni civili.

Nei casi suddetti l'ostacolo è stato superato con la dimostrazione dell'impossidenza del detenuto, ma tale soluzione non è ovviamente praticabile in tutti i casi.

Sarebbe, quindi, opportuno che una normativa speciale (analoga a quella già citata della L. n. 304 del 1982) resolvesse la questione in via generale.

Qualora si voglia, altresì, rispettare all'interno della fase esecutiva la ripartizione tra Giudice dell'Esecuzione, P.M. e Magistratura di Sorveglianza, non sembra possibile riprodurre gli istituti tipici dell'ordinamento penitenziario, che si basano su principi diametralmente opposti o, comunque, diversi da quelli che presiedono alla legislazione in tema di collaboranti sottoposti a speciale programma di protezione.

La Magistratura di Sorveglianza potrebbe anche amministrare questa materia ma sarebbe allora necessario formulare una normativa specifica che rispondesse al principio di mera premialità e tenesse presenti le esigenze derivanti dal rischio che corrono i beneficiandi.

Tale normativa dovrebbe consentire effettivi margini di valutazione al giudice chiamato a decidere sul beneficio, mentre nell'attuale situazione si assiste ad una delega in bianco dell'organo giurisdizionale all'autorità amministrativa preposta alla gestione dei programmi di protezione.

Va inoltre ricordato il progetto del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, relativo alla creazione di un circuito particolare per i collaboratori di giustizia .

Questo, senza dubbio, può essere utile ed opportuno per situazioni per così dire ordinarie, ossia per coloro che, a seguito di chiamata di correttezza più o meno estesa o di rivelazioni sulle organizzazioni criminali, corrono il rischio di vendetta.

Va tuttavia rilevato che i costi sono notevoli in quanto, con l'attuale sovraffollamento delle carceri, dovrebbero addirittura costruirsi dei nuovi istituti o per ospitare direttamente tale nuovo circuito o per rimpiazzare i posti così perduti.

E' da tener presente che tali carceri, che dovrebbero avere comunque una capienza limitata, non potrebbero essere utilizzati fino ai limiti massimi.

Vi sono infatti esigenze di sicurezza o di incompatibilità che impongono un frazionamento del carcere che crea notevoli spazi morti (cortili di passeggio singoli o quasi, sezioni con capienza limitata, ripetuti posti di controllo).

Inoltre la necessità di personale ed apparecchiature tecniche, nel caso dei grandi "pentiti", è tale che diverrebbe estremamente dispendioso se realizzato su larga scala e per periodi di tempo indeterminati (vedasi gli inconvenienti che si sono verificati per Epaminonda, Delle Chiaie ed altri).

Infine la concentrazione di importanti collaboratori in un solo posto moltiplicherebbe i rischi per la sicurezza.

Ma l'elemento che maggiormente sconsiglia una soluzione del genere per i pentiti di grandissimo rilievo è la mancanza di un vero stimolo premiale, anche nel caso si rendessero più vivibili gli Istituti che ospiterebbero i collaboratori.

Non va infatti dimenticato che, al di là delle varie sfumature morali del "pentimento", è la convenienza la molla principale che spinge alle rivelazioni, da quelle più importanti a quelle che lo sono meno.

Ne consegue che il vero nodo, politico più che giuridico, da sciogliere nel creare una legislazione premiale per i collaboranti è di come armonizzare la "pretesa punitiva" dello Stato con l'interesse che ha lo stesso Stato a che le organizzazioni criminali siano debellate.

E' chiaro che la soluzione sarà diversa a seconda della cultura giuridica di un popolo (sicché in Italia difficilmente si adotteranno le soluzioni pragmatiche americane) e del livello di minaccia che si deve contrastare.

L'importante è che la scelta sia chiara e coerente nei suoi aspetti, senza ricorrere a quei guazzabugli giuridici ed a quelle attribuzioni alla Magistratura di Sorveglianza di compiti di supplenza, peraltro solo apparenti, che la legislazione di questi ultimi anni ci ha troppe volte imposto.