
 XII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SUL FENOMENO DELLA MAFIA
E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI SIMILARI**

46.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 MARZO 1995

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE TIZIANA PARENTI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sul lavori della Commissione:		Di Bella Saverio	1163, 1170
Parenti Tiziana, <i>Presidente</i>	1151, 1152	Dolazza Massimo	1169
Del Prete Antonio	1151	Garra Giacomo	1157
Scopelliti Francesca	1151	Li Calzi Marianna	1158
Tarditi Vittorio	1152	Mancino Nicola	1163
		Ramponi Luigi	1152
		1153, 1154, 1155, 1156, 1157	
		Rossi Luigi	1164, 1165, 1166, 1170
Discussione sullo stato attuale e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata:		Scopelliti Francesca	1165
Parenti Tiziana, <i>Presidente</i>	1152	1166, 1168, 1170, 1173	
1153, 1156, 1157, 1161, 1163, 1164		Tarditi Vittorio	1170
1165, 1166, 1168, 1169, 1170, 1173		Tripodi Girolamo	1157, 1163, 1169
Ayala Giuseppe	1154, 1155, 1164, 1169	Viale Sonia	1163
Arlacchi Giuseppe	1153, 1155, 1156	Violante Luciano	1161, 1162
Bargone Antonio	1153		
Belloni Antonio	1168, 1169	Sull'ordine dei lavori:	
Bertoni Raffaele	1162	Parenti Tiziana, <i>Presidente</i>	1170
Caccavale Michele	1164	1171, 1172, 1173	
Del Prete Antonio	1164	Ayala Giuseppe	1170

	PAG.		PAG.
Bargone Antonio	1172	Belloni Antonio	1180, 1182
Belloni Antonio	1171	Bonsanti Alessandra	1179
Bertoni Raffaele	1170	Caccavale Michele	1178, 1181
Del Prete Antonio	1172, 1173	Del Prete Antonio	1181, 1182
Di Bella Saverio	1171	Di Bella Saverio	1178, 1181
Li Calzi Marianna	1172	Li Calzi Marianna	1178, 1179, 1181
Peruzzotti Luigi	1172	Scopelliti Francesca	1179
Scozzari Giuseppe	1171	Tarditi Vittorio	1178
Tarditi Vittorio	1171, 1172		
Discussione della relazione sul regolamento del collaboratori di giustizia:		Allegati:	
Parenti Tiziana, <i>Presidente, Relatore</i>	1173 1178, 1179, 1180, 1181, 1182	Documento presentato dal deputato Li Calzi	1185
Bargone Antonio	1178, 1180	Relazione del presidente sulle norme e sulla protezione relative ai collaboratori di giu- stizia	1188

La seduta comincia alle 14,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sui lavori della Commissione.

PRESIDENTE. La senatrice Scopelliti ha chiesto di parlare sull'ordine dei lavori. Ne ha facoltà.

FRANCESCA SCOPELLITI. Vorrei sollevare un problema che credo sentano un po' tutti i colleghi o perlomeno quelli del mio gruppo: mi riferisco agli orari di convocazione della Commissione che, ahimè, coincidono sempre con quelli di convocazione di altre Commissioni, alle quali non è possibile mancare. Non so se il problema riguardi alcuni o tutti i gruppi politici, però devo dire che oggi ho dovuto scegliere - lo dico non per citarmi ma per fare un esempio - tra Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e Commissione antimafia, entrambe convocate alle 14,30. Inoltre, alle 15,30 è convocata la Commissione giustizia del Senato per discutere sui disegni di legge relativi alla custodia cautelare e sull'usura, provvedimenti la cui importanza non consente di non essere presenti.

Forse dovremmo, tutti insieme e d'accordo, stabilire quali siano i momenti e le giornate migliori per riunirci, anche perché temo che lavorare senza che vi sia in seno alla Commissione un numero sufficiente di parlamentari tale da garantire la rappresentatività di tutte le forze politiche (può addirittura accadere, come si è già verificato una volta, che nel momento in cui sono presenti i deputati, devono andar via i senatori) crei quelle difficoltà che poi

sono alla base di ordini del giorno, lamenti, inefficacia e inefficienza.

Se riuscissimo ad individuare (forse siamo un po' in ritardo ma è meglio tardi che mai) una giornata - possibilmente lunedì, martedì o venerdì, evitando mercoledì e giovedì che sono in genere densi di impegni parlamentari - probabilmente ognuno potrebbe partecipare con più costanza ed attenzione ai lavori della Commissione antimafia facendo sì che essi possano svolgersi con la serietà richiesta.

PRESIDENTE. Già all'inizio dei nostri lavori è stato proposto di convocare la Commissione nelle giornate di lunedì e venerdì, ma per la prima giornata vi fu una fortissima opposizione - tanto che si disse che non sarebbe venuto nessuno - della quale ho dovuto prendere atto, e anche per la seconda vi sono molte difficoltà. Per me andrebbe bene qualsiasi giorno, però devo tener conto delle esigenze di tutti. D'altra parte, comprendo che quello delle 14,30 è un orario abbastanza infelice per convocare la Commissione, però per molti è altrettanto infelice la scelta di convocarla alle 19, quando le altre Commissioni hanno già terminato i propri lavori. Considerate le numerose votazioni che si svolgono alla Camera e al Senato ed il fatto che non si sa mai in anticipo quando avranno inizio, è abbastanza difficile individuare un giorno ed un'ora.

FRANCESCA SCOPELLITI. Optiamo per le sedute notturne, iniziando a lavorare ad esempio alle 21!

ANTONIO DEL PRETE. Signor presidente, ho apprezzato le considerazioni della collega che ha esposto il suo punto di vista sicuramente accettabile, però mi per-

metto di sollevare una questione che a mio modo di vedere ha una rilevanza di maggior spessore. Mi riferisco al fatto che, nonostante le assicurazioni che tante volte abbiamo avuto e lei abbia richiesto reiteratamente alla Presidenza della Camera che in questa Commissione si riproducesse la mappa della nuova geografia parlamentare, questa ancora non c'è. Infatti, alcuni gruppi non sono rappresentati ed altri sono sovrarappresentati. Allora credo che, prima di assumere qualsiasi altra iniziativa, si debba dare a questa Commissione la legittimità del *plenum*.

PRESIDENTE. Ho sollecitato più volte in questo senso, però purtroppo ancora non vi è in questa Commissione la rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari, e ovviamente questo mi dispiace.

VITTORIO TARDITI. L'onorevole Del Prete mi ha anticipato nel porre questo problema. La scorsa settimana ho inviato una lettera al Presidente Pivetti affinché rapportasse la realtà di questa Commissione a quella della geografia parlamentare attuale e quindi provvedesse alle sostituzioni. Spero che ella vorrà rendersi partecipe ancora una volta, se necessario, rappresentando alla Presidenza questa esigenza che mi pare non più dilazionabile, poiché in effetti stiamo operando in una situazione che non riflette la realtà parlamentare.

Discussione sullo stato attuale e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione sullo stato attuale e sulle prospettive dell'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

Ricordo che nel corso della precedente seduta gli onorevoli Bargone ed altri hanno presentato un ordine del giorno, pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta del 21 marzo.

LUIGI RAMPONI. Con riferimento all'ordine del giorno presentato a seguito

delle comunicazioni del presidente sullo stato attuale delle organizzazioni mafiose e dell'azione di contrasto, vorrei chiedere alcuni chiarimenti. In particolare il penultimo capoverso della terza pagina dell'ordine del giorno così recita: « in relazione all'obiettivo *sub b*): consolidamento delle funzioni di effettivo indirizzo e coordinamento del direttore del dipartimento della pubblica sicurezza, capo della polizia di Stato, per superare conflitti e duplicazioni inaccettabili e dannose per la sicurezza dei cittadini ». Questo punto non mi è molto chiaro.

La quarta ed ultima pagina fa riferimento alla componente economica, quella che mi è più familiare e sulla quale più mi sono impegnato. Anche qui vorrei entrare nel merito chiedendo un chiarimento sul punto in cui si parla di: « testo unico sulle misure di prevenzione patrimoniale, che dovrebbero, in prospettiva, diventare le uniche misure di prevenzione » - abolendo le misure di prevenzione personali? - « sviluppo delle intese internazionali antiriciclaggio ». Evidentemente quest'ultimo aspetto è collegato al primo essendo contenuto nello stesso periodo. Proseguendo leggo: « approvazione di una nuova legge che preveda l'istituzione ed il funzionamento di un fondo di solidarietà per le vittime »: vittime di che cosa? Ed ancora: « istituzione, con normativa di carattere regolamentare, di una sede di raccordo tra tutte le autorità di polizia che svolgono con competenza specialistica indagini patrimoniali al fine di attivare investigazioni, indipendentemente dalla persona indagata, nei casi in cui si manifestino indici di patologie commerciali, economiche o finanziarie che possono farsi risalire a fenomeni di riciclaggio o di investimento mafioso ». Su questo punto entrerei nel merito. Infine: « accertamenti meticolosi sui fallimenti, sulle aste giudiziarie, sulla costituzione, omologazione e trasformazione di società; approvazione di una legge sulla destinazione sociale dei beni confiscati ».

Ho indicato punti che riguardano la componente economica e sui quali gradirei avere chiarimenti dai presentatori prima che siano posti in votazione. Grazie.

ANTONIO BARGONE. Per quanto riguarda le prime questioni sollevate, credo che l'onorevole Arlacchi darà i chiarimenti necessari.

Con riferimento agli altri punti, laddove si parla di vittime, si tratta di vittime dell'usura (quest'ultima parola è saltata dal testo dattiloscritto). Quanto alle ulteriori questioni, il riferimento all'approvazione di una legge sulla destinazione sociale dei beni confiscati è una sollecitazione rispetto ad una discussione già in atto presso la Commissione giustizia della Camera, dove è iniziato l'esame di alcune proposte di legge sulla destinazione dei beni confiscati.

Per quanto concerne le indagini patrimoniali, si tratta dello stesso principio che è alla base dell'altra questione, quella del testo unico sulle misure di prevenzione patrimoniale, nel senso che le investigazioni si possono svolgere nei confronti delle ricchezze mafiose, a prescindere dalla persona indagata, con competenza specialistica e con il potenziamento degli strumenti e dei mezzi tecnologici necessario perché questo possa avvenire. Non a caso la questione è collegata anche a quella degli accertamenti meticolosi sui fallimenti, sulle aste giudiziarie, sulla costituzione, omologazione e trasformazione di società: infatti, uno dei buchi neri della nostra legislazione è quello del diritto societario, che è arretratissimo e non tiene conto delle nuove figure giuridiche né del nuovo modo di porsi sul mercato di alcune società; manca quindi una disciplina puntuale in questo settore.

Siccome si può solo auspicare una riforma del diritto societario, allo stato è opportuno sollecitare almeno un accertamento che sia il più meticoloso e penetrante possibile alla luce degli strumenti in nostro possesso; questo è collegato alla questione che è stata sollevata.

PRESIDENTE. Mi sembra che il problema fosse diverso: si faceva riferimento alle misure di prevenzione patrimoniale quali uniche misure di prevenzione, come se si abolissero quelle personali.

ANTONIO BARGONE. Su questo punto risponderà, come avevo detto, l'onorevole Arlacchi.

LUIGI RAMPONI. L'onorevole Arlacchi dovrebbe rispondere sul testo unico sulle misure di prevenzione patrimoniale e sull'obiettivo *sub b*); successivamente riprenderò alcune questioni.

GIUSEPPE ARLACCHI. Pur non essendo tra i firmatari dell'ordine del giorno, poiché si tratta comunque di questioni ampiamente note e dibattute, darò soltanto un breve chiarimento soprattutto sul consolidamento delle funzioni di indirizzo e di coordinamento del direttore del dipartimento della pubblica sicurezza, capo della polizia di Stato, perché si tratta di una questione particolarmente seria che si è imposta e si sta imponendo all'attenzione negli ultimi tempi.

Nel lungo periodo, si pone il problema di ribadire l'importanza del completamento della riforma della pubblica sicurezza del 1981; con riferimento al problema più specifico dell'azione contro la mafia e contro la grande criminalità, il riferimento è alla nota questione della proliferazione incontrollata (direi anzi sempre più incontrollata, negli ultimi tempi) degli organismi investigativi specializzati contro la mafia, ed anche alla questione di organismi delle varie forze di polizia dislocati sempre più frequentemente in diversi settori dell'amministrazione pubblica. Si tratta di una questione molto seria, perché vi sono nuclei, postazioni di forze di polizia dislocati in diversi contesti dell'amministrazione (dal Ministero della sanità a quello dei beni culturali ad altri soggetti) senza un effettivo coordinamento di questi nuclei e gruppi. Tutto ciò non significa altro che riprodurre su scala più ampia la mancanza di coordinamento che si verifica nel campo, a noi più noto, delle indagini contro la mafia.

Conseguentemente, questa parte dell'ordine del giorno va collegata al punto b), che riguarda la razionalizzazione degli apparati investigativi; si tratta di una questione che è ritornata di grande attualità ed è molto im-

portante per noi che la Commissione se ne occupi a fondo. Siccome finora la Commissione stessa non se ne è mai occupata (vi è stata soltanto una mia proposta, avanzata tempo fa, di prevedere all'interno del primo gruppo - che poi non ha mai funzionato - un sottogruppo che si occupasse proprio del coordinamento delle forze di polizia e dell'indirizzo complessivo dell'azione degli apparati investigativi contro la mafia), concordo con i presentatori dell'ordine del giorno che hanno inserito la questione tra i primi punti.

Per quanto concerne le misure di prevenzione, ritengo che si tratti anche in questo caso di una questione molto nota e dibattuta, sulla quale è molto importante assumere una posizione precisa; il testo unico sulle misure di prevenzione patrimoniale è un punto di arrivo importante ed il fatto che queste debbano diventare le uniche misure di prevenzione è questione altrettanto importante, su cui non credo esistano grandi disaccordi (si tratta piuttosto di armonizzare la legislazione al riguardo): il fatto che in un regime democratico le misure di prevenzione personale debbano essere ridotte al minimo o eliminate completamente è un'aspirazione di lunga data; inoltre, l'esigenza che le misure di prevenzione di tipo patrimoniale debbano sostituirsi, tendenzialmente in modo completo, a quelle di tipo personale, è un indirizzo di politica anche antimafia che va ribadito e specificato, per quanto possibile, dal punto di vista delle indicazioni che possono venire da questa Commissione.

Si tratta quindi di punti che condivido e che rappresentano, a mio avviso, un modo per incardinare su basi più sicure e coerenti l'attività della Commissione; con riferimento alle altre questioni, mi sembra che l'onorevole Bargone abbia già accennato una risposta.

LUIGI RAMPONI. Allora, se ho compreso bene, l'ordine del giorno propone che la Commissione - parto dalla fine - formuli un auspicio che tenda all'abolizione delle misure di prevenzione personale. Vorrei ascoltare, al riguardo, il parere di illustri

magistrati che fanno parte di questa Commissione, dal momento che nella mia esperienza precedente, ma anche attuale, in termini di dialogo con magistrati impegnati nella lotta contro la mafia e con esponenti delle forze di polizia, ho sempre sentito insistere sulla necessità di rendere il più possibile attive ed operanti le misure di prevenzione personale, perché rappresentano un'arma molto importante. L'indirizzo formulato nell'ordine del giorno rappresenta invece per me una novità assoluta, che vorrei mi fosse chiarita.

GIUSEPPE AYALA. Ognuno ha i suoi interlocutori e tutti sono sicuramente pregevoli. Sia perché ho avuto interlocutori certamente diversi da quelli del senatore Ramponi, sia in virtù della mia esperienza personale, ricordo la prima presa di posizione mia personale, ma anche dei magistrati del *pool* antimafia di Palermo, che risale, se non ricordo male, a poco dopo la metà degli anni ottanta: abbiamo detto più volte che le misure di prevenzione personale con il regime di allora... Perché vi è stata, com'è noto a tutti, un'evoluzione legislativa, che costituisce la riprova di come quel tipo tradizionale di misure di prevenzione si era risolto in un fallimento. La radice normativa estrema da cui derivava era una legge del 1956, successivamente integrata da un'altra del 1965, modificata in qualche parte nei successivi venti anni (si era, come accennavo in precedenza, alla metà degli anni ottanta), e che non teneva assolutamente più conto di una realtà sotto gli occhi di tutti: mi riferisco alla grande facilità di comunicazione sia personale sia attraverso mezzi come la teleselezione (forse allora, per la verità, non c'erano ancora i telefoni cellulari). Si tratta quindi di un discorso molto vecchio, come ha ricordato giustamente il collega Arlacchi.

Fermo restando che nessuno è depositario della verità (questo è ovvio, anche perché si tratta di materie che presentano un margine di opinabilità più o meno elevato), si ritenne, anche per la presa di posizione che fu reiterata in più occasioni e con argomentazioni molto ragionevoli da parte delle comunità che venivano interessate...

LUIGI RAMPONI. Lo sappiamo.

GIUSEPPE AYALA. Si è svolto un dibattito, che è durato molto tempo, alla fine del quale alcune correnti attente e informate della magistratura – ma non soltanto della magistratura – si resero conto che tutto sommato era venuto il tempo di superare una misura che non solo non aveva prodotto alcun risultato positivo, ma certamente aveva anche conseguito risultati negativi anche dal punto di vista, per così dire, pararepressivo (non usiamo il termine « repressivo » perché, trattandosi di misure di prevenzione, sembrerebbe quasi un bisticcio di parole). Comunque, la misura di prevenzione personale nasce in un'epoca storica in cui con i processi penali non si riusciva mai a mettere in carcere un mafioso; allora si ricorse ad un forte affievolimento della prova, considerando sufficienti anche soltanto indizi di appartenenza all'organizzazione, e si aprì questo secondo canale, veramente del tutto non garantista ed in forte urto con il principio di uno Stato di diritto, per poter irrogare in qualche modo sanzioni (di questo si trattava – quale prevenzione e prevenzione! – e tutti quelli che si occupavano della materia lo sapevano), perché si registrava allora una fortissima carenza, per non dire un bilancio sostanzialmente negativo, del « viale » principale, che è indubbiamente quello del processo penale. Per una serie di ragioni, delle quali ci compiacciamo tutti, anche se nel tempo si sono dovuti pagare prezzi altissimi, si è scoperto storicamente che da un certo momento in poi il canale principale, quello del processo penale, cominciava a dare risultati i quali, con il passare del tempo, diventavano sempre più cospicui e che sono sotto gli occhi di tutti (è inutile citare esempi).

Nel contempo, si registrava un bilancio sempre più negativo delle misure di prevenzione personale, tra le quali la misura regina era il soggiorno obbligato, che per anni e anni in alcune realtà locali (come a Palermo, ma non soltanto) non si negava a nessuno: era sufficiente un rapporto di po-

lizia e si decretava il soggiorno obbligato per cinque anni.

Visti i risultati negativi, vi è stato un intervento legislativo, che ha introdotto il soggiorno nel comune di residenza: si tratta di una privazione della possibilità motoria sul territorio non più legata ad una collocazione quanto più lontana possibile (sempre, s'intende, nell'ambito dello « stivale ») dal luogo di residenza; era la presa d'atto di un fallimento. Non c'è dubbio che oggi – continuando in maniera più che decente, direi anche soddisfacente, i risultati che ci assicura il processo penale (quello al quale tutti dobbiamo guardare non solo come principale, ma direi come unica strada repressiva di risposta) – si sia al contempo verificato un forte incremento della componente patrimoniale, economica, finanziaria – chiamiamola come vogliamo – dell'organizzazione mafiosa e si sia capito che il settore in cui costoro vanno maggiormente colpiti è quello patrimoniale, perché chi fa il mafioso non lo fa per ammazzare, ma fondamentalmente per arricchire, oltre che per gestire potere, se vogliamo. Però, se colpire il potere è un problema, colpire il patrimonio significa sicuramente snaturare la ragione stessa di una militanza, criminale ovviamente.

Siccome siamo nel 1995, e trattandosi di un problema di innovazione normativa – in ogni legge si deve guardare al futuro –, sembra quasi assurdo guardare oggi a quel che è nato in questo paese nel 1956, che è stato in qualche maniera risistemato nel 1965 e che, dopo un fallimento ultraventennale, è stato ulteriormente modificato in senso restrittivo se non ricordo male alla fine degli anni ottanta.

GIUSEPPE ARLACCHI. Prima, nel 1982, con la legge Rognoni-La Torre.

GIUSEPPE AYALA. Prima con la legge Rognoni-La Torre, poi con successive modifiche.

Quindi, il punto oggi è questo. Se realmente si vuole organizzare una strategia complessiva di risposta a questo feno-

meno, accanto al processo penale – è inutile discuterne – e a tutto quel che è utile per farlo funzionare al meglio, dal punto di vista integrativo, cioè delle misure di prevenzione, prendiamo atto che la misura di prevenzione personale non solo non serve a nulla, ma si è risolta anche in una contabilità decisamente dannosa. Pertanto, attraverso il testo unico – che è un primo riordino di una congerie di norme spesso mal conciliabili tra loro – bisogna puntare l'attenzione e i riflettori su quello che è realmente utile accanto al processo penale, che non è sicuramente la misura di prevenzione personale, ma quella patrimoniale. Questo è l'orientamento di chi ha sottoscritto l'ordine del giorno; fermo restando che è legittimo opinare diversamente, ci mancherebbe altro.

LUIGI RAMPONI. Sulla validità dell'attacco ai beni concordo pienamente, tanto è vero che coordino il gruppo di lavoro su mafia ed economia (che tra l'altro ho cercato di riunire giovedì scorso ma, essendomi trovato da solo con un altro collega, ho riconvocato per domani).

Su questo tema, oltre ai quattro punti che avevamo esaminato, avendo ascoltato diverse persone (in sede e nelle missioni), proporrò di aggiungere un punto relativo alla normativa su confische e sequestri, sulla quale un nostro collaboratore, il dottor Turone, ha fatto uno studio particolare che domani esporrà. Quindi, su questa linea concordo pienamente.

Sull'altra questione abbiamo avuto diversi contatti in questi sei mesi di attività ma non mi pare sia mai emersa, da parte dei magistrati con i quali abbiamo parlato, la posizione che adesso ha esposto l'onorevole Ayala. Per questo dico che prima di andare avanti in questa direzione sarebbe giusto ascoltare il parere degli operatori (anche se lei, onorevole Ayala, li rappresenta in maniera più che degna). Ma se questo fosse l'orientamento prevalente credo che qualche disegno di legge sarebbe stato presentato.

GIUSEPPE ARLACCHI. È un fatto che i magistrati e coloro che si occupano del-

l'argomento ritengono largamente scontato. Dal 1982 in poi l'unica ragione per cui si sono mantenute le misure di prevenzione personale è quella che sono state collegate ai provvedimenti patrimoniali. Altrimenti la motivazione di fondo della vecchia misura di prevenzione sarebbe venuta meno, perché fin dal 1956, fin da quando sono state istituite, sono state concepite come misure di tipo poco ortodosso, non direi eccezionale ma sicuramente non coerenti con un quadro democratico.

PRESIDENTE. Su questo punto, sulla domanda posta dal senatore Ramponi, mi pare che ci siamo sufficientemente chiariti. Ciascuno, ovviamente, ha il suo modo di valutare: evidentemente, il senatore Ramponi ritiene che abolire in modo totale e assoluto, adesso, le misure di prevenzione personali sarebbe un indebolimento del sistema; altri invece pensano diversamente.

LUIGI RAMPONI. Vorrei soffermarmi sul punto relativo allo sviluppo di intese internazionali antiriciclaggio, che deriverebbero dalle uniche misure di prevenzione patrimoniali. Ho chiesto dei chiarimenti: se non c'è il tempo per darmeli, è chiaro che esprimo la mia contrarietà. Credevo fosse legittimo avere chiarimenti prima di votare un ordine del giorno. Credo anche di avere questo diritto e questa responsabilità, essendo il coordinatore del gruppo su mafia ed economia, perché alcune cose le posso inserire ed altre no. Nell'ordine del giorno, che dà indicazioni in campo economico, o si aggiungono altre cose o altrimenti non posso non rilevare che quella contenuta in questo documento non è la linea concordata nel gruppo di lavoro mafia ed economia. È necessaria un'integrazione, altrimenti il gruppo agisce in un modo ed un ordine del giorno della Commissione parla in un altro.

PRESIDENTE. Potrebbe allora indicare i punti che vorrebbe inserire o modificare?

GIUSEPPE ARLACCHI. Puoi presentare un emendamento.

PRESIDENTE. Gli emendamenti sono legittimi e se lei lo ritiene può presentarli.

LUIGI RAMPONI. Per quanto mi riguarda, riunirò domani alle 14,30 il gruppo di lavoro su mafia ed economia e alla fine stileremo un documento che riassume l'orientamento di tale gruppo su questo ordine del giorno.

GIROLAMO TRIPODI. Le proposte di modifica vanno presentate in questa sede, non nella riunione del gruppo di lavoro.

PRESIDENTE. Accantoniamo per il momento questo punto. In tal modo, senatore Ramponi, lei potrebbe formulare i suoi emendamenti.

LUIGI RAMPONI. No, perché ho bisogno di parlarne – è una forma di rispetto – con i componenti il gruppo mafia ed economia (*Commenti*). Non posso dire io che secondo me un determinato punto dovrebbe essere modificato in un certo modo. Questa è la mia linea; se a voi non sta bene, non presento emendamenti e poi andrò avanti, con il concerto dei colleghi che fanno parte del gruppo di lavoro mafia ed economia e poi con il concerto della Commissione, lungo la strada che continuiamo a percorrere. È molto semplice.

GIACOMO GARRA. Ricordo che le leggi del 1956 e del 1965 furono oggetto di critiche soprattutto con riferimento all'istituto della diffida di polizia, che poi è sparito dall'ordinamento vigente.

Poiché l'irrogazione delle altre misure personali è nella sostanza in potestà dell'autorità giudiziaria, con le garanzie giurisdizionali che ne conseguono, non c'è dubbio che le misure di prevenzione personali, pur avendo incontrato il disfavore di sindaci di determinate località del centro-nord, sono state e sono – ritengo – uno strumento tuttora valido. Teniamo presente che diversamente La Torre sarebbe morto invano. Non dimentichiamo che la proposta di legge dell'onorevole La Torre aveva sì creato preoccupazione ed allarme nell'ambiente mafioso, ma era rimasta nei

cassetti dei vari uffici, nelle varie Commissioni della Camera, senza che si arrivasse ad una conclusione. Ma lo strumento normativo era stato fortemente temuto dalle organizzazioni malavitose.

Pertanto, cancellata la diffida in quanto strumento nel potere dell'autorità governativa e quindi privo di garanzie giurisdizionali per i soggetti destinatari di siffatta misura, dobbiamo tener presente che le altre misure di prevenzione hanno rappresentato comunque uno strumento che io reputo aver avuto una qualche validità. Meglio ancora se poi i processi penali si sono avviati, anziché restare impantanati in assoluzioni per insufficienza di prove, come allora si diceva, o di altro tipo. Meglio ancora se a queste azioni di polizia – ma qui si tratta di misure che vengono irrogate con la garanzia giurisdizionale – si è aggiunta un'efficiente azione da parte dei giudici penali. Ma credo – e in questo concordo con la posizione espressa dal collega Ramponi – che tali misure siano ancora valide. Non dimentichiamo che allo stato soggettivo di « preventivato » si accompagnano determinate conseguenze, assai rilevanti, previste dalla legge del 1982.

Francamente, a me sembra che un ordine del giorno che cancelli senza un'adeguata – mi si consenta – ponderazione e senza un approfondito dibattito un istituto o che comunque impegni le forze politiche in tale direzione, sarebbe a mio giudizio un atto che non andrebbe nella direzione di un potenziamento della lotta alle organizzazioni mafiose e malavitose. Certo, mi rendo conto che ci sono punti di vista illuminati, tra i quali vi è certamente quello illustrato dal collega Ayala. Non c'è dubbio che il suo sia un punto di vista illuminato. Se fossimo in una repubblica di filosofi, sia la proposta testé difesa dal collega Ayala sia quella presentata nel luglio scorso dal ministro guardasigilli ed altre ancora, starebbero benissimo: sarebbero assai valide misure così garantiste, legislazioni così avanzate. Ma francamente, in una realtà quale quella del nostro paese, credo che semmai occorra potenziare la funzione sinergica di queste due attività, quella repressiva della magistratura pe-

nale e quella preventiva degli organi di polizia. Entrambe vanno potenziate.

Con l'occasione mi si consenta di ricordare che per quanto riguarda i beni confiscati, non mi sembra affatto razionale l'attuale assetto normativo che attribuisce alle intendenze di finanza la nomina dei relativi amministratori. Una cosa è nominare il custode di un edificio o di un terreno, altra cosa — ben diversa — è quella di nominare l'amministratore di un'azienda, dove ci sono unità lavorative, merci deperibili, clienti, fornitori, eccetera. Quindi, credo che la soluzione « burocratica » dell'affidamento del potere di designazione degli amministratori dei beni confiscati o sotto sequestro all'intendenza di finanza debba essere rivisitata e prego il senatore Ramponi di tener conto di questo suggerimento. Vedrei meglio un'attribuzione diretta all'autorità di polizia o, in subordine, alla magistratura. Ritengo infatti che il riconoscimento di un ruolo all'intendenza di finanza rappresenti la più debole delle scelte ipotizzabili ai fini dell'attribuzione della competenza relativa alla nomina dell'amministratore dei beni sequestrati.

In definitiva, ribadisco il mio dissenso sull'ipotizzata cancellazione delle misure personali di prevenzione e, al tempo stesso, mi permetto di suggerire una migliore puntualizzazione in tema di attribuzione della competenza relativa alla nomina dell'amministratore dei beni sequestrati perché, ripeto, considero senz'altro sbagliato il riferimento all'intendenza di finanza.

MARIANNA LI CALZI. Con riguardo all'ordine del giorno in discussione ho già avuto modo di evidenziare le mie perplessità. Si tratta di un documento che distingue chiaramente una parte politica da una di carattere propositivo. In ordine a quest'ultima, avevo osservato che vi sono alcuni aspetti condivisibili, insieme ad indicazioni talvolta di carattere generico e tal'altra più puntuale, inseriti in un ampio panorama, discutibile, che potrebbe senz'altro essere ricondotto ad un momento di ulteriore precisazione.

Quanto alla parte politica — cioè la prima parte dell'ordine del giorno — avevo accennato alla necessità di distinguere tra l'eventuale disfunzione — annunciata, preannunciata ed ipotizzata — di questa Commissione e l'iniziativa politica che sembra farsi risalire al Governo Berlusconi. Avevo osservato, in particolare, come i due aspetti non possano essere considerati uniti e che, se di problema politico si tratta, esso è mal posto. Se, al contrario, si tratta di un problema di organizzazione di questa Commissione, si può anche essere d'accordo nel riconoscere che vi sono state disfunzioni: è evidente però che, se vi è volontà di far funzionare la Commissione, non dobbiamo far altro che metterci insieme, manifestare questa buona volontà e garantirne il funzionamento.

Nella precedente seduta avevo proposto la costituzione immediata di un gruppo di lavoro, in maniera da poter emendare e migliorare il contenuto dell'ordine del giorno. Nessuna risposta — né positiva né negativa — è stata fornita in ordine a tale proposta per cui, a questo punto, presento un mio ordine del giorno che non intende assolutamente essere alternativo al precedente, nella misura in cui i colleghi fossero disposti a riprendere in considerazione la mia originaria proposta di costituire un gruppo di lavoro ristretto finalizzato, eventualmente, a mettere insieme le proposte contenute nei due ordini del giorno. In sostanza, il mio ordine del giorno, come prima ipotesi, va considerato come un contributo finalizzato alla creazione di una possibilità di lavoro comune; subordinatamente, nell'ipotesi in cui non fosse accettata la proposta, si tratterebbe di un ordine del giorno alternativo, che a sua volta può essere distinto in una prima parte ed in una seconda di carattere propositivo.

L'ordine del giorno inizia con il fare riferimento alle comunicazioni del presidente che, a mio avviso, nel renderle, intendeva richiamare l'attenzione sui problemi più immediati fra quelli emersi nei primi mesi di lavoro della Commissione e, in particolare, nelle ultime audizioni sulla recrudescenza della criminalità organizzata a Palermo. In sostanza, le comunica-

zioni del presidente sono considerate alla stregua di un richiamo ai problemi più immediati emersi, con ciò volendo chiudere le polemiche sulle insufficienze e sulla esaustività delle comunicazioni stesse. Si è trattato, a mio avviso, di un modo di richiamare l'attenzione sui problemi più immediati o che comunque tali erano considerati dalla presidenza. In questo momento vi sono alcune priorità che rendono necessario formulare al Parlamento e al Governo proposte precise, al fine di creare un fronte comune nella lotta alla criminalità.

Nell'ordine del giorno si evidenzia inoltre che in questa Commissione si registrano disfunzioni, molte delle quali sono tuttavia dovute ai numerosi ostacoli fino ad oggi incontrati dalla Commissione stessa. Mi sono permessa, pertanto, di elencare alcuni fattori di ostacolo al normale svolgimento della nostra attività (a tale riguardo preciso che faccio parte della Commissione soltanto da quindici giorni e che, pertanto, ho dovuto fare tesoro di alcune informazioni fornitemi dai colleghi oltre che della lettura di alcuni documenti che ho studiato direttamente). Mi riferisco, per esempio, alla mancata presentazione di relazioni assegnate ai commissari e al mancato funzionamento dei gruppi di lavoro. Sotto quest'ultimo profilo, debbo segnalare che, negli ultimi giorni, il mio gruppo di lavoro non è mai riuscito a riunirsi.

Oltre al già menzionato mancato funzionamento di gruppi di lavoro, dovuto alle ripetute assenze dei commissari nonché al totale disinteresse di taluni capigruppo, nell'ordine del giorno si fa riferimento: al continuo rinvio delle votazioni sulle proposte di relazioni, con motivazioni pretestuose; al continuo tentativo di ostacolare l'attività della Commissione che, così come previsto dall'articolo 1 della legge istitutiva, è un'attività di inchiesta su temi specifici o generali in materia di mafia, strumentalmente sostenendo una sovrapposizione rispetto all'attività giudiziaria; al mancato invio di documenti da parte di alcune autorità giudiziarie (la definizione di molti problemi è stata rinviata

perché siamo ancora in attesa della documentazione richiesta all'autorità giudiziaria); alla strumentalizzazione di ogni questione a fini di lotta politica ed all'amplificazione all'esterno di contrasti a volte artatamente creati in Commissione.

L'ordine del giorno sottolinea come la Commissione, nonostante tutti questi impedimenti, abbia comunque svolto una notevole mole di lavoro, confermando l'impegno dello Stato e del Governo nella lotta alla criminalità organizzata, anche con la presenza sul territorio garantita in particolare nelle regioni meridionali, dove il problema è più che mai grave ed attuale.

Si evidenzia inoltre come sia soltanto all'attività svolta dalla Commissione che si debba fare riferimento come chiave di lettura per valutare il livello più o meno alto nella lotta alla mafia, senza che eventuali inattività, peraltro spesso volute, possano essere riprese strumentalmente ed addebitate al Governo Berlusconi, il quale ha dimostrato un'attenzione ed un particolare impegno nella lotta alla criminalità non solo nell'enunciazione dei programmi ma, soprattutto, nei fatti.

Talune proposte contenute nel primo ordine del giorno presentato finiscono per rivestire il carattere di enunciazioni programmatiche (mi riferisco, per esempio, alla questione della lungaggine dei processi), condivisibili in un contesto socio-economico che investa i problemi delle regioni meridionali, ma profondamente diverse ed incomplete - permettetemi di dirlo - rispetto a tecniche specifiche e mirate che devono caratterizzare - come espressione dell'impegno della nostra Commissione - una forte azione dello Stato contro la criminalità organizzata di stampo mafioso.

Di qui, l'indicazione di una serie di obiettivi prioritari. Anzitutto, la piena e coordinata integrazione delle rispettive azioni investigative tra la DIA, altri organi centrali, polizia giudiziaria ed organismi territoriali delle forze dell'ordine, anche mediante revisione delle rispettive normative, con conseguente rafforzamento di quegli uffici ove l'attuale sviluppo investigativo o la recrudescenza di delitti di

stampo mafioso richiedano l'impegno di un maggior numero di unità.

Viene inoltre proposta l'istituzione di una polizia di protezione dei collaboratori di giustizia, distinta da quella investigativa, da inserire nell'ambito del servizio centrale di protezione (quest'ultimo sta effettuando uno studio proprio in questa direzione, per rinnovare, ammodernare e, nello stesso tempo, proporre l'istituzione di questa sorta di *task force*).

Il terzo obiettivo è volto al miglioramento normativo delle misure di prevenzione patrimoniali e personali, nell'ambito della legge n. 575 del 1965, nonché delle procedure successive alla confisca di beni appartenenti a soggetti mafiosi, onde destinarli in tempi rapidi ad opere assistenziali o ad organismi che assolvano funzioni sociali.

Va inoltre considerata la necessità di mantenere l'esercito nelle regioni meridionali ove più marcata è la presenza del fenomeno mafioso. L'impiego dell'esercito, oltre a sollevare gli organi investigativi da alcune incombenze secondarie, ha costituito un segnale di sicurezza per la popolazione ed ha determinato un conseguente decremento della microcriminalità locale.

Il mio ordine del giorno auspica inoltre la razionalizzazione degli organici degli uffici giudiziari, da conseguire mediante un nuovo modello di applicazione (sul quale possiamo discutere e formulare proposte) e, soprattutto, mediante la fissazione di nuovi criteri di permanenza negli uffici. I magistrati non dovrebbero cambiare ufficio prima di quattro anni e non dovrebbero permanervi più di cinque o sei: si tratta di una vecchia richiesta dell'Associazione nazionale dei magistrati che non ha mai avuto alcun seguito. In particolare, sarebbe necessario garantire un rafforzamento immediato delle sedi che maggiormente necessitano di personale, segnatamente Reggio Calabria e Catania.

Quanto all'istituzione di tribunali distrettuali, mi ero pronunciata favorevolmente al progetto ed avevo predisposto un disegno di legge in materia all'epoca in cui ero al Ministero dell'interno. In realtà, allora avevo considerato con particolare ri-

guardo la Sicilia, dove funzionano quattro corti d'appello, per cui l'istituzione dei tribunali distrettuali risolverebbe molte problematiche, contemperando l'esigenza legata al principio del giudice naturale e quella connessa invece alla sicurezza ed all'utilizzazione delle strutture esistenti per lo svolgimento dei processi. Tuttavia, una visione più completa delle diverse situazioni riscontrabili nelle altre regioni mi ha indotto a pensare che una soluzione alternativa potrebbe essere quella di celebrare i processi di mafia in altre sedi. La situazione della Calabria, per esempio, secondo l'impostazione del disegno di legge sui tribunali distrettuali, sarebbe particolarmente gravosa perché tutti i processi refluirebbero su Reggio Calabria, con ciò creando una situazione di assoluto intasamento.

A fronte di questa situazione, nel mio ordine del giorno indico tra gli obiettivi prioritari quello di prevedere la celebrazione dei processi per delitti di mafia in altre sedi, nel contemperamento - ripeto - del principio del giudice naturale con quelli della sicurezza e dell'economia giudiziaria, mediante un'ottimale utilizzazione delle strutture esistenti, come alternativa all'istituzione dei cosiddetti tribunali distrettuali. Mi riferisco alla possibilità di ricorrere alle *aule-bunker* di tutta Italia, che in alcune zone non vengono più utilizzate, che potrebbero eventualmente essere assegnate mediante un sorteggio, ove fosse necessario. In tal modo, lo ripeto, si contempererebbe il principio della non violazione del diritto al giudice naturale con quello della sicurezza, allontanandosi dalle sedi più caratterizzate dalla presenza del fenomeno.

Il settimo punto propone l'immediata verifica dei rapporti tra le procure distrettuali antimafia e le procure ordinarie, con una ridefinizione della normativa che superi i problemi attuali posti in materia di competenza, nonché la revisione e la razionalizzazione delle funzioni della Direzione nazionale antimafia rispetto alle direzioni distrettuali e anche agli altri uffici giudiziari requirenti.

L'ottavo punto prevede l'istituzione di un osservatorio sulle attività economiche della criminalità organizzata cui partecipino i rappresentanti di diversi organismi (i ministeri interessati, la Banca d'Italia, la CONSOB, il procuratore nazionale antimafia e tutti gli altri organismi a livello nazionale) al fine di favorire un reciproco scambio di notizie in merito all'evoluzione dei settori economici aggrediti dalla mafia ed agli strumenti giuridico-finanziari attraverso i quali vengono coperte le forme di riciclaggio, per adeguare a tali mutamenti l'azione di contrasto; l'istituzione di una banca dati centralizzata con riferimento ad operazioni economiche di importo superiore ad un determinato ammontare, nell'ambito delle finalità della legge n. 197, nonché l'istituzione della banca dati in materia di criminalità organizzata già voluta da Falcone e mai realizzata; la proposta a livello internazionale, in funzione antiriciclaggio, dell'istituzione di un *affidavit* con il quale l'intermediario finanziario garantisca la corrispondenza dell'operazione a standard etici nel caso in cui il cliente per il quale opera voglia mantenere l'anonimato, secondo la normativa del luogo; la previsione del distacco di personale dell'apparato statale per impostare correttamente l'attività e lo sviluppo di servizi nelle amministrazioni locali, essendo un fenomeno diffuso nelle regioni meridionali la carenza di organico e l'insufficiente preparazione tecnica del personale; l'incremento delle disponibilità economiche dei consorzi-fidi nonché dei fondi antiracket e antiusura attraverso il maggiore coinvolgimento, purché adeguatamente garantito, delle strutture creditizie.

In pratica, la mia proposizione si snoda attraverso 12 punti, che mi sembrano abbastanza completi ed esaustivi relativamente a tutto ciò che nell'immediato può rappresentare un modo per fronteggiare la criminalità da parte della Commissione in termini di propulsione nei confronti degli organismi competenti. Questa posizione può essere perfettamente integrata con la parte propositiva contenuta nell'altro ordine del giorno; ribadisco pertanto che

tale contributo può essere preso in considerazione per un lavoro complessivo.

PRESIDENTE. L'onorevole Violante ha chiesto la parola sull'ordine dei lavori.

LUCIANO VIOLANTE. Signor presidente, mi permetto di rammentare che gli ordini del giorno non sono emendabili; né si può ritenere, a mio avviso – però questo è più discutibile –, che documenti quale quello in esame possano essere qualificati come mozioni o risoluzioni.

Non possono essere qualificati come risoluzioni perché, a norma dell'articolo 117 del regolamento, le risoluzioni si presentano su materie per le quali non si debba riferire all'Assemblea; in questo caso, invece, stiamo assumendo una deliberazione proprio per riferire all'Assemblea. Non può nemmeno ritenersi che si tratti di mozioni, poiché queste vengono presentate al fine di promuovere una deliberazione, invece era il suo intervento che tendeva a promuovere una deliberazione e non questo documento. Si tratta, quindi, di un ordine del giorno.

Tra l'altro, se se ne esamina il contenuto, le prescrizioni riguardano in misura prevalente il Governo e l'articolo 88 del regolamento parla per l'appunto di ordini del giorno recanti istruzioni al Governo. Si parla dell'entrata in funzione del giudice di pace, che è già previsto e spetta al Governo darvi attuazione, del consolidamento delle funzioni di indirizzo del capo della polizia di Stato, del potenziamento del servizio centrale di protezione dell'attivazione presso la Presidenza del Consiglio di un comitato per i comuni, dell'invito al Presidente Dini a convocare un *forum* e così via. Sono tutte indicazioni rivolte al Governo. Mi pare perciò che si tratti di un ordine del giorno e che come tale non sia emendabile. Su di esso ciascuno può intervenire per cinque minuti, poi si deve passare alla votazione.

PRESIDENTE. Prendo atto di quanto evidenziato dall'onorevole Violante e mi riservo di precisare la natura del documento in esame.

LUCIANO VIOLANTE. Mi scusi, presidente, ma la decisione va assunta prima, poiché si svolge una discussione diversa a seconda del tipo di documento. Non si può pertanto, a metà discussione, affermare che si tratta di un atto diverso. Il documento al nostro esame è qualificato come ordine del giorno, nessuno lo ha qualificato diversamente, quindi va seguita la procedura relativa a questo strumento. La presidenza — mi consenta — non può qualificare diversamente un atto a metà della discussione; non può dire che è stato presentato come ordine del giorno ma non lo è, così i parlamentari presentano emendamenti.

RAFFAELE BERTONI. Presidente, stiamo procedendo in modo confuso e anomalo. Ricordo che nella seduta precedente è stato presentato un ordine del giorno, firmato da diversi capigruppo, che non è stato posto in votazione in quell'occasione perché il presidente ha ritenuto che non fosse possibile votarlo in quanto l'ordine del giorno della seduta prevedeva solo comunicazioni del presidente. Oggi, invece, la Commissione è stata convocata per discutere questo ordine del giorno.

L'ordine del giorno è un documento che viene qualificato da chi lo presenta e, come ha ricordato il collega Violante, è previsto dall'articolo 88 del regolamento della Camera. E non si dica che la Commissione non può discutere e approvare ordini del giorno, poiché ricordo — al fine di citare una prassi che, come è noto, integra e arricchisce il regolamento — che questa Commissione in una delle sue prime sedute discusse ed approvò un ordine del giorno per dare un indirizzo ai suoi lavori. Tale indirizzo poi non è stato seguito e da qui è nata la necessità di presentare l'ordine del giorno così come è stato presentato, con una premessa ed una parte propositiva che costituiscono un tutto unico.

Poiché si tratta di un ordine del giorno, avrebbe dovuto fin dall'inizio essere applicato l'articolo 88 del regolamento; il presidente cioè, come ha sostenuto il collega Violante, avrebbe dovuto aprire una discussione generale nella quale ciascuno

potesse intervenire per cinque minuti, dopo di che si sarebbe dovuto procedere al voto *sic et simpliciter*. Questo non è stato fatto ed io prego vivamente la presidenza di farlo adesso, considerando che gli interventi nella discussione generale sono già stati svolti nella precedente seduta ed in quella sede si esposero anche alla collega Li Calzi le ragioni che, secondo il nostro punto di vista, imponevano la votazione dell'ordine del giorno così come formulato, con la prima e la seconda parte.

Prego quindi vivamente il presidente, in adempimento non solo del regolamento ma anche della sua prassi applicativa in questa Commissione, di consentirci di discutere, non « alla carlona » come stiamo facendo, ma in modo regolamentare, il documento che abbiamo avuto il merito di presentare, perché esso raddrizza le gambe non alla Commissione, non a singoli componenti, non al presidente, ma ai nostri lavori, all'efficacia dei quali tutti siamo interessati.

Per quanto riguarda la presentazione dell'ordine del giorno della collega Li Calzi, vorrei sottolineare — è stato già detto ed è inutile che io lo ripeta — che non è possibile la conciliazione che si propone, poiché i due documenti, per come sono stati formulati, si pongono come alternativi: pur essendoci alcuni punti coincidenti, partono da impostazioni e arrivano a conclusioni nettamente distinte. Come tutti gli ordini del giorno non identici debbono essere messi in votazione l'uno dopo l'altro — anche per questo soccorre il regolamento — secondo l'ordine di presentazione. Rinnovo quindi l'invito al presidente a mettere in discussione e in votazione, in modo da consentirci di esprimerci su di esso, il documento da noi presentato, che non può essere qualificato diversamente da un ordine del giorno, poiché questo significherebbe forzare la volontà non dico nostra — che non sarebbe nulla — ma di un'assemblea parlamentare come questa che ha già riconosciuto la possibilità di votare in questa sede ordini del giorno. Né potrebbe essere altrimenti perché la risoluzione, per esempio, presuppone che ci sia stato un dibattito sul-

l'argomento e che la Commissione arrivi ad una conclusione attraverso di essa. Questo è quello che ho imparato in questi mesi di apprendistato, signor presidente, ma già lo sapevo avendo presieduto assemblee meno importanti di questa. Non può trattarsi di una risoluzione poiché non stiamo chiudendo un argomento, ma stiamo introducendo un dibattito su una raggiera di argomenti e diamo istruzioni al Governo e anzitutto a noi stessi, e questa è la caratteristica di fondo degli ordini del giorno.

GIROLAMO TRIPODI. Concordo con le considerazioni dell'onorevole Violante e con le motivazioni in favore della votazione immediata illustrate dal senatore Bertoni. Voglio ricordare che - risulta anche dagli atti - l'ufficio di presidenza avrebbe dovuto soltanto fissare la data per la votazione; pertanto adesso siamo in fase di votazione. Il tentativo di allungare i tempi, di provocare slittamenti della conclusione della votazione mi pare non possa essere d'aiuto. Secondo quanto stabilito dal regolamento, ciascuno può dichiarare la propria posizione rispetto all'ordine del giorno che - voglio ripeterlo poiché sono uno dei firmatari - è un ordine del giorno e non un altro tipo di documento.

Ribadisco che si deve procedere alla votazione, anche perché all'ordine del giorno della seduta odierna c'era appunto la votazione di questo documento e non di altri ordini del giorno, che possono comunque essere presentati in questa sede.

SAVERIO DI BELLA. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi su un'ipotesi, perché qui siamo chiamati ad effettuare una scelta, siamo ad un bivio per quanto riguarda la possibilità di spaccare la Commissione su due fronti.

Le osservazioni svolte sono tutte vere sul piano giuridico, però ritengo che nessuno impedisca ai firmatari dei rispettivi ordini del giorno, nel momento in cui ritenessero che esistono le condizioni per farlo, di ritirare questi due documenti e di verificare se sia possibile presentarne un altro (*Commenti*)...

PRESIDENTE. Colleghi, vi prego, lasciate che il senatore Di Bella termini il suo intervento.

SAVERIO DI BELLA. Considerata l'importanza della questione, soprattutto per l'immagine che essa offre al paese, ripeto: se si ritiene che esistano anche pochissime possibilità per evitare questa rottura, proporrei di accedere all'ipotesi di lavoro che ho poc'anzi auspicato.

NICOLA MANCINO. Signor presidente, se lei ha già ammesso, ma nell'ordine cronologico di presentazione, l'altro ordine del giorno, e poi ne ammette la discussione successivamente alle determinazioni sul primo ordine del giorno, avrei alcuni rilievi di carattere procedimentale da avanzare, soprattutto con riferimento ai punti 1, 2, 3, 4, 5 e 6 dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. Ovviamente, questo successivamente.

NICOLA MANCINO. Sì, grazie.

SONIA VIALE. Mi rifaccio all'intervento che avevo già sviluppato nella seduta scorsa, ritenendo che l'ordine del giorno presentato anche dal gruppo della lega nord debba essere posto in votazione nella sua interezza.

La discussione si protrae ormai da lungo tempo, certo è stata senz'altro interessante, però, anche per poter poi proseguire nel nostro ordine dei lavori, direi che bisognerebbe fare chiarezza su un punto, cioè che bisogna porre in votazione prima questo ordine del giorno, poi, eventualmente, in base all'esito della votazione stessa, discutere anche il successivo ordine del giorno.

Sempre a nome del gruppo della lega nord, esprimo un'unica riserva in merito all'entrata in funzione del giudice di pace. Questo per dovere di coerenza con quella che sarà l'impostazione tenuta in Commissione giustizia. Quindi, sollecito una votazione dell'ordine del giorno nella sua completezza.

LUIGI ROSSI. Mi consenta, onorevole presidente: lei avrebbe dovuto mettere in votazione questo ordine del giorno sul quale anche noi, come lega nord, conveniamo. Oggi, invece, ci troviamo in una condizione per cui, dalle 14,30 alle 16,30, abbiamo discusso di tutto anziché fare ciò che dovevamo fare, cioè porre in votazione questo ordine del giorno, sul quale noi siamo favorevoli.

ANTONIO DEL PRETE. Signor presidente, cari colleghi, poc'anzi, discutendo sui lavori della Commissione, mi sono permesso di sottoporre un problema su cui non vi è stata né risposta né contestazione. Evidentemente, si ritiene che non abbia dignità per ottenere una risposta. A me pare che ci si stia muovendo in una situazione estremamente anomala. Ho sostenuto una questione — lo ribadisco — di vera e propria legittimità in ordine alle decisioni di questa Commissione che, a mio avviso, non decide e non opera nel suo *plenum*. Ciò perché, come ho avuto modo di sostenere poc'anzi e di fare osservare a lei ed alla Commissione, qui non è rappresentata la geografia parlamentare, *massime* quando, con un ordine del giorno, si pretende di sfiduciare la presidenza in un frangente in cui, per la situazione in cui siamo, questa Commissione non è legittimata ad assumere iniziative di tale gravità tenendo in assoluto non cale l'opinione chiaramente espressa dalla Presidente Pivetti, la quale, invece, non ha avuto la sollecitudine di rispondere alle sue reiterate richieste per definire il *plenum* di questa Commissione, né ha risposto alle iniziative del collega Tarditi.

Mi permetto, perciò, di risollevarlo il problema affrontato poc'anzi, perché si tratta di un problema arduo che assume maggiore dignità e rilevanza investendo, anche adesso, una questione di rilevante spessore, in quanto attiene alla legittimità, signor presidente, delle decisioni di questa Commissione, la quale mi chiedo se debba decidere su vicende delicatissime, come quelle di cui discutiamo oggi, quando, per la mia modesta cultura giuridica e, soprattutto, secondo i principi generali del di-

ritto, il *plenum* costituisce una *conditio sine qua non* per la validità delle decisioni di ogni Commissione. Questo, onorevoli colleghi, nel rispetto della forma, che è anche garanzia della sostanza.

MICHELE CACCAVALE. Intervengo soltanto per integrare quanto già detto dall'onorevole Del Prete. Mi rifaccio al regolamento interno della Commissione, al comma 1 dell'articolo 2: « La Commissione è composta di 25 senatori e 25 deputati scelti, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati, in proporzione al numero dei componenti i gruppi parlamentari, comunque assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo esistente in almeno un ramo del Parlamento ». Credo che questo non lo abbiamo ancora fatto...

GIUSEPPE AYALA. Non possiamo farlo noi.

MICHELE CACCAVALE. Non siamo in grado di garantire un rappresentante per ciascun gruppo esistente alla Camera dei deputati. Quindi, non credo si possa procedere ad una votazione.

PRESIDENTE. Finché i Presidenti della Camera e del Senato non hanno nominato i componenti degli altri gruppi — mi auguro che ciò accada al più presto, perché è necessario che ciascun gruppo parlamentare sia qui rappresentato — non vi è alcuna situazione di illegittimità dal punto di vista della rappresentanza. Quindi, al di là di un sollecito come raccomandazione, a me sembra che non possiamo fare diversamente.

Invece, per quanto riguarda il problema dell'applicazione dell'articolo 88 del regolamento della Camera, quindi la qualifica da dare a questo documento e all'altro che è stato presentato come ordine del giorno, è evidente che nessuno vuole impedire — tanto meno io — la votazione su questi documenti. Il problema è diverso, attiene al modo più esatto di qualificarlo.

Poiché la Commissione non ha un articolo cui riferirsi specificamente, possiamo

fare appello solo al regolamento della Camera. L'articolo 88 cui ha fatto riferimento l'onorevole Violante, però, riguarda i progetti di legge: « Nel corso della discussione degli articoli ciascun deputato può presentare non più di un ordine del giorno recante istruzioni al Governo (...) ». È chiaro che non discutiamo di un disegno di legge e che il documento, per quanto dia delle indicazioni di massima, certamente non reca istruzioni al Governo in relazione ad una legge in esame, in quanto non siamo una Commissione legislativa.

Non potendo quindi considerare questi documenti nell'ambito dell'articolo 88, occorre far riferimento all'articolo 117 del regolamento della Camera, conseguentemente valutando questo documento sostanzialmente al pari di una risoluzione, sulla quale si vota certamente, ma al termine della discussione. Ecco quindi perché la discussione è stata più lunga, non con interventi di cinque minuti. Ciò non muta nulla in termini di risultato, perché la votazione si svolgerà adesso. Ripeto, il documento non può qualificarsi, tecnicamente e giuridicamente, come un ordine del giorno, in quanto il regolamento della Camera considera tale una cosa completamente diversa da questa.

Per quanto riguarda la votazione, sarà votato prima il documento presentato per primo, poi, in successione cronologica, il secondo, salvo che, ovviamente, vi sia un documento assorbito o precluso da un altro documento.

Per quanto attiene alla richiesta di un documento programmatico, essa è già stata bocciata nella seduta precedente, perché è stato ritenuto che ciò che interessa non è questo ma votare il primo documento nella sua interezza come, ritengo, fatto politico oltre che, ovviamente, programmatico.

Sul merito del documento è iscritta a parlare la senatrice Scopelliti.

FRANCESCA SCOPELLITI. Cercherò di essere sintetica, anche se, non avendo partecipato alla precedente seduta della Commissione, dove si è discusso questo docu-

mento, vorrei svolgere delle considerazioni pacate e serene ma altrettanto sincere.

Nel suo intervento, la collega Li Calzi ha definito politica prima parte del documento, che, in effetti, ha due sezioni. Credo che la collega sia stata molto gentile e garbata perché, a mio avviso, la prima parte è proprio uno stato d'accusa, un *j'accuse* preciso rivolto, ancora una volta, a Berlusconi e al presidente Parenti.

Al Presidente Berlusconi, non so con quali prove – io che sono una garantista riesco a ragionare solo in termini di prove – con quali argomentazioni, con quali riscontri si possa attribuire un calo di tensione nella lotta contro la mafia. È una dichiarazione priva di qualsiasi contenuto valido, è un libero convincimento che, rientrando nella discussione precedente, per esempio non può meritare una dichiarazione di voto da parte di nessuno; è una posizione politica che una parte politica ha, che fa sua, che mantiene sua, ma non per questo, a mio avviso, deve essere suscettibile di voto.

In più, sempre parlando del Presidente Berlusconi, i sottoscrittori del documento denunciano una mancanza di indirizzo antimafia ed anche in questo caso vorrei che simili accuse venissero supportate da elementi esplicativi, perché altrimenti rimarrebbero soltanto come giudizi politici personali, ma null'altro, anche perché si continua a recriminare verso un uomo prima ed un Governo poi che non sono più a palazzo Chigi da tre mesi. Però, ormai ci siamo abituati a sentire come Berlusconi sia la causa...

LUIGI ROSSI. Parliamo del documento, per favore!

FRANCESCA SCOPELLITI. Caro collega, io svolgo il mio intervento e non potete interrompermi.

LUIGI ROSSI. Berlusconi è un ex Presidente del Consiglio!

PRESIDENTE. Non si possono interrompere gli interventi. La senatrice Scopelliti, come tutti gli altri, ha diritto di continuare.

FRANCESCA SCOPELLITI. La cosa che più mi preoccupa, presidente, è che gli interventi del collega Rossi ogni volta tendono a minare lo stato di democrazia e di libertà di espressione...

PRESIDENTE. Non esageriamo adesso!

LUIGI ROSSI. Sono molto più democratico di voi!

FRANCESCA SCOPELLITI. Mi riferisco a quando chiede che non si discuta un documento perché lo vuole votare in cinque minuti, a quando vuole tapparmi la bocca perché sto esprimendo dei miei concetti, mentre io devo votare i suoi concetti! Questa è mancanza di democrazia!

LUIGI ROSSI. Li abbiamo già espressi i concetti, c'è stata una discussione, c'è stato un dibattito!

FRANCESCA SCOPELLITI. Questa è la *par condicio* che voi volete! Questa è la verità!

PRESIDENTE. Sono valutazioni politiche. Vi prego, è meglio mantenere un po' di *self restraint* nelle valutazioni politiche.

FRANCESCA SCOPELLITI. Stavo dicendo che l'attacco nei confronti di Berlusconi è diventato ormai uno sport molto praticato perché anche quando la manovra finanziaria del Governo Dini non ha portato all'economia i benefici che avrebbe dovuto naturalmente portare la colpa di chi era? Di Berlusconi o del polo che non avevano votato la manovra stessa. Quindi, a questo siamo abituati.

Così come, ahimé, in un certo senso, ci siamo abituati agli attacchi costanti verso il presidente Parenti: non è più una novità, cambia la formula ma il contenuto è sempre uguale. Nel documento si afferma, per esempio, che la presidente Parenti non è riuscita a svolgere alcuni dei ruoli assegnati dalla legge istitutiva. Quali? Vorrei sapere quali di questi ruoli questa Commissione, nella persona del suo presidente, non abbia svolto e non abbia minimamente toccato.

Un'altra cosa che si rimprovera al presidente Parenti è di trascurare gli elementi forniti dalla Commissione nel corso delle audizioni. A questo proposito, vorrei dire che in questa Commissione abbiamo ascoltato molti presidenti di tribunali di sorveglianza a proposito dell'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario, ed il parere concorde di tutti questi illustri ospiti è stato che tale articolo non avesse una valenza di fermo alla criminalità organizzata, che potevano esservi altri sistemi e che comunque tale articolo, nella sua applicazione, non era per nulla efficace. Nonostante le audizioni e queste testimonianze egregie, le due Camere hanno votato e confermato l'articolo 41-bis fino al 1999. Quindi, se vi sono state trascuratezza e non considerazione degli elementi acquisiti nel corso delle audizioni, forse vi sono state anche da parte di un gruppo politico, perché la verità è che noi qui vogliamo sempre sentirci dire le cose che ci conviene sentire, non abbiamo una capacità di analisi politica lucida ed obiettiva. Quindi, tutto questo documento ha una sua valenza prettamente politica e i suoi presentatori avrebbero potuto farlo anche in modo molto più snello, senza perdere tutto questo tempo.

Ciò che francamente, come cittadina più che come parlamentare, non riesco a condividere, e che anzi in una classe politica ritengo elemento pericolosissimo, è un certo terrorismo psicologico, il gridare « allarme, allarme, ci sono i barbari dietro la porta ». È vero che il problema della criminalità organizzata esiste; sono calabrese, per cui so benissimo quali problemi la 'ndrangheta crei sul territorio, però avere continuamente questa campana che suona allerta per avvisare che c'è la criminalità organizzata quando poi, di contro, non si fa nulla di collaborativo perché la lotta alla criminalità organizzata abbia un senso, mi sembra una posizione faziosa e vuota.

Vedo che la sinistra, a dispetto del polo, vanta al suo interno degli esperti della lotta alla mafia; mi riferisco agli onorevoli Violante, Arlacchi, Ayala, tutte persone che hanno fatto della lotta alla mafia

la loro professione (lo dico in termini positivi, assolutamente non negativi). Forse proprio da queste persone mi aspetto dei termini più collaborativi, più propositivi, ed invece ho quasi l'impressione che stiate lì a guardare cosa faccia il presidente Parenti, cosa facciano i rappresentanti del polo per poi poter recriminare sugli errori che eventualmente si compiono. È come colui che vede una persona che sta inciampando e non gli dice di stare attento ma, una volta che quello è caduto, gli dice « ah, sei caduto e ti sei fatto male ». Non mi sembra un atteggiamento di grande responsabilità politica e francamente non riesco a dividerlo.

D'altra parte, poiché il documento contiene importanti argomentazioni politiche, il fatto di voler a tutti i costi mettere in stato d'accusa sia Berlusconi sia la Parenti vi fa perdere di vista la circostanza che, poiché oggi il Governo Dini è « vostro », potreste presentare tutti i progetti di legge possibili per vederli attuati. I numeri vi danno anche ragione, per cui francamente non riesco a capire questo vostro atteggiamento, se non motivandolo con il desiderio di perseguire un obiettivo che non è di alta politica.

Venendo al documento e tornando a quello che prima ho definito come terrorismo psicologico, ad un certo punto, a proposito di fatti concreti, si parla di 37 attentati dinamitardi ed incendiari nei confronti di amministratori comunali sicuramente impegnati contro la mafia nella provincia di Palermo a partire dal 1994 oppure degli omicidi compiuti in provincia di Palermo. Per carità, sono fatti gravissimi, che però non vanno generalizzati perché — so di suscitare le polemiche di qualcuno — anche il sindaco di Terrasini aveva dichiarato di aver ricevuto minacce. Messo sotto controllo il suo telefono, fatto controllare lui stesso dai carabinieri di Terrasini, tra cui anche il maresciallo Lombardo, è risultato un nulla, cioè che questo sindaco non riceveva minacce. Allora, anche questi fatti vanno forse valutati con maggior attenzione.

In uno slancio propositivo e collaborativo, ad un certo punto scrivete che biso-

gna ritornare ad operare senza lacerazioni politiche per raggiungere gli obiettivi di smantellamento dei gruppi mafiosi. Scusatelo, sono molto franca: se ci sono lacerazioni, queste le state provocando voi e non certo noi, dal momento che non c'è da parte vostra nessun contributo fattivo.

La seconda parte del documento è quella propositiva che potrebbe — questa sì — essere posta in votazione, una volta che fosse stata schiumata e pulita da tutta la prima parte. Secondo me, la discussione sulla seconda parte del documento merita un approfondimento maggiore perché sono questioni politiche; ognuno esprime i suoi punti di vista e convincimenti e quindi forse sulla parte propositiva si può anche raggiungere un accordo, ma senza dover fare per forza la parte del leone. Per esempio, nel momento in cui si chiede la conferma dell'articolo 41-bis o il carcere speciale o la maggior protezione nei confronti dei collaboratori della giustizia, ho delle posizioni diverse e le voglio discutere con voi, senza però essere ancora una volta tacciata nell'ombra ed essere confusa in un alone di mafiosità solo perché sono una garantista e perché voglio che vi sia certezza del diritto coniugata con la sicurezza sociale.

Venendo ai vari punti del documento, il punto a) chiede la sollecita celebrazione dei processi nei confronti degli appartenenti alla criminalità organizzata.

Chi volete che non sia d'accordo sulla rapida celebrazione dei processi? La cosa che non capisco è che, in relazione a questo obiettivo, vi sia la rapida entrata in funzione dell'istituto del giudice di pace. Può darsi che sbagli, ci sono qui colleghi più esperti di me, ma non credo che il giudice di pace abbia competenze penali.

La rapida celebrazione dei processi non può dipendere strettamente dall'entrata in vigore del giudice di pace; è ovviamente una scelta politica, non è una scelta determinata dalla lotta alla mafia. È questo il concetto che voglio affermare in questa sede.

Si parla di un rafforzamento del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia. Anche in questo campo dob-

biamo andare cauti perché a Napoli, stando alla dichiarazione resa in quest'aula dal dottor Vigna, 140 parenti si sono uniti ad un pentito per avere lo stipendio ed i benefici. Peggio ancora, vi sono alcuni pentiti i quali, essendo nel sistema di protezione, compiono una rapina perché vogliono comprare la macchina nuova, e intanto noi li paghiamo. Siccome io sono una cittadina, non voglio pagare dei calunniatori che non solo fanno dei danni alla società, ma rischiano anche di fare... Beh, presidente, invece è così, posso fare nome e cognome: Gianni Melluso, calunniatore patentato, che usufruisce dei benefici statali, è stato arrestato a novembre colto in flagranza durante una rapina.

PRESIDENTE. Naturalmente rispetto ad un caso non bisogna mai generalizzare.

FRANCESCA SCOPELLITI. Non bisogna mai generalizzare, però non si può neanche pretendere il potenziamento del servizio di protezione dei pentiti in senso lato perché c'è il pericolo terrorismo, in tal modo andando incontro a pericoli enormi.

D'altra parte, sul sistema di protezione dei collaboratori della giustizia avevamo iniziato un discorso, poi interrotto, insieme con i pubblici ministeri che erano contrari ad esso, al dottor D'Ambrosio ed al dottor Vigna. In quella sede mi pare che sia stata la sinistra a chiedere una sospensione dei lavori, perché, anziché volere il contraddittorio con il dottor Vigna, con il quale, probabilmente, tale contraddittorio sarebbe diventato più faticoso e difficile, lo si voleva all'epoca con il ministro onorevole Biondi. Poi il Governo Berlusconi è caduto, quindi è caduta tutta la questione.

PRESIDENTE. Se adesso, senatrice Scopelliti, riuscisse a sintetizzare...

FRANCESCA SCOPELLITI. Ho l'impressione che questa sinistra che ormai oggi è al governo abbia la volontà di governare ma con il timore di assumersene la responsabilità. Da qui questi e tanti altri

documenti che portano la firma di rappresentanti del PDS o di quant'altro. Perché? Perché anche a loro fa paura il governare con il rischio di dover assumere degli atteggiamenti impopolari. Allora si fa ricorso ad una politica emozionale, ad una politica di grande immagine, senza però arrivare al fondo della questione, senza volere arrivare alla soluzione del problema con intelligenza e responsabilità politica.

PRESIDENTE. Do la parola al senatore Belloni, che ha chiesto di parlare sull'ordine dei lavori.

ANTONIO BELLONI. Chiedo scusa a lei, presidente, ed ai colleghi, ma sono uno degli ultimi arrivati e debbo cercare di capire qualcosa e manifestare, innanzitutto, un'esigenza. Sono vicepresidente della Commissione giustizia del Senato e, per circostanze poco piacevoli, mi trovo molto di frequente a dover svolgere anche le funzioni vicarie. Il collega Guarra, infatti, è stato poco bene ed ho dovuto sostituirlo. Capita che le convocazioni delle due Commissioni si sovrappongano: io non sono un esperto di mafia ma voglio imparare qualcosa e, soprattutto, fare qualcosa in maniera seria; chiedo dunque alla Commissione ed a lei, presidente, di voler armonizzare le convocazioni in modo che al termine delle sedute della Commissione giustizia io possa partecipare ai lavori della Commissione antimafia e viceversa.

Voterò contro questo ordine del giorno che è un manifesto elettorale e viene sbandierato al solo fine di attirare l'attenzione su questa Commissione e sullo svolgimento dei lavori, distorcendo la realtà, per fini prevalentemente elettoralistici, come si evince chiaramente dagli attacchi - certamente infondati - rivolti al Governo Berlusconi e da quelli rivolti al presidente di questa Commissione.

Innanzitutto, alla lettera a) si parla dell' «atteggiamento di esponenti delle forze politiche uscite vincitrici dalle elezioni del 27 marzo 1994, che rifiutando un atteggiamento unitario contro la mafia...»: queste sono accuse gravissime, non dimo-

strate. Se in un documento destinato a raggiungere ogni più remoto recesso della nostra penisola si lanciano queste accuse, occorre portare le prove.

Ugualmente infondata è l'accusa di aver fatto « prevalere le ragioni di parte rispetto all'interesse generale ». Gravissima poi l'accusa...

MASSIMO DOLAZZA. Lei sta controbattendo a qualcosa cui non ha partecipato.

ANTONIO BELLONI. Voglio dire al collega che sono entrato a far parte di questa Commissione circa un mese fa e fino a quel momento non potevo partecipare ai suoi lavori perché facevo parte della Commissione giustizia e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato. Vada a verificare le mie presenze in quelle sedi e vedrà che sono al 90 per cento.

PRESIDENTE. D'altra parte, mi pare che neppure il senatore Dolazza abbia brillato per la sua presenza. Comunque continuiamo.

MASSIMO DOLAZZA. In giro con lei sono venuto e ho visto come abbiamo operato.

ANTONIO BELLONI. Non accetto lezioni di correttezza e puntualità nell'impegno parlamentare.

PRESIDENTE. Proseguiamo.

ANTONIO BELLONI. Il punto c) afferma « da conseguenti inconsulti attacchi politici all'articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario »: è falso. Questa accusa è agitata strumentalmente agitata perché il sottoscritto, che fa parte del polo della libertà e che, quindi, riconferma il suo impegno politico a fianco di Berlusconi - ed anche del presidente Parenti - ha presentato, circa venti giorni fa, un disegno di legge che tende a mantenere ferma l'applicazione dell'articolo 41-bis fino a quando non saranno modificate le condizioni di

allarme per la criminalità e non fino al 1999.

GIROLAMO TRIPODI. L'abbiamo approvato già da tanto tempo!

PRESIDENTE. Ma è quello delle isole. È l'altra parte.

GIROLAMO TRIPODI. Abbiamo approvato la proposta Gualtieri.

ANTONIO BELLONI. Il provvedimento di Gualtieri prevede l'applicazione dell'articolo 41-bis fino al 31 dicembre 1999. La mia proposta è di tenerlo permanentemente, quindi non ho detto o fatto nulla che possa suscitare l'ilarità della sinistra. Credo che sia una prova di serietà e di impegno nella lotta contro la mafia.

GIROLAMO TRIPODI. È già stato approvato.

GIUSEPPE AYALA. Sta dicendo un'altra cosa.

PRESIDENTE. Sta parlando di un disegno di legge presentato di recente. Senatore Belloni, la prego di continuare.

ANTONIO BELLONI. La lettera e) parla « della grave dequalificazione della Commissione parlamentare antimafia »: se la dequalificazione deriva dal fatto che è entrato a farne parte il senatore Belloni posso anche dire che l'affermazione è giusta, perché non sono un esperto; ma dequalificare in questo modo un organo istituzionale, senza portare ragioni e motivazioni, significa attentare al prestigio dello Stato e, soprattutto, indebolirlo agli occhi della mafia.

Ci sarebbero da fare molte altre osservazioni; me ne astengo per rimanere nell'ambito dei cinque minuti assegnatimi e confermando il mio voto nettamente contrario.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione del primo documento (chiamiamolo così per non creare equivoci). Procediamo alla votazione del documento Bargone ed altri.

Nella verifica della votazione il segretario, onorevole Vendola, sarà affiancato dalla collega Viale, che tra i componenti della Commissione è la più giovane per età.

VITTORIO TARDITI. Vorrei fare una dichiarazione sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Colleghi, siamo ormai alla votazione. Mi pare che la discussione sia stata sufficientemente ampia ed è già stata indetta la votazione.

SAVERIO DI BELLA. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. È già stata indetta la votazione, quindi potrà parlare in un momento successivo.

Dichiaro aperta la votazione sul documento Bargone ed altri.

SAVERIO DI BELLA. Ho diritto di esprimere il mio voto, visto che è in dissenso dal mio gruppo?

PRESIDENTE. Certamente lei ha diritto di esprimere il suo voto... (*Commenti*), ma ormai è stata indetta la votazione (*Commenti*).

LUIGI ROSSI. Siamo in votazione!

PRESIDENTE. Ormai si può solamente esprimere il voto, perché è già stata aperta la votazione.

SAVERIO DI BELLA. Chiedo il rispetto di un diritto (*Commenti*). Voglio esprimere il mio voto.

PRESIDENTE. Interverrà dopo, sull'ordine dei lavori.

SAVERIO DI BELLA. Chiedo di esprimere un voto e desidero che resti agli atti che mi è impedito.

FRANCESCA SCOPELLITI. Ci sono richieste di parola!

SAVERIO DI BELLA. Lei ha il dovere di far rispettare il diritto dei membri di questa Commissione.

PRESIDENTE. Ormai ho aperto la votazione. Mi scuso per non aver notato prima che qualche collega aveva chiesto la parola, ma ormai siamo in votazione. Non appena questa si sarà conclusa i colleghi potranno intervenire, ma solamente dopo perché ormai la votazione è aperta.

VITTORIO TARDITI. Noi usciamo e poi dichiariamo.

(*I parlamentari del gruppo di forza Italia escono dall'aula*).

PRESIDENTE. Pongo, dunque, in votazione il documento Bargone ed altri. (*È approvato*).

Il documento è stato approvato con 21 voti favorevoli, 1 contrario ed 1 astenuto. Suspendo la seduta per cinque minuti.

La seduta, sospesa alle 16,45, è ripresa alle 16,50.

Sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Alcuni colleghi hanno chiesto di parlare sull'ordine dei lavori.

RAFFAELE BERTONI. Il primo punto all'ordine del giorno di oggi dovrebbe concludersi con la dichiarazione di preclusione dell'ordine del giorno presentato dalla collega Li Calzi. Poiché esso è alternativo all'ordine del giorno approvato, prego il presidente di dichiararlo precluso.

GIUSEPPE AYALA. Signor presidente, sono relatore sul caso Mandalari ma ho un impegno istituzionale - non personale - che non posso mancare: se l'argomento rimane comunque al terzo punto dell'ordine del giorno, spero di poter tornare in tempo. Comunque, credo di poter confermare la mia presenza o meno entro 40 o 45 minuti.

PRESIDENTE. Temo che non tornerà più.

GIUSEPPE AYALA. Spero che questo suo timore non sia fondato.

PRESIDENTE. Diversamente, rinviemo ad altra seduta la discussione del caso Mandalari.

VITTORIO TARDITI. Signor presidente, desidero fare una dichiarazione affinché rimanga agli atti. Anche a nome della collega Scopelliti e dei colleghi dei gruppi di alleanza nazionale, del CCD e di forza Italia, dichiaro che abbiamo abbandonato l'aula al momento del voto in primo luogo perché ritenevamo di non partecipare a questo gioco al massacro nei confronti del presidente ed in secondo luogo perché, in ogni caso, questa Commissione non era legittimamente composta perché non vi è ancora quella *par condicio* per tutti i gruppi parlamentari che più volte abbiamo invocato. Non essendo stata applicata fino ad oggi, nonostante da tempo si siano costituiti nuovi gruppi parlamentari, abbiamo ritenuto che questa Commissione non dovesse esprimersi su un punto così delicato e qualificante, su questo segnale assai grave – cui noi non vogliamo prendere parte – che viene lanciato oggi alla criminalità organizzata, un segnale di delegittimazione della Commissione e dei lavori che con tanta pazienza, forza e passione noi tutti, anche apprendisti, stiamo portando avanti. Per queste ragioni, riconfermiamo la fiducia al nostro presidente e ci dissociamo totalmente da ogni gioco al massacro che in questa Commissione, invece di lavorare, viene portato avanti.

PRESIDENTE. Senatore Di Bella, mi scuso ancora per non aver visto che lei aveva chiesto la parola.

SAVERIO DI BELLA. Desidero ribadire che se vogliamo effettivamente che dalle dichiarazioni di possibilità di azione unitaria contro la mafia si passi ad un'attività concreta della Commissione di proposta unitaria contro la mafia, le strumentalizzazioni politiche che inevitabilmente emergono nel dibattito, non devono essere presenti nei documenti, che restano, e sono un messaggio al paese e alle forze che sono in primo piano nella lotta contro

la mafia. Se fossi un carabiniere di Reggio Calabria o di Palermo e sentissi queste discussioni non so con quale spirito andrei ad arrestare lo 'ndranghetista armato di bazooka o il mafioso.

Nel documento si legge che esistono le condizioni per una ripresa dell'unità della Commissione; infatti, la pagina 2 così recita: « poiché da questa situazione emerge l'assoluta necessità ed urgenza di ritornare a perseguire in modo unitario e senza lacerazioni politiche gli obiettivi di smantellamento... ». Ciò, però, mi pare in contraddizione con quanto dichiarato nella prima parte del documento, laddove si parla di « rifiuto di un atteggiamento unitario contro la mafia... ». Forse si ritiene che la situazione sia cambiata in meglio, perché l'atteggiamento di rifiuto si riferisce al passato (stando al verbo utilizzato), mentre la possibilità di un'azione unitaria si riferisce al futuro. Allora, si agisca di conseguenza! Queste sono le motivazioni che mi hanno spinto a differenziarmi dal mio gruppo e ad astenermi dal voto.

ANTONIO BELLONI. Signor presidente, intanto faccio mie le dichiarazioni del collega Di Bella e poi rifiuto validità giuridica e politica al voto che è stato espresso. Questa Commissione non è composta oggi nel rispetto delle rappresentanze politiche che vi sono nei due rami del Parlamento.

GIUSEPPE SCOZZARI. Siamo legittimati a tutti i livelli.

ANTONIO BELLONI. Il collega può dissentire ma non può vietarmi di esternare la mia opinione.

Signor presidente, la invito a farsi portavoce presso le televisioni – che stanno aspettando al piano e che adesso arriveranno, a cominciare da Telekabul, per sbandierare *urbi et orbi* il risultato di questa votazione – di questa nostra opinione, del nostro giudizio negativo circa la validità politica o giuridica del voto che è stato espresso. Le chiedo di intervenire insistentemente presso i Presidenti delle Camere affinché sia rispettata la rappresen-

tatività parlamentare in seno a questa Commissione che oggi è egemonizzata in maniera non rispondente alle rappresentanze che vi sono nei due rami del Parlamento.

ANTONIO DEL PRETE. Desidero intervenire sull'ordine dei lavori perché io per primo avevo sollevato questa eccezione che era formale e che avrebbe dovuto avere l'onore di essere valutata. Non lo è stata ed è stata tenuta in assoluto non cale, non se ne è parlato, ma la questione di legittimità resta, signor presidente, col mio disagio che mi lascia pensare quasi di dovermi dimettere da questa Commissione (non tirate un sospiro di sollievo!).

Sostengo, come ho sostenuto poc'anzi, che questa Commissione non era legittimata a votare un testo di questa gravità, perché in essa non sono rappresentate le forze del Parlamento.

MARIANNA LI CALZI. Signor presidente, poiché il documento presentato nel corso della precedente seduta è stato qualificato come ordine del giorno, per cui non era possibile presentare emendamenti, ho ritenuto di presentare un altro ordine del giorno, che supponevo si potesse integrare o votare e che comunque non è precluso. Credo che l'ambito per votarlo sia sempre quello dell'ordine del giorno della seduta odierna, che prevede una discussione sulle linee generali. Attendo ancora una risposta. Mi pare che qui tutte le cose vengano lasciate in sospeso e che le sedute si aprano e si chiudano senza che si capisca quale sia esattamente l'ordine dei lavori.

ANTONIO BARGONE. In ordine al modo in cui si stanno svolgendo i lavori, devo rilevare che proprio chi esprime fiducia nei suoi confronti, presidente, manifesta invece la massima sfiducia nel suo modo di condurre la Commissione.

PRESIDENTE. Ognuno ha la sua croce: io ne ho tante e le porto tutte con pazienza, onorevole Bargone.

ANTONIO BARGONE. Negli interventi che si sono susseguiti ho sentito soltanto espressioni come « non si capisce come si apre e si chiude la Commissione », oppure « nessuno ha preso in considerazione la mia richiesta ».

PRESIDENTE. Vorrà dire che lo spiegherò di nuovo.

ANTONIO BARGONE. Lei ha già risposto a questa obiezione, ma tutti i colleghi intervenuti hanno fatto finta che lei non abbia parlato, in quanto non hanno preso in alcuna considerazione le sue parole. La invito quindi, semmai, a ribadire quanto ha già detto, perché o i colleghi erano distratti oppure la faziosità li porta a non considerare che, nel momento in cui esprimono fiducia nei suoi confronti, in realtà la sfiduciano in maniera sostanziale nei loro interventi.

PRESIDENTE. Forse da molti non è stata capita la lettera dei Presidenti delle Camere.

VITTORIO TARDITI. Mi rifiuto di accettare affermazioni di questo tipo: non ho fatto alcuna dichiarazione sul modo di condurre i lavori della Commissione!

PRESIDENTE. Il senatore Peruzzotti ha chiesto di intervenire sull'ordine dei lavori.

LUIGI PERUZZOTTI. Senza entrare nel merito di una discussione che è già stata ampia, rivolgo un appello alla presidente ed agli altri componenti della Commissione in rapporto alla gravità delle notizie date oggi dai telegiornali nazionali su quanto è accaduto presso la procura di Reggio Calabria, in cui si è verificata una fuga di notizie: sembrerebbe (uso il condizionale) che fossero stati emanati 500 ordini di custodia cautelare, ma si è verificata una fuga di notizie e comunque quanto è accaduto a Reggio Calabria è di una gravità enorme; presenterò quindi, unitamente ai colleghi che vorranno sottoscriverla, una richiesta formale per andare a verificare (le modalità concrete potremo

definirle insieme e in sede di ufficio di presidenza) che cosa sia accaduto a Reggio Calabria, perché ritengo che il paese debba sapere, così come in primo luogo deve sapere la Commissione antimafia, al di là delle discussioni che in questa sede si protraggono magari per tre ore senza risolvere nulla.

PRESIDENTE. Nel rispondere all'obiezione circa la mancata rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari, come ho già detto, solleciterò la Presidenza della Camera affinché in questa Commissione siano al più presto rappresentati tutti i gruppi parlamentari: tuttavia, al di là di una sollecitazione e di una raccomandazione, è evidente che non è in mio potere fare alcunché. Comunque, finché il Presidente della Camera non opererà in tal senso, la Commissione non si può definire delegittimata: la situazione sarebbe diversa se, una volta effettuate le designazioni, si verificassero altre situazioni di impedimento della presenza dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari.

Detto questo, solleciterò di nuovo la Presidenza della Camera, anche se in genere, per una questione di buona educazione, non sono insistente, ritenendo che ciascuno sappia assumersi le proprie responsabilità e quindi intervenire nei tempi necessari, anche perché i nuovi gruppi parlamentari si sono costituiti già da molto tempo. D'altra parte, questo è previsto dal regolamento della Camera, non lo invento certo io.

Si riprende la discussione.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda il documento presentato dall'onorevole Li Calzi, esso, pur essendo molto più preciso e puntuale, rispecchia gli stessi punti del precedente documento. Visto che la considerazione politica di introduzione è esattamente contraria rispetto a quella dell'altro documento ed è già stata esposta nella discussione e nelle dichiarazioni di voto, è evidente che questo documento è precluso

dall'approvazione del precedente, per cui non si può passare al suo esame.

FRANCESCA SCOPELLITI. L'articolo 88 del regolamento della Camera non dice questo.

PRESIDENTE. L'articolo 88 non serve per ogni situazione: in questo caso, non siamo in presenza di una proposta di legge e la nostra Commissione non ha una funzione legislativa.

FRANCESCA SCOPELLITI. La inviterei a porre in votazione anche il documento Li Calzi.

PRESIDENTE. Non si può porre in votazione un documento che la presidenza considera precluso dall'approvazione di un documento precedente. Per ogni situazione dovrebbero esservi, fortunatamente, norme procedurali, anche se lo dimentichiamo sempre; tali norme esistono anche con riferimento alla fattispecie di cui ci stiamo occupando, per cui non si tratta – purtroppo, o per fortuna – di un'opinione del presidente. Comunque il documento, nella sua parte programmatica, può essere sempre proposto nel modo e nella sede opportuna.

Discussione della relazione sul regolamento dei collaboratori di giustizia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della relazione sul regolamento dei collaboratori di giustizia. Il tempo trascorso dal momento in cui ho depositato tale relazione mi fa presumere che la conosciate tutti molto bene; lo dico anche, ovviamente, in rapporto a tutte le critiche che verranno mosse alla stessa relazione, da me molto attese perché saranno sicuramente assai costruttive.

Detto questo, la mia esposizione introduttiva sarà breve, poiché è sicuramente ampia la vostra conoscenza della relazione. Quest'ultima comprende i lavori della Commissione sul tema dei collaboratori di giustizia: com'è noto, su tale materia si sono svolte varie audizioni, oltre ad

una missione nel carcere di Spoleto (per la verità, con una presenza modestissima di parlamentari), dove abbiamo rilevato determinate situazioni per coloro che hanno prestato la loro collaborazione, alcuni di questi anche dopo una sentenza definitiva; taluni sono in attesa del programma di protezione ed altri no.

Si è svolta anche una discussione con il procuratore nazionale antimafia, alla presenza di alcuni procuratori distrettuali, sul regolamento dei collaboratori di giustizia che era stato varato da poco ed aveva un carattere riservato; ovviamente è stato messo a vostra disposizione anche l'altro regolamento, del quale non si è parlato, avente natura di segretezza; non l'ho introdotto proprio perché il ministero l'aveva qualificato come segreto e mi risulta che abbia tuttora tale carattere. Sulla base di questa inchiesta, la relazione ha riportato, oltre ai riferimenti legislativi, anche le indicazioni che sono provenute dai procuratori distrettuali antimafia, dal generale Valentini e dal dottor De Gennaro.

Da quel che è emerso e che ho ripreso nella parte propositiva – alla quale esclusivamente faccio riferimento, poiché il tempo trascorso dal deposito della relazione è tale da non renderne necessaria una lunga illustrazione –, il problema affrontato dai procuratori antimafia, dal generale Valentini e dal dottor De Gennaro riguarda la detenzione extracarceraria nel momento in cui vengono presentate proposte di collaborazione. Mi pare che su questo punto vi sia stato accordo unanime sul fatto che la detenzione extracarceraria debba essere consentita esclusivamente in casi particolari, che facciano prevedere una particolare urgenza, e non in altri casi, fino a quando non sia stato accertato che la collaborazione è effettiva e che ad essa vi è un riscontro.

È ovvio – secondo tutti coloro che abbiamo ascoltato e come è nostra comune convinzione – che i collaboratori di giustizia hanno costituito un patrimonio di conoscenza e di impulso all'attività investigativa e giudiziaria assolutamente insostituibile. Questa convinzione generale ha comunque fatto avvertire alla commissione

centrale l'opportunità di adottare una certa regolamentazione di questa tematica, che prima non si era posta in questo modo, nel senso che prima i collaboratori erano pochi, poi, aumentando di numero, si è posta la necessità di una regolamentazione.

Tale regolamentazione è necessaria soprattutto per assicurare che i collaboratori siano di livello. Questo concetto – come ha spiegato il dottor Vigna, sulle cui posizioni mi pare fossero tutti d'accordo – è relativo alla qualità del collaboratore, nel senso che sia un collaboratore che effettivamente dà un grande apporto per le indagini investigative, rispetto ad altri che invece vivono realtà diverse. D'altra parte, il riferimento all'articolo 380 del codice di procedura penale e quindi ad un numero veramente rilevante di reati (oltre a quelli propriamente relativi all'associazione di stampo mafioso) ha fatto sì che venisse enormemente ampliato il numero dei collaboratori, non tutti – come disse qui il dottor De Gennaro – di qualità, come apporto alle indagini giudiziarie.

Da qui è nata l'esigenza che la commissione centrale potesse vagliare – d'altra parte, anche in conformità ad altre normative, per esempio quella statunitense – la qualità, in termini di apporto, dei collaboratori di giustizia. Quindi, la proposta che si potrebbe avanzare al riguardo – che in qualche modo servirebbe a risolvere il problema di un numero elevato di collaboratori nel quale non rientrano solo quelli effettivamente appartenenti ad associazioni mafiose o ad esse assimilabili – è quella di una individuazione più precisa dei reati rispetto ai quali la collaborazione riceva un trattamento premiale, in modo anche da poter esercitare un programma di protezione che sia molto più individualizzabile e quindi tale da consentire un'assistenza sicuramente migliore.

Un altro genere di problematiche è posto proprio dal regolamento, rispetto al quale sono state sollevate varie obiezioni, soprattutto per quanto riguarda il tipo di fonte normativa, perché il regolamento è fonte normativa secondaria. Uno dei problemi posti dal regolamento è costituito

dal parere del procuratore nazionale antimafia, che è obbligatorio nel caso di procedimenti connessi. Certamente, è una previsione discutibile sotto questo profilo, poiché non si può sapere preventivamente quali procedimenti siano connessi.

Sostanzialmente, l'indicazione di chi ha proposto questo regolamento è quella di riconoscere alla Procura nazionale antimafia l'effettiva valenza che il codice prevede per tale organo, ossia quella di un centro dove giungono le informazioni da tutti gli uffici e che quindi attua una reale attività di coordinamento ed una reale attività propulsiva. Nell'ambito di questa valenza prevista dal codice, si ritiene – almeno questo è il parere di chi parla – opportuno tale parere, non solo nel caso di assegnazione ad un programma di protezione, ma anche nel caso della sua revoca, laddove solo chi ha una visione generale dei vari procedimenti nei quali un collaboratore può essere coinvolto può esprimere un parere motivato.

Nota che a questa mia esposizione assistono pochissimi colleghi: obiettivamente, mi attendevo un'ampia discussione, che non vedo come possa essere svolta, visto che la partecipazione è di tale misura. Credo che questo possa preludere ad un altro comportamento...

Ritornando alla relazione, mi pare che il parere del procuratore nazionale antimafia – ove quest'organo abbia la carica che il codice di procedura gli riconosce e quindi sia portato a svolgere un ruolo di coordinamento e di impulso – sia invece una necessità, proprio per evitare, per esempio, che venga revocato il programma di protezione nei confronti di un collaboratore che magari stia collaborando con altri magistrati. Quindi, si tratta di un coordinamento che sicuramente gioverebbe alla funzionalità del sistema.

Altro problema che si è posto, proprio per il numero dei collaboratori, è quello della protezione e dell'assistenza. Come abbiamo ascoltato dal dottor De Gennaro e dal generale Valentini, il problema si pone oggi, dato il numero dei collaboratori, dei familiari, dei conviventi o – come dice l'attuale testo della legge – di coloro

che abbiano comunque rapporti con i collaboratori (quindi, estendendo in modo assai ampio il numero di coloro che potrebbero essere sottoposti a protezione). Come rilevato dal dottor Vigna – mi pare con l'accordo di tutti i magistrati presenti –, è evidente che il programma di protezione, nell'assistenza, debba avere una durata limitata, fino al momento in cui il collaboratore faccia il suo ingresso nella società e quindi fino a quando riesca a iniziare o a ricominciare una vita sociale ed un'attività economica. A quel punto, ovviamente, laddove il sistema di protezione e di assistenza abbia creato questo *humus* sociale e di lavoro, sarebbe auspicabile il venir meno di queste – chiamiamole così – sussistenze, che altrimenti potrebbero prolungarsi all'infinito, creando anche problemi economici.

Per quanto riguarda la protezione, non l'assistenza, il problema più grave è quello della possibilità di mimetizzazione dei collaboratori nel territorio. A tale proposito, quel regolamento, che è stato qualificato come segreto e al quale comunque si accenna nella relazione, vuole offrire anche la possibilità di uscire dal territorio nazionale – ove naturalmente il collaboratore sia a ciò disposto – cambiando le generalità. Quest'ultimo aspetto, previsto dal regolamento, è estremamente importante – in questo caso il regolamento, disciplinando la relativa procedura, è attuativo del decreto-legge che già prevedeva tale possibilità – perché consente non solo di uscire dal territorio nazionale, ma anche una più agevole mimetizzazione e quindi un inserimento nella vita normale, che diversamente non era possibile. Infatti, in via provvisoria, era consentito dare un nome di copertura, che però certamente non consentiva di risolvere il problema, che invece adesso è stato risolto. Quindi, si auspica che a tale procedura si faccia ricorso il più possibile, perché è l'unico modo per garantire una maggiore protezione.

Oltre a questo aspetto, da parte di tutti è stata fatta presente la necessità di costituire quanto prima un corpo, in qualche modo simile ai *marshal* statunitensi, che

sgravi le forze di polizia dalla protezione quotidiana dei collaboratori e dei familiari, in modo che esse vengano restituite ai loro compiti istituzionali. Ciò consentirebbe di operare, non solo in modo più neutro dal punto di vista investigativo, ma anche più efficace dal punto di vista protettivo, attraverso un corpo che sia esclusivamente adibito a tale compito e che sia all'uopo strutturalmente adeguato. Quest'ultima proposta non è stata ancora sviluppata, anche se, a parere del generale Valentini, del dottor De Gennaro e dei magistrati, essa è uno dei punti più importanti per quanto riguarda l'aspetto della protezione.

A questo regolamento dovrebbe seguire — mi pare che ancora non sia stato emanato — un altro regolamento per la detenzione (non extracarceraria), nei casi in cui ancora non si sia attuato un programma di protezione, mancando le prime verifiche degli elementi riferiti dal collaboratore. Questo successivo regolamento dovrebbe completare il quadro.

Un grande dibattito e varie preoccupazioni ha suscitato anche la cosiddetta dichiarazione d'intenti, di cui il dottor Vigna rivendicava la paternità. Questo tipo di dichiarazione non deve essere necessariamente — anzi, ritengo che non debba esserlo — un atto formale, ma piuttosto un documento, ovviamente non preclusivo di dichiarazioni su notizie di reato o nei confronti di varie persone che successivamente possono essere rese dal collaboratore. Dovrebbe essere — o meglio divenire, perché adesso sembra invece un documento di una certa solennità — un documento informale, che d'altra parte già oggi esiste. Quando la procedura è regolarmente seguita, anche oggi ogni procuratore della Repubblica dovrebbe inviare quanto meno una scheda sui motivi per cui il collaboratore è ritenuto tale e sui fatti principali sui quali sta parlando. In definitiva, questo documento non dovrebbe avere una valenza formale, perché in questo caso dovrebbe essere ricompreso tra i documenti processuali: a mio avviso, ciò non sarebbe opportuno.

Quanto alla dichiarazione d'intenti, essa è da considerarsi nell'ottica esclusiva di vagliare i collaboratori che abbiano un effettivo peso nell'ambito di organizzazioni criminali mafiose o similari. Naturalmente la commissione centrale, come organo amministrativo, non avrebbe il potere di valutare l'attendibilità o meno del collaboratore, trattandosi appunto di organo amministrativo ed essendo la valutazione riferibile all'autorità giudiziaria.

Nel regolamento è previsto che siano allegati i documenti e gli atti di riscontro delle dichiarazioni di intenti: si tratta di una previsione che si auspica possa essere emendata, possibilmente ricorrendo ad un disegno di legge che, a mio avviso, costituirebbe l'unico strumento in grado di disciplinare una materia tanto importante, essendo il regolamento una fonte secondaria normativa.

Solleva qualche dubbio la possibilità di utilizzare i riscontri di cui parla il regolamento, non solo sotto il profilo della segretezza, che rappresenta un aspetto secondario, ma anche in ordine alla opportunità di non creare commistioni tra organo amministrativo ed organo giudiziario.

Avviandomi alla conclusione, anche in considerazione dell'ora tarda, ribadisco che nel regolamento sono contenuti aspetti sicuramente importanti; penso, per esempio, alla disciplina del cambiamento delle generalità ed a quella relativa alla protezione ed all'assistenza dei collaboratori. Vi sono tuttavia altri aspetti che hanno finito per creare una problematica di contrasto tra atti amministrativi, legislativi ed organi giudiziari, aspetti che è auspicabile vengano emendati perché il rischio che il regolamento non venga applicato *tout court* è abbastanza consistente e credo potrebbe creare gravi conseguenze soprattutto con riferimento ad alcuni punti sui quali non vi è stata alcuna contestazione.

Prima di dare la parola ai colleghi che intendano intervenire nella discussione sulla relazione, constato che l'assenza di molti colleghi, che ho in precedenza rilevato, era dovuta ad un'iniziativa che, proprio in questo momento, è sfociata nella presentazione di una questione pregiudi-

ziale. Gli uffici mi informano che è stata presentata cinque minuti fa. Non ne conosco il contenuto e, pertanto, ne do lettura.

Do lettura del testo della questione pregiudiziale presentata dai colleghi Viale, Bargone, Mattarella, Vendola, Dolazza e Ayala:

« La Commissione parlamentare antimafia, letto il progetto di 'Relazione sulle norme e sulla protezione relative ai collaboratori di giustizia', presentato dal relatore onorevole Parenti; rilevato che tale progetto di relazione » – che io mi auguro abbiate letto – « a) non contiene alcun cenno alla situazione concreta in cui si trovano oggi a vivere i collaboratori ed i loro familiari più esposti al pericolo di rappresaglie, situazione in molti casi gravissima essendo spesso tali persone affidate ad organi periferici di polizia a volte privi, non per loro responsabilità, della professionalità e dei mezzi adeguati alla protezione; » – si tratta peraltro, mi dispiace dirlo, di un punto ricompreso nella relazione – « b) non contiene alcun cenno ai gravissimi tentativi di delegittimare i collaboratori di giustizia compiuti da esponenti politici che con avventate dichiarazioni espongono al rischio della vita gli stessi collaboratori, i loro familiari e gli appartenenti alle forze di polizia incaricati della loro protezione; c) non propone alcuna riflessione e valutazione sulle analisi, le proposte e i dati presentati al Parlamento dal ministro dell'interno sui programmi di protezione dei collaboratori della giustizia; » – anche a questo aspetto la relazione dedica un'ampia parte – « considerato che le omissioni sub a) e b) fanno apparire la proposta di relazione come una compilazione astratta, tutta incentrata su dati formali, e non come un atto parlamentare che esprime indirizzi e proposte basati su dati di fatto accertati in modo inoppugnabile; considerato che le omissioni sub c) segnalano il pericoloso isolamento della Commissione tanto dal Parlamento quanto dal Governo, poiché appare incomprensibile omettere qualsiasi cenno all'importante documento presen-

tato per la prima volta dal ministro dell'interno; » – mi auguro che si faccia riferimento al regolamento – « rilevato che la proposta di relazione: a) è equivoca nella parte relativa alla cosiddetta dichiarazione d'intenti, perché non precisa con chiarezza l'orientamento della Commissione, contrario alla cosiddetta dichiarazione preventiva di intenti, » – anche in questo caso avreste dovuto leggere le riflessioni critiche che sono state ricomprese nella relazione – « che costituirebbe il presupposto per il sindacato di merito da parte di un organo amministrativo (la commissione centrale) su atti compiuti dall'autorità giudiziaria; b) omette di prendere in esame il fondamentale problema dell'eccesso di discrezionalità e di aleatorietà nella concessione di benefici al collaboratore, di modo che manca oggi un ragionevole ambito di prevedibilità sulla entità della pena e sul trattamento che in concreto subirà il collaboratore; c) propone un'arbitraria ed astratta delimitazione del numero dei familiari dei collaboratori da sottoporre a protezione, proprio all'indomani dell'omicidio di due familiari di due importanti collaboratori, come Salvatore Contorno e Tommaso Buscetta; non propone, di contro, l'esigenza di valutare caso per caso, secondo le specificità delle singole vicende, il numero di familiari da tutelare; » – mi spiace, ma anche su questo punto la relazione contiene specifiche indicazioni – « d) prevede il parere obbligatorio dell'amministrazione penitenziaria per la detenzione extracarceraria, che appare inadeguato ed inopportuno: inadeguato perché l'amministrazione penitenziaria non può conoscere né i concreti pericoli cui va incontro il collaboratore, né le possibili fonti di tali pericoli; inopportuno, perché si chiede all'amministrazione penitenziaria di certificare la propria incapacità a provvedere alla tutela della vita di alcuni reclusi; e) omette di rilevare che il nuovo regolamento per il programma di protezione dei collaboratori della giustizia emanato con decreto ministeriale 24 novembre 1994 propone modifiche illegittime perché *contra legem*; » – noi non siamo una corte costituzionale e, quindi, non possiamo esprimere pareri

così netti - « delibera » - questa è la conclusione - « di non passare all'esame della proposta di relazione. » - insomma, si chiede di non votare sulla relazione - propone quindi prioritariamente che il ministro degli interni, nell'ambito del suo bilancio, stanzi finanziamenti adeguati alle esigenze correnti del Servizio centrale di protezione ed alle sue urgenti necessità di rafforzamento; segnala al Governo la necessità che nel regolamento sui collaboratori della giustizia: a) non vengano introdotte disposizioni *contra legem*; b) sia eliminata la dichiarazione preventiva d'intenti e sia individuata una soluzione che, senza interferire con l'autonomia dell'autorità giudiziaria, consenta di valutare il tipo e l'entità della collaborazione; c) siano forniti criteri sicuri e precisi circa la concessione dei benefici al collaboratore, così da offrire a chi si appresta a collaborare la sicurezza della tutela; d) siano stabiliti criteri non arbitrari nella valutazione del numero di familiari dei collaboratori da sottoporre a protezione; e) sia eliminato il parere obbligatorio dell'amministrazione penitenziaria per la detenzione extracarceraria dei collaboratori di giustizia. Invita tutte le forze politiche e tutti coloro che hanno responsabilità ad evitare ogni forma di pretestuosa polemica e di delegittimazione dei collaboratori di giustizia, attività che, come dimostrano recenti esperienze, al di là della buona fede dei singoli, creano grandi rischi per la vita dei collaboratori e di chi li protegge, minano l'azione antimafia della magistratura e delle forze dell'ordine, si traducono in eccezionali vantaggi per le organizzazioni mafiose ».

Questo è il testo della questione pregiudiziale, che peraltro mi riservo di valutare più approfonditamente, con la quale si propone di non passare all'esame della proposta di relazione, così non si assumono responsabilità di alcun tipo.

I presentatori hanno facoltà di intervenire per illustrarla.

VITTORIO TARDITI. Prima di passare alla discussione, chiedo al presidente se sia

possibile disporre del testo definitivo di cui lei ha dato lettura.

MICHELE CACCAVALE. Presidente, noi siamo a conoscenza di una bozza di ordine del giorno, non di una questione pregiudiziale; anche per questo sarebbe opportuno di sottoporre la questione all'ufficio di presidenza.

PRESIDENTE. Ci sono state due versioni del medesimo documento, che inizialmente era stato immaginato come ordine del giorno, ma poi è stato corretto ed è stato presentato alla presidenza sotto forma di questione pregiudiziale.

VITTORIO TARDITI. Non possiamo discutere di un documento di cui non abbiamo conoscenza se non dalla lettura che lei ne ha dato in questo momento.

SAVERIO DI BELLA. Vorrei chiedere al presidente se la sua proposta di relazione debba intendersi come le dieci tavole di Mosè o se, invece, possano essere proposte delle modifiche o delle integrazioni.

PRESIDENTE. Ho distribuito la proposta di relazione con molto anticipo proprio perché ciascuno potesse preparare correzioni o eventuali aggiunte. Non ho mai inteso le mie proposte come le tavole di Mosè.

MARIANNA LI CALZI. Mentre il presidente illustrava la sua relazione, è stato presentato, come al solito, un documento, il cui testo mi era stato consegnato nella forma di bozza di ordine del giorno, mentre ora mi si dice essere una questione pregiudiziale. Per la regolarità dei lavori e perché tutti possiamo in futuro essere messi in condizione di capire come procedono i lavori della Commissione, invito a cercare di formalizzare una volta per tutte cosa significhi discussione, in quale momento si possano presentare documenti e che tipo di documenti possano essere presentati...

ANTONIO BARGONE. C'è scritto nel regolamento !

PRESIDENTE. I lavori della Commissione dovrebbero svolgersi secondo quanto previsto dal regolamento, e per quanto mi riguarda è così.

MARIANNA LI CALZI. Ma questo è un ordine del giorno o è un'altra cosa?

PRESIDENTE. È stata distribuita ai colleghi quella che nelle intenzioni originarie di coloro che l'hanno presentata, e fino a dieci minuti fa, era una bozza di ordine del giorno, con la quale si proponeva di respingere la mia proposta di relazione. Poi evidentemente c'è stato un ripensamento, a seguito del quale si è ritenuto di trasformare quel documento in una questione pregiudiziale che, anziché respingerla, propone di non passare all'esame della mia proposta di relazione.

MARIANNA LI CALZI. Quindi dobbiamo tener conto di questa seconda versione...

PRESIDENTE. Questa è l'unica che è stata presentata alla presidenza.

MARIANNA LI CALZI. Vorrei comunque chiedere, se è possibile, un rinvio della discussione ad altra data.

FRANCESCA SCOPELLITI. Devo confessare ai colleghi il mio stato di disagio e di sconcerto per l'andamento dei lavori della Commissione. Mi sembra, infatti, di essere in un *luna park* nel quale chi ha il fucile tenta di colpire l'avversario, chiunque sia. Verrebbe quasi voglia di scusarsi per il disturbo, se poi non si vedessero alcuni colleghi divertirsi moltissimo – beati loro! – durante i lavori della Commissione. È uno sconcerto di tipo sostanziale, che va oltre le obiezioni sull'ordine del giorno, sulla pregiudiziale o sulla parolina corretta all'ultimo momento. La questione del nuovo regolamento per i collaboratori di giustizia è stata discussa in questa Commissione, alla presenza di molti pubblici ministeri e alla presenza del dottor Vigna e del dottor D'Ambrosio, nel corso di una audizione che fu interrotta perché, come ricordavo prima, qualcuno chiese che la

discussione vera e propria, il contraddittorio, si svolgesse con l'allora ministro Biondi. In quell'occasione ascoltammo la relazione del dottor Vigna e la risposta di tutti i pubblici ministeri presenti, i quali erano contrari a due punti specifici del nuovo regolamento, i due punti ripresi oggi dalla questione pregiudiziale.

Forse, allora, la materia ha bisogno di un approfondimento proprio con gli estensori del documento. Pertanto, nell'associarmi alla richiesta della collega Li Calzi di rinviare la discussione, la mia richiesta è di invitare nuovamente il dottor Vigna e il dottor D'Ambrosio per dar loro la possibilità di replicare alle obiezioni che in quella sede erano state sollevate e alle quali non avevano potuto replicare proprio perché qualcuno ha voluto che non replicassero. Si tratta, infatti, di una materia estremamente importante.

Ci troviamo, inoltre, ancora una volta, a dover votare documenti importanti per la politica nei confronti della criminalità in una situazione in cui il numero dei commissari non è rapportato alla rappresentatività politica nei due rami del Parlamento. Non voglio ripetermi, però la situazione è questa. Allora, o dichiariamo che la nostra presenza in questa Commissione è inutile, ed io non voglio farmi impallinare come al *luna park*; oppure, con senso di responsabilità, cerchiamo di costruire insieme delle posizioni, ma non in modo unilaterale, bensì con la capacità di confrontarsi anche con chi la pensa diversamente.

Su questa materia, a mio avviso – lo ripeto –, vi è bisogno di un ulteriore confronto con gli estensori del nuovo regolamento. La mia richiesta, quindi, è quella di ascoltare nuovamente il dottor Vigna e il dottor D'Ambrosio.

ALESSANDRA BONSANTI. Presidente, vorrei che rimanesse agli atti della Commissione che qui nessuno si sta divertendo. Sono sette mesi che molti di noi chiedono che finalmente questa Commissione affronti la lotta alla mafia con la serietà necessaria. Presentare questi documenti non è un gioco, lo facciamo con tri-

stezza e con angoscia, lo facciamo perché siamo costretti.

ANTONIO BARGONE. A parte i commenti sulle proposte che sono state avanzate, ritengo che non ci siano problemi per un eventuale rinvio: non chiediamo in modo accanito che si proceda a tutti i costi alla votazione adesso.

Per quanto riguarda la proposta della collega Scopelliti, vorrei ricordare che il confronto a cui lei fa riferimento si è avuto nella Commissione ed è alla luce di questo che abbiamo elaborato il nostro documento. Tutti i documenti che presentiamo sono frutto di elaborazione e di studio, inviteremmo anche gli altri a fare altrettanto e a non polemizzare sulla presentazione di documenti. Vorremmo un confronto sul merito che non riusciamo mai ad avere in questa Commissione, invece di una sorta di scontro con uno spirito polemico fuori luogo che, tra l'altro, fa riferimento ad una questione, quella della composizione della Commissione, che è diventata mitica e che nella sostanza non modificherebbe nulla, poiché comporterebbe l'uscita di un rappresentante della lega nord e l'entrata di un rappresentante della lega federalista. Non solo, quindi la Commissione è legittimata sul piano formale, ma non cambierebbe nulla nemmeno sul piano sostanziale.

Per quanto riguarda il confronto con il dottor Vigna e gli altri magistrati, vorrei ricordare che noi li abbiamo difesi nel momento in cui il Ministero dell'interno in qualche modo voleva farli uscire dalla Commissione per i collaboratori di giustizia.

PRESIDENTE. Onorevole Bargone, lei sta parlando sull'ordine dei lavori, la prego di attenersi al tema.

ANTONIO BARGONE. Mi sto attenendo strettamente alla proposta della senatrice Scopelliti.

Il confronto, quindi, c'è stato e alla luce di quel confronto abbiamo presentato un documento, discutiamo adesso del merito.

PRESIDENTE. Sul merito non ci possiamo confrontare se vengono presentate questioni pregiudiziali.

ANTONIO BARGONE. Ci stiamo confrontando con la sua relazione...

PRESIDENTE. Proposta di relazione.

ANTONIO BARGONE.... con la sua proposta di relazione che ci è stata presentata circa un mese fa, sulla quale tutti noi abbiamo potuto riflettere. È chiaro, quindi, che quella fase si è chiusa, altrimenti lei non avrebbe presentato una proposta di relazione che, evidentemente, giunge alla chiusura di un certo percorso.

Non siamo contrari a rinviare la discussione sulla nostra pregiudiziale, ma siamo contrari che si ripeta una discussione che abbiamo già svolto con magistrati che, lo ripeto, sono stati difesi solo da noi nel momento in cui si voleva farli uscire dalla Commissione per i collaboratori di giustizia (*Commenti della senatrice Scopelliti*).

PRESIDENTE. Il confronto sul merito si fa sulle cose concrete, non sulle questioni pregiudiziali.

ANTONIO BARGONE. Il nostro è un documento di proposta.

ANTONIO BELLONI. A mio avviso, signor presidente, questo non è un documento che ponga una questione pregiudiziale: contiene delle conclusioni, perché fa riferimento alla relazione, come se si fosse esaurita e non fosse soltanto un progetto, e trae la conclusione di non discuterla. Quindi, non si tratta di una questione pregiudiziale, in quanto non pone alcun argomento che impedisca di discutere la sua relazione. Direi - e mi si passi il paradosso - che proprio se fosse incompleta ed insufficiente, come dicono i proponenti, meriterebbe di essere discussa, analizzata, vivisezionata. Credo che come magistrato, signor presidente, lei mi insegni - e qui vi sono tanti altri autorevolissimi magistrati, come Violante, Imposimato e Bertoni - che questo documento non propone una

questione pregiudiziale che impedisca di passare alla discussione.

La invito quindi – anzi, le chiedo – signor presidente, di non porre in votazione questo documento, il quale non propone e non evidenzia nessuna questione pregiudiziale. Le chiedo di accantonarlo e di aprire la discussione sul progetto di relazione che lei ha redatto.

MARIANNA LI CALZI. Signor presidente, sarò anche pignola, ma insisto su un concetto: i presentatori di questo documento devono specificare di cosa si tratti. È stato qualificato come bozza di ordine del giorno, poi questione pregiudiziale e adesso sentiamo che si tratta di un documento di proposta. La forma è anche sostanza, perché se è una bozza di ordine del giorno è una cosa – e non lo è più – se è una questione pregiudiziale viene messa ai voti e preclude la discussione; invece, se come adesso si dice, nel contenuto – ha interpretato bene il collega – è un contributo che si intende dare, allora iniziamo la discussione nel merito.

Per quanto riguarda l'altra questione proposta dall'onorevole Bargone, credo che nessuno si rifiuti di entrare nel merito delle questioni. Personalmente, sono pronta ad un dibattito costruttivo sulle stesse.

MICHELE CACCAVALE. Prendo atto del documento presentato dai colleghi Viale ed altri. Se si approva una questione pregiudiziale, in base all'articolo 40 del regolamento della Camera, un dato argomento non deve discutersi. Noi, cioè non dovremmo discutere di una proposta di relazione sulle norme e sulla protezione relative ai collaboratori di giustizia. Così, ancora una volta si vuole caratterizzare con l'immobilismo i lavori di questa Commissione. Ma non si fa un favore alla sinistra o alla destra: così si fa un favore a quella mafia, a quella malavita organizzata che ognuno di noi qui dice di voler combattere. Questo è il vero significato politico che non posso non dare a questo documento, il quale tende, nuovamente, a immobilizzare i lavori di questa Commis-

sione. Vi state assumendo una responsabilità gravissima. Forse sto esagerando, ma credo che vi assumiate una responsabilità gravissima perché, invece di costruire in maniera organica e di contribuire, vi state proponendo soltanto per immobilizzare l'attività di questa Commissione.

SAVERIO DI BELLA. Credo che dobbiamo sciogliere un problema di metodo e, stando alle parole della presidente, ritengo che questo sia possibile, perché, essendo la proposta suscettibile di modifiche, integrazioni e variazioni, secondo le decisioni della Commissione, è chiaro che si tratta di una bozza sottoposta all'analisi, al commento, alla verifica, alle critiche eccetera. Dunque, se questo è vero, credo che dovremmo fare uno sforzo per cercare di renderla migliore di quanto non sia all'occhio dei critici, inclusi i miei, anche se confesso di non essere in grado di offrire molti contributi su questo terreno specifico.

Prima di proseguire nel mio intervento, signor presidente, chiedo che si passi in seduta segreta.

PRESIDENTE. Non essendovi obiezioni, dispongo la disattivazione del circuito audiovisivo interno.

(La Commissione procede in seduta segreta).

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori in seduta pubblica. Dispongo la riattivazione del circuito audiovisivo interno.

ANTONIO DEL PRETE. Signor presidente, non ripeterò tutte le considerazioni svolte circa l'incertezza della qualificazione del documento, a proposito del quale non si è capito bene se si tratti di questione pregiudiziale o di bozza di ordine del giorno. Quindi, attenendomi a questa incertezza, posso definirlo equivoco. L'ho letto e mi permetto di definirlo, altresì, pedissequo, vanamente reiterativo nella proposta. Questo è il mio giudizio. Che si ponga pure ai voti la proposta del presidente: ciascuno si assumerà, dinanzi alla propria coscienza, la respon-

sabilità di aver respinto delle proposte concrete, ragionevoli, efficaci.

PRESIDENTE. Mi sembra che siamo d'accordo sul rinvio, di modo che sia possibile, per ciascuno, una riflessione più approfondita. Vorrei avere la vostra opinione sul giorno e sull'ora a cui rinviare il seguito della discussione: si potrebbe discutere la pregiudiziale domani, nel tardo pomeriggio, oppure rinviare alla prossima settimana.

ANTONIO BELLONI. All'inizio della seduta avevo fatto presente l'esigenza che i lavori di questa Commissione non si sovrapponevano a quelli della Commissione giustizia del Senato.

PRESIDENTE. In sede di ufficio di presidenza discuteremo anche di questa problematica, che è stata affrontata molte volte senza tuttavia essere risolta. Ovvia-

mente, discuteremo anche del giorno a cui rinviare il seguito della seduta odierna.

ANTONIO DEL PRETE. Mi riservo di avanzare una richiesta in tale sede.

PRESIDENTE. Sta bene.

Poiché l'onorevole Ayala non è ancora tornato in Commissione, è rinviato ad altra seduta anche il terzo punto all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 18,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia 30 marzo 1995.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATI

Documento presentato dal deputato Li Calzi:

Preso atto della comunicazione del Presidente che intendeva richiamare l'attenzione sui problemi più immediati fra quelli emersi nei primi mesi di lavoro della Commissione e, in particolare, dalle ultime audizioni sulla recrudescenza della criminalità organizzata a Palermo;

considerato che nell'immediato appare possibile proporre al Parlamento e al Governo proposte prioritarie, per contro evidenziando i numerosi ostacoli fino ad oggi incontrati dalla Commissione, e precisamente:

1) la mancata presentazione di relazioni assegnate ai Commissari dell'attuale maggioranza;

2) il mancato funzionamento dei gruppi di lavoro per le ripetute assenze dei commissari, nonché per il totale disinteresse di taluni capigruppo;

3) il continuo rinvio delle votazioni sulle proposte di relazioni con motivazioni pretestuose;

4) il continuo tentativo di ostacolare l'attività della Commissione che è, come previsto dall'art. 1 della legge istitutiva, un'attività di inchiesta su temi specifici o generali in tema di mafia, strumentalmente adducendo una sovrapposizione rispetto all'attività giudiziaria;

5) il mancato invio di documenti da parte di alcune autorità giudiziarie;

6) la strumentalizzazione di ogni questione a fini di lotta politica, amplificando all'esterno contrasti artatamente creati in Commissione.

Sottolineato come nonostante tutti questi impedimenti la Commissione abbia comunque svolto una notevole massa di lavoro confermando l'impegno dello Stato e del Governo nella lotta alla criminalità organizzata, anche con la presenza sul territorio principalmente nelle regioni meridionali ove il problema è più che mai grave ed attuale.

Evidenziato come è soltanto all'attività svolta dalla Commissione che si deve fare riferimento come chiave di lettura per valutare il livello più o meno alto nella lotta alla mafia, senza che eventuali inattività, peraltro spesso volute, possano essere riprese strumentalmente e addebitate al Governo Berlusconi, il quale ha dimostrato un'attenzione ed un particolare impegno nella lotta alla criminalità non solo nell'enunciazione dei programmi ma, soprattutto nei fatti.

Rilevato che al di là, comunque, di talune proposte generiche che finiscono per rivestire il carattere di enunciazioni programmatiche, condivisibili in un contesto socio-economico che investa i problemi delle regioni meridionali ma profondamente diverse ed incomplete rispetto a quelle tecniche, specifiche e mirate che devono caratterizzare una forte azione dello Stato contro la criminalità organizzata di stampo mafioso.

Devono, in questa sede, essere indicati come obiettivi prioritari:

1) la piena, coordinata, integrazione delle rispettive azioni investigative tra la DIA, gli altri servizi centrali, la polizia giudiziaria e gli organismi territoriali delle forze dell'ordine anche mediante revisione delle rispettive normative con rafforzamento di quegli uffici ove lo sviluppo attuale investigativo o la recrudescenza di delitti di stampo mafioso richiedono l'impegno di un maggior numero di unità;

2) l'istituzione di una polizia di protezione dei collaboratori di giustizia, distinta da quella investigativa da inserire nell'ambito del servizio centrale di protezione;

3) il miglioramento normativo delle misure di prevenzione patrimoniali e di quelle personali, nell'ambito della legge n. 575 del 1965, nonché delle procedure successive alla confisca di beni appartenenti a soggetti mafiosi onde destinarli, in tempi rapidi, ad opere assistenziali o ad organismi che assolvono funzioni sociali;

4) il mantenimento dell'esercito, nelle regioni meridionali ove più marcata è la presenza del fenomeno mafioso, che oltre a sollevare gli organi investigativi da alcune incombenze secondarie ha costituito un segnale di sicurezza alla popolazione con conseguente calo della microcriminalità locale;

5) la razionalizzazione degli organici degli uffici giudiziari, mediante un nuovo modello di applicazione e la fissazione di nuovi criteri di permanenza, con rafforzamento immediato delle sedi che necessitano maggiormente di personale: in particolare Reggio Calabria e Catania;

6) la previsione di celebrare i processi per i delitti di mafia in altre sedi, nel contemperamento del principio del giudice naturale con quelli della sicurezza e dell'economia giudiziaria mediante un'ottimale utilizzazione delle strutture esistenti e ciò in alternativa ai cosiddetti tribunali distrettuali da realizzare comunque con una gradualità che consenta il necessario adeguamento di organici e strutture;

7) l'immediata verifica dei rapporti tra le procure distrettuali antimafia e le procure ordinarie, con una ridefinizione della normativa che superi i problemi attuali posti in materia di competenza, nonché la revisione e la razionalizzazione delle funzioni della Direzione nazionale antimafia rispetto alle direzioni distrettuali antimafia, ed agli altri uffici giudiziari requirenti;

8) l'istituzione di un osservatorio sulle attività economiche della criminalità organizzata cui partecipino rappresentanti dei diversi organismi competenti (quali: i ministeri interessati, la Banca d'Italia, l'UIC, la CONSOB, il procuratore nazionale antimafia, e altri organi a livello nazionale con compiti di controllo e di investigazione su attività economiche e finanziarie) al fine di favorire un reciproco scambio di

notizie, in merito alla evoluzione dei settori economici aggrediti dalla mafia, agli strumenti giuridico finanziari attraverso i quali vengono coperte le varie forme di riciclaggio, per adeguare a tali mutamenti l'azione di contrasto;

9) l'istituzione di una banca dati centralizzata con riferimento ad operazioni economiche di importo superiore ad un determinato ammontare nell'ambito delle finalità della legge n. 197 del 1991 nonché della banca dati in materia di criminalità organizzata già voluta da Falcone, ma mai realizzata;

10) la proposta a livello internazionale in funzione antiriciclaggio, della istituzione di un AFFIDAVIT con il quale l'intermediario finanziario garantisca la corrispondenza dell'operazione a « standards etici », nel caso in cui il cliente per il quale opera voglia mantenere l'anonimato, secondo la normativa del luogo.

11) la previsione del distacco di personale dell'apparato statale, per impostare correttamente l'attività e lo sviluppo di servizi nelle amministrazioni locali, essendo fenomeni diffusi nelle regioni meridionali la carenza di organico e l'insufficiente preparazione tecnica del personale;

12) l'incremento delle disponibilità economiche dei consorzi fidi, nonché dei fondi antiracket ed antiusura attraverso il maggiore coinvolgimento, purché adeguatamente garantito, delle strutture creditizie.

Li Calzi.

Relazione del presidente sulle norme e sulla protezione relative ai collaboratori di giustizia

Premessa.

Da un punto di vista storico, nei paesi di « *common law* », la problematica giuridica relativa al « collaboratore di giustizia », risale a tempi lontani, a proposito della ammissibilità, in qualità di teste di accusa contro i complici, di un imputato al quale fosse stata promessa l'impunità dopo la confessione.

Nei paesi di « *civil law* », l'istituto tecnico immediato della disciplina concernente il trattamento dei collaboratori di giustizia nei fenomeni criminali a carattere associativo è per lo più costituito dal « recesso » dal reato, dalla « dissociazione », dalla « desistenza attiva » e dal « contegno riparatore », variamente rielaborati alla luce di diverse esperienze dottrinali e giurisprudenziali con conseguente trasfusione nelle normative di diritto penale sostanziale.

Il diverso approccio al concreto manifestarsi del « pentitismo » da parte di tradizioni giuridiche di « *common law* » e di « *civil law* », ontologicamente diverse, può constatarsi come si sia tradotto, a sua volta, in una varietà di trattamento rispetto al momento determinante della applicazione o meno della pena a chi presta collaborazione.

Mentre negli ordinamenti giuridici anglosassoni lo strumento di più largo impiego in tal senso è costituito dalla concessione della « *immunity* », il cui contenuto sovente forma oggetto di contratto con gli organi della pubblica accusa — distinguendosi poi tra una « *absolute immunity* » ed una « *use immunity* », a seconda che l'esenzione dal processo o dalla pena sia irrevocabile o meno (nei paesi di « *civil law* », il legislatore preferisce optare per il sistema di riduzione della pena, giungendo perfino ad una completa esenzione dalla stessa ovvero all'applicazione di circostanze attenuanti).

LE LEGGI ED I REGOLAMENTI VIGENTI IN MATERIA DI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA.

In Italia, con l'art. 2 della legge 15 novembre 1988 venne introdotto l'art. 1-ter, nel decreto-legge 6 settembre 1982 n. 629, convertito con modificazioni, della legge 12 ottobre 1982 n. 726, in base al quale l'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, attualmente soppresso, poteva adottare o fare adottare, anche su segnalazione dell'autorità giudiziaria o previa intesa con il capo della polizia — direttore generale della pubblica sicurezza — « tutte le misure che valgono ad assicurare, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione, la incolumità delle persone esposte a grave pericolo per effetto della loro collaborazione nella lotta contro la mafia, o di dichiarazioni da esse rese nel corso di indagini di polizia o di procedimenti penali riguardanti fatti riferibili a

organizzazioni ed attività criminose di stampo mafioso ». La norma prevedeva inoltre la possibilità di estendere tali misure « per garantire l'incolumità dei prossimi congiunti » (comma 3).

La volontà legislativa di disciplinare in modo più analitico ed organico lo status dei collaboratori di giustizia si manifesta all'inizio dell'anno 1991, attraverso il decreto-legge 15 gennaio 1991 n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 82, del 1991, che introduce, con portata differenziata, accanto alla previsione delle misure di tutela, l'adozione di speciali programmi di protezione con possibilità di abbinamento in entrambi i casi di programmi di assistenza.

Ma è soltanto tra la fine del 1992 e l'inizio del 1993 che il fenomeno del cosiddetto « pentitismo mafioso » ha iniziato a svilupparsi in modo massiccio soprattutto per effetto dell'introduzione, attraverso il decreto-legge 8 giugno 1992 n. 306, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 1992 n. 356, degli articoli 13-bis e 13-ter nella legge n. 82 del 1991.

L'art. 13-bis prevede, infatti, che nei confronti dei collaboratori di giustizia detenuti per espiazione di pena o internati per l'esecuzione di una misura di sicurezza possa essere disposta l'immediata custodia in luoghi diversi dagli istituti penitenziari, su richiesta del capo della polizia ed autorizzazione del procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello nel cui distretto ha sede l'istituto penitenziario, per il tempo strettamente necessario alla definizione dello speciale programma di protezione.

Con l'art. 13-ter si è poi consentito che i collaboratori di giustizia – già condannati definitivamente, ma ammessi allo speciale programma di protezione – possano avvalersi dell'assegnazione al lavoro estremo, della concessione di permessi-premio e, soprattutto dell'accesso alle misure alternative alla detenzione previste dal capo 6° della legge 26 luglio 1975 n. 354, « anche in deroga alle vigenti disposizioni », disposizione quest'ultima a contenuto premiale così intuibilmente elevato da provocare una moltiplicazione dei casi di collaborazione. Si è venuto così a completare anche nei confronti dei condannati e degli internati il cosiddetto « diritto premiale » che, in tale materia già attribuiva all'imputato, collaboratore mafioso, un trattamento sanzionatorio più favorevole – la reclusione da 12 a '0 anni in luogo della pena dell'ergastolo e la diminuzione delle altre pene da un terzo alla metà – in virtù dell'art. 8 del decreto-legge 13 maggio 1991 n. 152, convertito con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991 n. 203.

Le norme dettate dalle leggi vigenti in materia di collaboratori di giustizia risultano integrate, oltre che dal decreto legislativo 29 marzo 1993 n. 119 intitolato « Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia », da disposizioni di natura regolamentare.

In attuazione dell'art. 10, comma 3, del decreto-legge n. 8 del 1991, è stato infatti emanato dal ministro dell'interno un primo decreto. La materia da esso trattata è stata poi ripresa parzialmente in un decreto riservato emanato in data 26 novembre 1994, il cui contenuto, secondo quanto riferito dal dottor Vigna alla Commissione nella seduta del 10 gennaio 1995, concerne, tra l'altro, il tema del programma, dell'assegno di mantenimento, dell'assistenza legale e del trasferimento all'estero.

Quest'ultimo provvedimento ha seguito, a distanza di pochi giorni, il decreto in data 24 novembre 1994, emanato dal ministro dell'in-

terno di concerto con il ministro di grazia e giustizia, anch'esso in attuazione del già citato art. 10, comma 3, con il quale è stata ridefinita la restante parte dell'originario decreto emanato in data 13 gennaio 1991.

Oltre alle innovazioni in materia di istruttoria della procedura di ammissione allo speciale programma di protezione ed a quelle in tema di revoca o di modifica dello stesso, successivamente illustrate, detto regolamento ha introdotto significative disposizioni anche in materia di limitazioni alla custodia extracarceraria, nonché in tema di cambiamento delle generalità e di documenti di copertura.

In una panoramica globale della materia, la Commissione nella seduta citata è stata anche informata di un emanando decreto penitenziario ai sensi dell'art. 13-ter, comma 4, del decreto-legge n. 8 del 1991, il quale prevede che «con decreto del ministro di grazia e giustizia di concerto con il ministro dell'interno, sono stabilite le modalità attuative delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario applicabili alle persone ammesse o da ammettere allo speciale programma di protezione».

LA CATEGORIA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA.

Rispetto al processo: gli imputati – gli indagati – i testimoni – le persone informate sui fatti.

Mentre in base all'art. 1-ter del decreto-legge n. 629 del 1982 la tutela prevista dalla norma era originariamente limitata a quanti collaboravano «nella lotta contro la mafia, ovvero avessero reso dichiarazioni nel corso di indagini di polizia o di procedimenti penali riguardanti fatti riferibili a organizzazioni e attività criminose di stampo mafioso», tale categoria di soggetti è stata estesa dall'art. 9 del decreto-legge n. 8 del 1991, alle persone «esposte a grave e attuale pericolo per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, relativamente ai delitti previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale».

Per l'ampiezza della definizione legislativa risultano inclusi tra coloro che collaborano con la giustizia sia «i testimoni», ai quali corrispondono nella indagine preliminare le persone informate sui fatti, sia gli «indagati» e gli «imputati».

I terzi protetti.

La Commissione rileva che, rispetto al tenore dell'art. 1-ter del decreto-legge n. 629 del 1982, secondo cui era possibile estendere le misure protettive soltanto ai prossimi congiunti del collaborante, l'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 8 del 1991, ha dilatato il novero di tali soggetti sancendo che le citate misure possono essere adottate oltre che nei confronti dei prossimi congiunti, anche a favore «dei conviventi e di coloro che sono esposti a grave ed attuale pericolo a causa delle relazioni che intrattengono con le persone» che collaborano con la giustizia.

I reati rispetto ai quali si configura giuridicamente la collaborazione di giustizia.

La perimetrazione della categoria dei collaboratori di giustizia è stata dal legislatore operata con riferimento alla qualificazione giuridica del reato rispetto al quale si procede ad indagini preliminari o a giudizio ed alla condizione che risulti, per effetto del contributo del collaboratore, una esposizione di quest'ultimo a grave ed attuale pericolo.

I reati, delineati dal menzionato art. 9, comma 2, rispetto ai quali taluni soggetti possono assumere il ruolo di collaboratori, per effetto del rinvio all'art. 380 del codice di procedura penale, coincidono con le fattispecie criminose per le quali è imposto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Secondo tale disposizione, la collaborazione con la giustizia consente l'applicazione della normativa di favore nonché degli interventi protettivi e di assistenza da parte dello Stato, secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 8 citato, soltanto quando si tratti:

di delitti non colposi, consumati o tentati per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel minimo a 5 anni e nel massimo a 20 anni (art. 380, 1° comma, c.p.p.);

di delitti contro la personalità dello Stato previsti nel titolo I del libro II del codice penale per i quali è stabilita la pena della reclusione non inferiore nel minimo a 5 anni o nel massimo a 10 anni;

del delitto di devastazione e saccheggio previsto dall'art. 419 c.p.;

di delitti contro l'incolumità pubblica previsti nel titolo VI del libro II del codice penale, per i quali è stabilita la pena della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni o nel massimo a 10 anni;

di delitti di riduzione in schiavitù previsti dall'art. 600 c.p.;

di delitti di furto, quando ricorre la circostanza aggravante prevista dall'art. 4 della legge 8. agosto 1977 n. 533, o taluna delle circostanze aggravanti previste dall'art. 625, comma 1, nn. 1, 2, prima ipotesi, e 4 seconda ipotesi del codice penale (quando non ricorra l'attenuante prevista dall'art. 62 n. 4 c.p. nell'ipotesi di furto con violenza sulle cose, secondo la sentenza della Corte costituzionale n. 54 del 16 febbraio 1953);

di delitti di rapina previsti dall'art. 628 del codice penale e di estorsione previsti dall'art. 629 del codice penale;

di delitti di illegale fabbricazione, introduzione nello Stato, messa in vendita, cessione, detenzione e porto in luogo pubblico o aperto al pubblico di armi da guerra o tipo guerra o parti di esse, di esplosivi, di armi clandestine nonché di più armi comuni da sparo escluse quelle previste dall'art. 2, 3° comma, della legge 18 aprile 1975 n. 110;

di delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti a norma dell'art. 73 del Testo unico approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309, salvo che ricorra la circostanza prevista dal comma 5° del medesimo articolo;

di delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale per i quali la legge stabilisce la pena della reclusione non inferiore nel minimo a 5 anni o nel massimo a 10 anni;

di delitti di promozione, costituzione, direzione e organizzazione delle associazioni segrete previste dall'art. 1 della legge 25 gennaio 1982 n. 17; delle associazioni di carattere militare previste dall'art. 1 della legge 17 aprile 1956 n. 561; delle associazioni, dei movimenti o dei gruppi previsti dagli artt. 1 e 2 della legge 20 giugno 1952 n. 645; delle organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi di cui all'art. 3, comma 3, della legge 13 ottobre 1975 n. 654;

di delitti di partecipazione, promozione, direzione e organizzazione dell'associazione di tipo mafioso previsti dall'art. 416-*bis* del codice penale;

di delitti di promozione, direzione, costituzione ed organizzazione dell'associazione per delinquere prevista dall'art. 416, commi 1 e 3 del codice penale, se l'associazione è diretta alla commissione di più delitti tra quelli previsti dal comma 1 o dalle lett. a), b), c), d), f), g), ed i).

In quanto risultante dalla combinazione di fattispecie individuate in base a criteri quantitativi che si aggiungono a crimini qualitativamente selezionati, la casistica sopra riportata è suscettibile di una vasta elencazione ulteriore, alla quale può condurre una verifica generale del codice penale e delle leggi penali speciali per individuare tutti i singoli reati, in considerazione dei minimi e massimi edittali di pena previsti, ai quali si rivolgono il 1° ed il 2° comma lett. a), lett. c), lett. i) dell'art. 380 c.p.p..

I dati numerici e la situazione relativi alle persone protette.

Nel corso della seduta del giorno 8 novembre 1994, il dottor Gianni De Gennaro, direttore generale della Criminalpol, riferiva alla Commissione che la crescita del numero dei collaboratori aveva raggiunto, nell'ultimo periodo, dimensioni notevoli.

Mentre alla data del giorno 1° novembre 1993 risultavano infatti tutelate 2192 persone, delle quali 545 collaboratori e 1647 familiari, alla data dell'8 novembre del 1994, i soggetti da tutelare erano saliti a 3853, di cui 921 collaboratori e 2932 familiari, con una percentuale di incremento, nell'arco di un anno, pari rispettivamente al 70 per cento per i collaboratori ed al 78 per cento quanto ai familiari.

A questo proposito, sia pure incidentalmente, nel corso della seduta del 10 gennaio 1995, il dottor Pier Luigi Vigna, procuratore della Repubblica presso il tribunale di Firenze, faceva notare come in una circostanza, con riferimento ad un collaboratore, fosse stata avanzata richiesta di estendere l'applicazione dello speciale programma di protezione ad oltre cento persone (v. res. stenog., seduta del 10 gennaio 1995, pag. 760). Sul punto va peraltro precisato che il dottor Paolo Mancuso, procuratore della Repubblica aggiunto presso il tribunale di Napoli ha precisato nella stessa occasione che il suo ufficio si era limitato ad indicare quali parenti erano stati ritenuti in pericolo in relazione ad una collaborazione considerata fondamentale.

Dal generale Francesco Valentini, direttore del Servizio centrale di protezione, durante la stessa seduta si apprendeva inoltre che, rispetto al numero complessivo di 921 collaboratori, 68 rivestivano il ruolo di «testimoni».

In occasione della missione effettuata il giorno 26 gennaio 1995 dalla Commissione presso la casa di reclusione di Spoleto ed ai contatti avuti con alcuni collaboratori di giustizia protetti all'interno della struttura carceraria, è stato recepito un senso di disagio complessivo per la situazione in cui si viene a trovare tal genere di categoria protetta. Sinteticamente, le doglianze manifestate investono non soltanto problemi di ordine economico, ma lo stesso trattamento sanitario, soprattutto quando richiede il ricorso a strutture ospedaliere esterne, la frequenza dei rapporti con gli altri parenti a causa delle cautele che caratterizzano la corrispondenza epistolare ed i colloqui telefonici onde evitare di risalire al luogo ove si trova il collaboratore, nonché le limitazioni che incontrano i congiunti sottoposti a protezione, soggetti a trasferimenti in luoghi lontani da quelli di residenza abituale con compromissione estesa delle loro normali abitudini e dell'attività lavorativa.

LA COMMISSIONE CENTRALE.

Composizione e competenze.

Dall'art. 10 del decreto-legge n. 8 citato, si desume che è stato demandato ad un organo collegiale amministrativo denominato Commissione centrale, la competenza sull'ammissione o meno allo speciale programma di protezione che può essere deliberato in tutti casi in cui le misure di tutela adottabili, ai sensi delle norme in vigore, non sono ritenute adeguate « al fine di assicurare l'incolumità dei collaboratori di giustizia e il pericolo derivi dagli elementi forniti o che essi possono fornire per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio ».

Il successivo art. 11 stabilisce, infatti, che « l'ammissione allo speciale programma di protezione, i contenuti e la durata dello stesso, valutati in rapporto al rischio per l'incolumità del soggetto a causa delle dichiarazioni rese o che egli può rendere, sono deliberati di volta in volta dalla Commissione di cui all'art. 10 su proposta motivata del procuratore della Repubblica, ovvero, previo parere favorevole di questi, dell'Alto commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza di tipo mafioso o del prefetto ».

All'organo collegiale amministrativo spetta dunque di adottare il programma a seguito di meditata valutazione sull'inidoneità delle ordinarie misure tutorie e dopo aver attentamente considerato la sussistenza dei presupposti per l'applicazione del programma, quali: la « volontà di collaborazione », lo « spessore della collaborazione » ed i « rischi per l'incolumità » cui è esposto il collaboratore.

Solo in caso di particolare urgenza la stessa normativa prevede che le misure necessarie sono adottate dal capo della polizia - direttore generale della pubblica sicurezza, il quale ne informa il ministro (art. 11, comma 1, ult. part.).

Il legislatore ha dunque affidato ad un organo collegiale amministrativo la funzione di deliberare sull'attuazione o meno di un

programma di protezione così adeguandosi ad esperienze analoghe maturate in altri Stati.

Anche sotto il profilo della natura dell'organo va sottolineata la analogia che caratterizza la legislazione nazionale in materia di collaboratori di giustizia rispetto al corrispondente impianto dell'ordinamento statunitense il quale contiene una dettagliata disciplina giuridica in materia di protezione dei collaboratori dettata dal fondamentale *Witness Security Reform Act* contenuto nel *Comprehensive Crime Control Act* del 12 ottobre 1984, attualmente nel titolo 18, paragrafi 3521-3528 dell'*United States Code*, mentre ulteriori più specifiche disposizioni a carattere operativo sono incluse nel titolo 9 dell'*United States Attorney's Manual* dell'ottobre 1986. Difatti, la decisione se ammettere un collaboratore nell'ambito del programma di protezione è di competenza dell'esecutivo venendo assunta, a livello di governo federale, all'interno del dipartimento di giustizia che fa capo all'*Attorney General*.

Accostamenti ulteriori, in materia di competenze e di composizione dei relativi organi chiamati a deliberare, sono riscontrabili, ad esempio, nel fatto che i risultati della istruttoria negli Stati Uniti d'America vengono portati all'esame di una speciale commissione del *Department of Justice*, composta da funzionari competenti nelle diverse discipline o settori interessati dal programma di protezione, che nell'ambito della fase finale discute collegialmente con successiva redazione di un documento scritto che perfeziona l'accordo tra Governo e « testimone ».

La Commissione centrale, secondo l'art. 10, comma 2 del decreto-legge n. 8 citato, è 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 o ufficiali esperti nel settore. In concreto, oltre ai magistrati, concorrono a comporre attualmente la Commissione centrale funzionari di polizia, ufficiali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di finanza.

È previsto che l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione per le forze di polizia supporti lo svolgimento dei compiti di segreteria ed istruttori della Commissione.

STRUMENTI DI TUTELA PREVISTI DALLA NORMATIVA VIGENTE.

Misure di tutela - speciali programmi di protezione - misure di assistenza.

Si è già accennato nella premessa ai benefici che in termini di diritto penale sostanziale (riduzione di pena e sostituzione della reclusione all'ergastolo) e di diritto penitenziario (misure alternative alla detenzione, permessi-premio ed ammissione al lavoro esterno) la legislazione vigente riconosce da un lato agli imputati, dall'altro ai condannati ed agli internati, una volta che abbiano assunto lo status giuridico di collaboratori di giustizia.

La Commissione parlamentare rileva che, a fianco dei vantaggi, il cui riconoscimento è demandato esclusivamente alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, il decreto-legge n. 8 del 1991 prevede che gli organi amministrativi attuino interventi al fine di tutelare l'incolumità di coloro che collaborano con la giustizia e di assisterli eco-

nomicamente per i riflessi negativi che il ruolo così assunto può comportare rispetto all'attività lavorativa e alle normali abitudini di vita.

Si tratta di interventi individualizzati per la intuibile diversità delle situazioni dei collaboratori di giustizia previa indefettibile valutazione della gravità ed attualità del pericolo connesso al ruolo da essi assunto. La legge configura due categorie di ordine generale:

1. misure di protezione adottabili ai sensi delle norme vigenti al momento della pubblicazione del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8;
2. speciali programmi di protezione.

In base all'art. 9 citato, nell'ambito di tali due configurazioni, possono essere decise anche forme di assistenza.

Le misure di protezione di cui al punto n. 1 rappresentano lo strumento previsto in via generale per i collaboratori di giustizia che si trovano esposti a grave ed attuale pericolo. Si passa alla definizione di uno «speciale programma di protezione», più consistente sotto il profilo della sicurezza, in tutti quei casi in cui dette misure non vengano ritenute adeguate ad assicurare l'incolumità dei soggetti indicati dall'art. 9 del decreto-legge n. 8 citato.

I contenuti specifici sia delle misure di tutela, sia dello speciale programma di protezione, sia delle forme di assistenza non sono stati analiticamente definiti dalla legge che ne ha delegato la specificazione ad apposito decreto del ministro dell'interno da emanare di concerto con il ministro di grazia e giustizia, sentito il comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica e la commissione centrale (v. art. 10, comma 3, del decreto-legge n. 8 del 1991) essendosi previsto espressamente soltanto che possa formare oggetto dello speciale programma di protezione il trasferimento delle persone di cui all'art. 9 in comuni diversi da quelli di residenza o in luoghi protetti (art. 13 del decreto-legge n. 8 del 1991).

Comparazione tra lo speciale programma di protezione ed il Memorandum of understanding.

Sotto più di un aspetto l'impostazione legislativa dello speciale programma di protezione si avvicina al *Memorandum of understanding* che perfeziona l'accordo, cui si è accennato, tra il Governo degli Stati Uniti ed il «testimone» determinando analiticamente gli obblighi di quest'ultimo ed i servizi offerti dal programma medesimo.

Punti salienti del *Memorandum of understanding* sono in genere:

l'accordo con il testimone (o il potenziale testimone) di deporre e fornire informazioni a tutti i pubblici ufficiali competenti e in tutti i procedimenti ove ciò sia richiesto;

l'impegno che il testimone non commetterà alcun reato;

l'impegno che il testimone faccia tutti i passi necessari ad evitare che altri rendano pubbliche le circostanze per le quali egli sia stato ammesso a far parte del programma di protezione;

l'impegno che il testimone adempia gli obblighi di legge e le decisioni pronunciate in sede civile contro di lui;

l'accordo in base al quale la sicurezza del testimone e dei suoi familiari dipende dalla leale collaborazione con il *Marshal Service* per

cui qualsiasi comportamento, tenuto volontariamente dal testimone, che metta in pericolo la sua sicurezza, costituisce motivo di cessazione immediata della protezione;

l'accordo in base al quale il trasferimento e la sistemazione in altra sede sono a carico del Governo, mentre le spese di un eventuale successivo trasferimento sono a carico del testimone a meno che il trasferimento sia determinato da motivi di sicurezza;

l'accordo in base al quale l'eventuale assistenza sanitaria è commisurata agli indici di costo della vita del luogo in cui il teste è trasferito e normalmente ha termine dopo 60 giorni e comunque quando il testimone ha trovato un impiego;

l'intesa che il *Marshal Service* fornisce assistenza nella ricerca della casa e del lavoro, ma non garantisce che il nuovo lavoro sia analogo - in termini di qualità, prestigio e remunerazione - all'attività svolta in precedenza dal testimone.

Clausole necessarie dello speciale programma di protezione di cui all'art. 12 del decreto-legge n. 8 del 1991 - che secondo quanto precisato dal generale Valentini alla Commissione (v. res. stenog. dell'8 novembre 1994, p. 611), è costituito da un modello unico per collaboratori (indagati o imputati) e testimoni - sono le seguenti:

l'impegno ad osservare le norme di sicurezza prescritte ed a collaborare attivamente all'esecuzione del programma;

l'impegno ad adempiere gli obblighi previsti dalla legge e le obbligazioni contratte;

l'impegno a non rilasciare a soggetti diversi dall'autorità giudiziaria o dalle forze di polizia dichiarazioni concernenti fatti comunque di interesse per i procedimenti in relazione ai quali hanno prestato o prestano la loro collaborazione.

Il cambiamento delle generalità.

L'adozione dello stesso speciale programma di protezione è poi indicato dal legislatore quale presupposto per il cambiamento delle generalità che, quando ogni altra misura risulti non adeguata, può essere autorizzato, su richiesta degli interessati, con decreto del ministro dell'interno, di concerto con il ministro di grazia e giustizia, garantendone la riservatezza anche in atti della pubblica amministrazione (art. 15 del decreto-legge n. 8 del 1991).

Peraltro l'applicazione della normativa in materia di cambiamento delle generalità, analiticamente disciplinata con il decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, secondo la delega di cui all'art. 15, comma 1-bis del decreto-legge n. 8 del 1991 onde conformare l'ordinamento vigente a tale nuova situazione ed a garantire la riservatezza anche negli atti della pubblica amministrazione, si è resa possibile a seguito della pubblicazione del decreto interministeriale del 24 novembre 1994, già citato, cui ha fatto riferimento il dottor De Gennaro quando, nella seduta dell'8 novembre 1994, ne preannunciava alla Commissione la ormai prossima definizione. Con gli artt. 10 e 11 del citato regolamento, sono stati disciplinati tanto il registro di cui all'art. 3 del decreto legislativo in questione, quanto l'autorità de-

signata per le richieste di atti o certificati relativi alle nuove generalità.

L'istruttoria.

La norma di cui all'art. 11, commi 2 e 3 del decreto-legge n. 8 del 1991, stabilisce che la proposta, proveniente dal procuratore della Repubblica o dal prefetto, deve contenere le notizie e gli elementi concernenti la gravità e l'attualità del pericolo cui le persone sono o possono essere esposte per effetto della loro scelta di collaborare con la giustizia.

Nella proposta devono altresì essere elencate le eventuali misure di tutela già adottate o fatte adottare, nonché i motivi per i quali le stesse sono da ritenersi non adeguate alle esigenze.

Il parere del procuratore della Repubblica, previsto obbligatoriamente quando la proposta non provenga dal suo ufficio, deve, secondo il 3° comma del menzionato art. 11, fare riferimento specifico all'importanza del contributo offerto o che può essere offerto dall'interessato o dal suo prossimo congiunto per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio penale.

Con il regolamento di cui al decreto interministeriale del 24 novembre 1994, l'istruttoria relativa all'ammissione allo speciale programma di protezione è stata arricchita di ulteriori passaggi ed adempimenti.

Innanzitutto, si è stabilito che la proposta, oltre a contenere l'elencazione delle persone esposte al pericolo e dei motivi dai quali esso scaturisce la sua attualità e gravità, deve includere:

i principali fatti criminosi sui quali il soggetto proposto sta rendendo le dichiarazioni;

le ragioni per cui queste ultime sono ritenute attendibili ed importanti per le indagini o per il giudizio;

se risultino elementi che confermino l'attendibilità delle dichiarazioni acquisite e, nel caso si tratti di dichiarazioni rese da soggetto appartenente a gruppo criminale, di quale gruppo si tratti e quale ruolo in esso ricopra il soggetto proposto (art. 2.1 del regolamento);

se, a seguito della redazione del verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione o del verbale di informazioni e qualora la dichiarazione sia resa da soggetti detenuti o internati ovvero li coinvolga, sia stato interessato per l'adozione delle eventuali misure di tutela anche il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, con onere - in caso affermativo - di acquisizione da parte della Commissione della documentazione proveniente dalle competenti autorità attestante il tipo di misure adottate (art. 2.5 del regolamento).

In secondo luogo, si è previsto che alla proposta debba essere allegato un atto denominato « verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione » (ovvero l'esposizione del suo contenuto nel corpo della proposta medesima) inclusivo tanto della manifestazione di volontà del soggetto interessato di collaborare con l'autorità giudiziaria, quanto di una serie specifica di elementi ulteriori ivi compresi, almeno in forma sommaria, i dati utili alla ricostruzione dei fatti di maggior gravità ed allarme sociale di cui è a conoscenza, oltreché alla

individuazione e alla cattura dei loro autori. Nel caso in cui il soggetto proposto risulti estraneo a gruppi criminali e assuma rispetto al fatto, ovvero rispetto ai fatti connessi o collegati, esclusivamente la qualità di persona offesa, testimone o persona informata sui fatti, il verbale delle dichiarazioni preliminari è sostituito dal verbale di informazioni ai fini delle indagini.

In terzo luogo, è previsto che, prima di deliberare l'ammissione allo speciale programma di protezione, la Commissione centrale richiede il parere del procuratore nazionale antimafia quando la collaborazione attiene a procedimenti per taluno dei delitti previsti all'art. 51, comma 3-bis, del c.p.p., in relazione ai quali sussiste la possibilità che più uffici del pubblico ministero procedano ad indagini collegate a norma dell'art. 371 dello stesso codice (art. 3 del regolamento).

Nelle altre ipotesi, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del regolamento, il parere in questione assume veste facoltativa allorchè sussistano elementi per ritenere che le notizie e le informazioni nonchè i dati attinenti alla criminalità organizzata, di cui il procuratore nazionale antimafia dispone per l'esercizio delle sue funzioni, siano necessari per la formulazione del programma di protezione e, in specie, per le valutazioni della Commissione sulla importanza del contributo e sui pericoli per l'incolumità.

La particolare urgenza delle misure, i loro contenuti e la loro durata sono determinati dal capo della polizia – allorchè interviene in via provvisoria – sulla scorta della proposta o, quanto meno, di una dettagliata segnalazione delle autorità competenti per la proposta medesima, da cui risultino evidenti l'importanza del contributo, gli elementi concernenti i pericoli per l'incolumità, i soggetti ad essi esposti, i motivi alla base del pericolo stesso, la sua gravità ed attualità, nonchè le ragioni per le quali le misure adottate o fatte adottare anche da parte del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non sono ritenute idonee (art. 4.2 del regolamento). Il provvedimento del capo della polizia, in base al successivo comma 3, salvo possibilità di una sola proroga per non oltre novanta giorni, cessa di avere effetto se la Commissione non abbia nel frattempo deliberato il programma di protezione.

Modifica e revoca del programma.

Confermandosi con l'art. 5 del regolamento in esame che, in aderenza ai presupposti richiesti dalla legge per l'ammissione allo speciale programma di protezione, quest'ultimo « è a termine e può essere modificato o revocato in relazione all'attualità del pericolo, alla sua gravità e alla idoneità delle misure adottate, nonchè in relazione alla condotta delle persone interessate ed alla osservanza degli impegni assunti a norma di legge », si stabilisce che la revoca è sempre disposta allorquando sono ritenute « comunque adeguate le ordinarie misure di tutela adottabili dalle autorità di pubblica sicurezza o, se si tratta di persona detenuta o internata, dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria » (art. 5.1 e 5.3 del regolamento).

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE.

All'attuazione dello speciale programma di protezione provvede il servizio centrale di protezione appositamente istituito nell'ambito del dipartimento della pubblica sicurezza con decreto del ministro dell'interno, di concerto con il ministro del tesoro, che ne stabilisce la dotazione di personale e di mezzi anche in deroga alle norme vigenti, sentite le amministrazioni interessate (art. 14, comma 1, del decreto-legge n. 8 del 1991).

Organico e competenze.

Di conseguenza, il servizio assolve alla funzione di dar corso all'aspetto tutorio, sempre ricorrente in ogni speciale programma di protezione, ed ai contenuti assistenziali che eventualmente possono essere in esso inclusi.

Il dottor De Gennaro ha riferito (v. res. stenog. dell'8 novembre 1994, pag. 602) che il servizio centrale di protezione è stato previsto nell'ambito della direzione centrale della polizia criminale affidata alla sua direzione.

Nel riferire l'*excursus* della attività del servizio centrale di protezione, il dottor De Gennaro ha segnalato alla Commissione che detto organismo ha risentito di una incompleta adeguatezza della struttura soprattutto rispetto al crescendo particolarmente rapido delle mansioni ad esso demandate dalla legge, tanto più che lo scioglimento dell'ufficio dell'alto commissario aveva convogliato in anticipo sul primo, tutte le funzioni, in tema di protezione dei testimoni, fino ad allora svolte dal secondo.

Il servizio centrale ha così dovuto far fronte all'improvviso, dal 1° gennaio 1993, ad una serie di competenze in materia di tutela con un imprevisto aggravio di lavoro, accentuato dal fatto che l' incisiva azione di contrasto rispetto al crimine organizzato svolta in modo particolare negli ultimi anni ha determinato una progressiva emorragia nei sodalizi criminosi cui è corrisposto un elevato aumento del numero dei collaboratori.

In tema di organico, il generale Francesco Valentini, direttore del Servizio centrale di protezione, ha precisato alla Commissione che il relativo personale ammonta a 191 unità, ma che, per l'attuazione della funzione tutoria, l'organismo si avvale anche delle forze di polizia presenti nelle varie province, polizia di Stato, carabinieri e guardia di finanza, che, coordinate dal prefetto e in sede di comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, hanno l'incarico di attuare i servizi di protezione.

L'esperienza di un triennio - problematiche specifiche.

Da parte del dottor De Gennaro è stato fatto presente che la mancata operatività della normativa concernente il cambiamento di generalità ha comportato il ricorso a documenti di copertura, ancorché questi ultimi non risultino graditi ai collaboratori, soprattutto in quanto viene così a mancare l'iscrizione presso un ufficio dell'ana-

grafe, con conseguenze negative in ordine alla possibilità di essere avviati al lavoro, a quella di espatriare, o di ottenere il cambiamento di targa del veicolo; problematica quest'ultima che non potrebbe essere superata dal rilascio di una targa di copertura non essendo ciò normativamente consentito.

Sul fronte delle misure di protezione, il direttore del Servizio centrale di protezione, nella stessa seduta, riferiva alla Commissione che i collaboratori di giustizia, oltre a lamentarsi del costume di vedere trasmessa per televisione la loro immagine, avevano recriminato l'impiego di personale in uniforme nello svolgimento di compiti di controllo, come pure il fatto di essere scortati, nei frequenti spostamenti dalle località protette ai luoghi ove si celebrano i processi, da uomini diversi per effetto del meccanismo dei turni.

Le lungaggini connesse alla coincidenza di giorni festivi o ad altre difficoltà di ordine svariato, sono state poi indicate dal generale Francesco Valentini, tra le cause che hanno provocato qualche ritardo nell'erogazione dei sussidi che, materialmente, lo stesso Servizio corrisponde mediante spedizioni coincidenti con i primi giorni del mese attraverso istituti di credito.

Alle doglianze provenienti dai soggetti protetti, relative all'aspetto economico ed in particolare al rimborso di spese varie, il generale Valentini ha opposto che, nella valutazione delle relative istanze, pur tenendosi in debito conto il profilo assistenziale del programma - come del resto tutte le esigenze comunque concorrenti ad una maggiore o minore protezione del collaboratore - non poteva corrispondersi ad ogni aspettativa poichè l'amministrazione di fondi pubblici comporta una gestione improntata a massima, doverosa oculatezza. Comunque, ha aggiunto il dottor De Gennaro, i fondi erano sempre stati sufficienti a fronteggiare le esigenze in quanto automaticamente adeguati con i meccanismi previsti dal Ministero del tesoro (v. res. stenog. dell'8 novembre 1994, pag. 617).

Sentito sul numero dei collaboratori di giustizia che negli ultimi tempi si erano rifiutati di collaborare o avevano smesso di dare il loro contributo processuale, il direttore del Servizio centrale di protezione ha specificato che le persone le quali avevano attuato la protesta erano state dieci, anche se in realtà quelle interessate erano molte di più (v. res. stenog. dell'8 novembre 1994, pag. 631).

Linee evolutive dell'azione del Servizio centrale di protezione.

Sulla base dell'esperienza acquisita negli ultimi tre anni dal Servizio centrale di protezione, il dottor De Gennaro segnalava alla Commissione che da tempo erano state intraprese iniziative onde perfezionare la disciplina regolamentare, ormai prossime alla fase conclusiva, in tema di attuazione della normativa sulla protezione dei collaboratori di giustizia. Ha illustrato che i criteri basilari per una revisione dell'organismo e delle norme che ne regolano la funzione, consistono, da un lato, nella specializzazione e nel decentramento delle strutture, dall'altro, nell'attribuzione più formale di una posizione di terzietà di chi è addetto alla protezione e all'assistenza dei collaboratori rispetto agli organismi con funzioni investigative, affinché il personale di questi ultimi non venga in alcun modo distolto dai compiti istituzionali e di indagine.

Ove si realizzi il depauperamento di risorse umane di organismi investigativi specializzati è infatti legittimo rappresentarsi il rischio di provocare un indebolimento dell'azione di contrasto contro la criminalità mafiosa.

È stato anche riferito alla Commissione che al criterio che fonda l'efficacia del sistema di protezione sulla «mimetizzazione» delle persone tutelate nel contesto ambientale in cui le stesse risultano inserite, si ispireranno tanto la normativa in via di approvazione che la futura organizzazione del Servizio centrale di protezione. Tale scelta di fondo dovrebbe essere preferita rispetto alla predisposizione di un apparato di protezione imperniato sulla tutela individuale di quanti usufruiscono dello «speciale programma», dal momento che, al di là delle problematiche connesse all'impiego di esorbitanti risorse umane e materiali, un enorme dispiegamento di uomini e di mezzi non è garanzia di assoluta tutela per il collaboratore, potendo essa anzi richiamare l'attenzione così da costituire pericoloso indice di localizzazione della persona da proteggere.

In questa prospettiva il dottor De Gennaro ha fatto positivo riferimento al radicale cambiamento dell'identità, confermando la prossima emanazione del relativo Regolamento nonostante le difficoltà incontrate nella sua predisposizione, atteso che il cambiamento completo di identità di una persona implica complessi aspetti, anche sul piano civilistico ed amministrativo, con coinvolgimento di una grande varietà di atti e di rapporti.

D'altra parte, secondo lo stesso direttore della Criminalpol un sistema di protezione fondato sulla «mimetizzazione» risulterebbe funzionale anche rispetto a quella parte del programma mirante al reinserimento nel tessuto economico e sociale di quanti hanno collaborato concretamente con l'autorità giudiziaria, apparendo evidente che il collaboratore ed il nucleo familiare debbono essere inseriti in un programma di protezione che renda loro possibile lo svolgimento di una normale vita di relazione, così da sottrarli a forme di disagio psicologico ed a tentazioni di reingresso nei circuiti criminali conseguenti all'incapacità di gestire le proprie attività o la vita di relazione.

Alla tematica della «mimetizzazione» sono apparse ricollegabili le stesse riflessioni emerse nel corso della seduta dell'8 novembre 1994 circa l'opportunità di orientarsi, nella scelta della dimora delle persone protette, verso le grandi città. Ad integrazione delle spiegazioni del generale Valentini (secondo cui i criteri di assegnazione dei collaboratori nelle diverse località corrispondono a differenziate esigenze, in alcuni casi segnalate dagli stessi magistrati inquirenti, in altri casi frutto di valutazioni dello stesso Servizio centrale, onde evitare che la scelta cada in località caratterizzate da insediamenti di soggetti correctionali, comprovinciali e perfino – talvolta – compaesani), il dottor De Gennaro non ha infatti mancato di aggiungere che, alla stregua dell'esperienza concreta, non sempre la grande città si è dimostrata in grado di garantire la maggior tutela.

Quanto alle forme di assistenza attribuibili ai collaboratori di giustizia, il dottor De Gennaro ha rappresentato l'esigenza di predisporre regole finalizzate a disciplinare e circoscrivere nel tempo le modalità e la misura del contributo economico loro corrisposto. Ciò allo scopo di impedire il radicarsi di un sistema assistenziale di tipo pensionistico il quale deve invece solo agevolare, nella fase di avvio, le problematiche

dovute allo sradicamento, in virtù di un'esposizione al pericolo, di intere famiglie da un contesto ambientale e di lavoro in cui erano normalmente inserite (v. res. stenog. 8 novembre 1994, pag. 605). Valenza necessariamente propedeutica rispetto a tale prospettiva è stata attribuita dal dottor De Gennaro al cambiamento completo delle generalità del collaboratore o dei suoi familiari, considerato una condizione essenziale rispetto alla possibilità di un futuro reingresso nel mondo del lavoro, per la maggior garanzia così offerta a chi, assumendo un soggetto fonte di potenziale rischio per tutti, affronta una situazione densa di pericoli.

IL DECRETO INTERMINISTERIALE DEL 24 NOVEMBRE 1994.

Premessa.

Nel rispetto delle funzioni specifiche della autorità giudiziaria in materia di verifica dei presupposti di legittimità delle fonti normative, ed in ottemperanza al tenore dell'art. 1 della legge 30 giugno 1994 n. 430, che alla lettera b) demanda alla Commissione di accertare, in particolare, la «congruità» – e dunque l'adeguatezza – della normativa vigente e della conseguente azione dei pubblici poteri nell'azione di contrasto al fenomeno mafioso, vanno riferite le voci di dissenso levatesi contro il Regolamento per avere oltrepassato, quale normativa secondaria, l'oggetto della delega.

Indipendentemente dalle future verifiche giurisdizionali circa la legittimità del Regolamento, che potranno eventualmente intervenire nel momento della sua applicazione, la Commissione ritiene opportuno riepilogare le varie posizioni degli organi interessati come delineatesi nel corso dei lavori. La vastità dell'area normativa interessata, al di là di ogni presa di posizione sulla fondatezza o meno degli stessi argomenti giuridici di dissenso, ingenera infatti preoccupazione per quanto potrà concernere il modo in cui, nella prassi, troverà attuazione il predetto Regolamento, anche perchè si è colto, durante l'audizione del 10 gennaio 1995, più di un atteggiamento di cautela da parte della magistratura nell'attesa di vedere il futuro orientamento dell'azione della Commissione centrale.

Atteso il ruolo fondamentale di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso che sul piano processuale va riconosciuto al contributo fino ad ora fornito dai collaboratori di giustizia, è implicito il pericolo che, al di là della congruità o meno dei contenuti concreti del Regolamento, aspetto sul quale si rinvia oltre, la disapplicazione di talune disposizioni possa risolversi in una ritardata definizione della proposta di applicazione dello speciale programma di protezione ovvero produrre una situazione di stallo della relativa istruttoria, con riflessi negativi non solo in termini di tutela del singolo collaboratore, ma, più in generale, con effetti potenzialmente disincentivanti nei confronti di quanti potrebbero in futuro prospettarsi l'opportunità di operare scelte del genere.

Natura del Regolamento.

Il decreto interministeriale di data 24 novembre 1994 costituisce fonte normativa regolamentare delegata, secondo il generale principio dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988 il quale, nel 3° comma, ribadisce l'esigenza di apposita preventiva autorizzazione da parte della legge. Ancorchè l'art. 10.3 della legge n. 82 del 1991 espressamente escluda l'applicazione del citato art. 17, in via interpretativa deve convenirsi sulla limitazione della deroga soltanto al 4° comma di quest'ultima disposizione e non già al comma che lo precede, onde resta confermata la subordinazione dei contenuti e del potere regolamentare dei decreti interministeriali alla necessità di apposita autorizzazione da parte della medesima legge.

In particolare l'articolo 17, 3° comma, prescrive che con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del Ministro o di autorità sottordinate al Ministro, quando la legge espressamente conferisca tale potere. Tali regolamenti, se per materia di competenza di più Ministri, possono essere adottati con decreti interministeriali, ferma restando la necessità di apposita autorizzazione da parte della legge. I regolamenti ministeriali ed interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo. Essi debbono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei Ministri prima della loro emanazione.

La fonte del predetto Regolamento è stata individuata, sebbene in subordine e con un accenno marginale, anche nella cosiddetta potestà regolamentare interna di ciascun ente pubblico. Si tratterebbe di una potestà che, seppur generalmente ammessa dalla dottrina, si intende peraltro limitata al funzionamento dei rapporti all'interno dell'Organo, ritenendosi che un fondamento legislativo, distinto e separato è necessario tanto per gli atti che possano porre norme efficaci « erga omnes » quanto per quelli che introducono disposizioni innovative, mentre solo i poteri di direttiva, ossia di imporre a sè medesimi criteri di esercizio della funzione, di autorganizzazione etc. possono invece considerarsi « impliciti ».

A parte questo inciso, anche per il riferimento esplicito contenuto nella parte introduttiva del decreto, il Regolamento in questione, trova la sua investitura nell'art. 10, comma 3, della legge n. 82 del 1991, secondo cui « le misure di protezione e di assistenza a favore delle persone ammesse allo speciale programma di cui al comma 1, nonchè i criteri di formulazione del programma medesimo e le modalità di attuazione, sono stabilite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia, sentiti il Comitato nazionale dell'ordine e della sicurezza pubblica e la Commissione centrale di cui al comma 2 ».

I fondamenti del Regolamento.

È stato riferito alla Commissione che in data 25 gennaio 1994, presso il Gabinetto del Ministro dell'interno fu deliberata la costituzione di un gruppo di lavoro interministeriale che elaborasse un nuovo progetto, tenendo conto della evoluzione della situazione e delle problematiche che si andavano delineando.

Il gruppo di lavoro, dopo quattro mesi, concluse la propria attività con una relazione intermedia, che fu approvata dal Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Fu poi dato incarico di redigere lo schema di un regolamento che riportò il parere pienamente favorevole della Commissione centrale e dello stesso Comitato nazionale per l'ordine e la sicurezza pubblica; schema che è stato recepito nel decreto di data 24 novembre 1994 del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro di grazia e giustizia (v. dichiarazioni del dottor Loris D'Ambrosio, direttore della Direzione generale degli affari penali del Ministero di grazia e giustizia, seduta del 10 gennaio 1995, pag. 755-756).

Ha specificato il dottor D'Ambrosio che, con l'impostazione articolata del Regolamento, si era inteso in primo luogo ovviare alle difficoltà applicative di fronte alle quali si era trovata, nella sua prima esperienza, la Commissione centrale; tra cui quella principale costituita dal fatto che la proposta di ammissione allo speciale programma formulata dal Procuratore della Repubblica, non sempre era precisa e molte volte venivano chieste al Capo della polizia soltanto misure urgenti che poi non evolvevano in una proposta vera e propria.

Considerando inoltre che la Commissione centrale, nella sua veste di organo amministrativo, ha compiti istruttori e muovendo dalla considerazione che il decreto legge n. 8 del 1991, a differenza di altri ordinamenti stranieri, non prevede una forma di *screening* del collaboratore per cui è loro consentito di decidersi se avvalersi o meno del suo contributo a seconda del rilievo e dell'importanza di quest'ultimo, è stato introdotto, con il decreto interministeriale, il «verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione» – la cui natura «di atto istruttorio», a garanzia del segreto di indagine, è stata negata – per valutare lo spessore del soggetto proposto; tanto più in quanto le relative misure di tutela comportano un costo estremamente oneroso e spesso si traducono in forme di assistenzialismo. Ciò si sarebbe reso necessario anche allo scopo di una «individualizzazione» dello speciale programma, cui si poteva pervenire solo sulla base di una proposta non generica, ma articolata.

L'argomento è stato ripreso dal dottor Vigna, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Firenze e componente della Commissione centrale, secondo il quale il sistema adottato da molte Procure della Repubblica di non offrire indicazioni circa l'attendibilità delle dichiarazioni dei collaboratori aveva indotto la Commissione centrale più volte ad inoltrare solleciti. Alla finalità di una concreta valutazione dell'esposizione a rischio del soggetto interessato, il magistrato ha ricondotto l'esigenza di conoscere da parte della Commissione medesima l'attendibilità delle dichiarazioni, e dunque dei riscontri, dal momento che è chiaro che se un soggetto rende dichiarazioni inattendibili non corre particolari pericoli, al di là di quelli affrontati da un normale calunniatore.

Mettere la Commissione in grado di poter fondare le sue deliberazioni anche su elementi indicativi dell'attendibilità del soggetto dichiarante, secondo il dottor Vigna, offre il vantaggio ulteriore di evitare il pericolo di inserimento nel circuito protettivo di falsi pentiti, metodologia che egli ha precisato essere notoriamente perseguita da «Cosa nostra» per attuare una strategia di contrasto alle collaborazioni.

Sul tema relativo al parere del Procuratore Nazionale Antimafia, quale momento dell'istruttoria dello speciale programma di protezione

– obbligatorio soltanto nel caso di indagini collegate – il dottor D'Ambrosio ha specificato alla Commissione che ciò era stato dettato da una esigenza di razionalità, in quanto sarebbe sembrato estremamente singolare che la Commissione centrale non chiedesse un parere proprio all'organismo cui spetta per legge il coordinamento delle attività investigative e delle indagini delle magistrature inquirenti, tanto più quando, per il congiunto eventuale intervento di più uffici del pubblico ministero, potrebbero manifestarsi divergenze di valutazione sull'importanza della collaborazione.

Sul punto, il dottor Vigna ha tenuto a ricordare altresì che il Regolamento emanato prima di quello del 24 novembre 1994 – nei cui confronti non risultava mai mossa alcuna censura – prevedeva che la Commissione centrale, anteriormente alla formulazione del programma, dovesse acquisire, se necessario, dagli organi competenti – tra i quali ovviamente doveva collocarsi dopo la sua istituzione anche il Procuratore Nazionale Antimafia – una serie di notizie utili per la stesura del programma stesso.

La *ratio*, per cui la Commissione centrale allo scopo di prevenire gravi delitti che attentano alla vita o alla incolumità dei collaboratori è stata legittimata ad utilizzare – in base al Regolamento in esame – anche gli atti e le informazioni trasmesse dall'Autorità giudiziaria sia a norma dell'art. 118 del c.p.p., sia a norma dell'art. 1-*quinquies* del decreto-legge 6 settembre 1982 n. 629, convertito con modificazioni dalla legge 12 ottobre 1982 n. 726, sia a norma dell'articolo 102 del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309, è stata dal dottor Vigna ricondotta nell'ambito dei principi che regolano la cooperazione fra le Istituzioni, rimarcando in particolare come la presidenza della Commissione centrale sia attribuita ad un Sottosegretario di Stato del Ministero dell'interno, diretto destinatario quest'ultimo della facoltà riconosciuta dal citato art. 118.

La necessità di intervenire in senso riduttivo rispetto alla cosiddetta custodia extracarceraria, quando non sia stato ancora definito il programma di protezione, nasceva dall'esigenza di affermare il suo carattere del tutto eccezionale. Ha spiegato il dottor D'Ambrosio, infatti, che il collaboratore di giustizia pur dovendo godere, dopo il verbale di dichiarazioni di intenti e dopo la definizione della sua prima situazione, di un trattamento differenziato, diverso da quello del detenuto di mafia «irriducibile», deve continuare ad essere custodito, salvo casi estremi, in sezioni o istituti penitenziari speciali con un alleggerimento del relativo trattamento nell'ambito pur sempre di un tipo di custodia carceraria.

Era stata infatti riscontrata la prassi, ha aggiunto in proposito il dottor Pier Luigi Vigna, di un ampio ricorso alla custodia extracarceraria con affidamento alla Polizia Giudiziaria, spesso in una prospettiva di beneficio, mentre in base all'art. 11, comma 4 della legge, tal genere di affidamento con detenzione extracarceraria può essere disposto soltanto per gravi ed urgenti motivi di sicurezza. Si è poi rimarcato che il conseguente affidamento alla Polizia Giudiziaria aveva determinato una commistione tra i due aspetti della protezione e dell'investigazione che, secondo opinione generalizzata, sarebbe necessario mantenere distinti.

A sottolineare come le prassi indicate potessero talvolta risentire in modo inquietante di pressioni «ricattatorie» da parte dei collaboratori

ed implicare al tempo stesso una delegittimazione dell'amministrazione penitenziaria, considerata incapace di garantire la sicurezza nell'ambito del sistema carcerario, il dottor Vigna ha ricordato alla Commissione che la proposta di applicazione del programma di protezione era stata avanzata, in taluni casi, prima ancora che il soggetto avesse iniziato una fattiva collaborazione, come pure che era stato richiesto di portar fuori dal carcere detenuti, ivi destinati in via definitiva, i quali avevano posto tale condizione per iniziare la collaborazione. (v. res. stenog. seduta del 10 gennaio 1995, pag. 761).

La posizione della magistratura.

Va premesso che nel corso della seduta del 10 gennaio 1995, sono state raccolte le osservazioni di talune Procure distrettuali della Repubblica mediante un invito a partecipare rivolto, per ragioni di tempestività, a quegli uffici che avevano fatto pervenire osservazioni sul regolamento per la gestione dei collaboratori. A tali dichiarazioni ed ai relativi elaborati pervenuti alla Commissione si farà sintetico riferimento in questa parte della relazione.

A fronte di una valutazione complessiva di ordine sostanzialmente positivo sul provvedimento espressa dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Caltanissetta e dal Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Torino, dottor Franco Marzachi, altri uffici requirenti hanno opposto critiche e perplessità sulla legittimità del regolamento per avere introdotto, nonostante la sua natura di fonte normativa secondaria, adempimenti ed obblighi oltre i limiti fissati dall'autorizzazione legislativa; ciò, soprattutto, a proposito del «verbale delle dichiarazioni preliminari alla dichiarazione», del parere del Procuratore nazionale antimafia e dell'obbligo di trasmissione di atti coperti dal segreto di ufficio ad un organo di natura amministrativa.

Sotto il profilo del merito delle disposizioni, l'invio del verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione è stato ritenuto pleonastico e pericoloso dal Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Palermo, dottor Guido Lo Forte, il quale da un lato ne ha individuato la natura di sostanziale duplicato del contenuto della proposta, dall'altro ha richiamato l'attenzione sulle aspettative di un collaboratore «di vero spessore», rispetto al quale si pone l'esigenza di mantenere segrete le sue dichiarazioni almeno fino a quando non siano stati acquisiti elementi di riscontro (v. res. stenog. seduta del 10 gennaio 1995, p.771). Tale questione è stata ripresa dal Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Napoli, dottor Paolo Mancuso, il quale ha riferito della esperienza in base alla quale un collaboratore agisce con un graduale sviluppo di dichiarazioni, per cui portarlo, in base a norma, a dire tutto e subito poteva indurre a confutare le successive eventuali notizie fornite su altri fatti criminosi, per inaffidabilità. Anche il termine di 90 giorni (di cui all'art. 4 del Regolamento), trascorso il quale il provvedimento del Capo della polizia perde la sua efficacia ove non sia stato deliberato il programma di protezione, è stato considerato troppo breve.

A sua volta, il Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Torino, dottor Marcello Maddalena ha avanzato dubbi sulla

possibilità di utilizzare processualmente la cosiddetta « dichiarazione di intenti » rappresentandosi comunque il rischio che la Commissione centrale possa essere chiamata a formulare una valutazione sulla attendibilità del collaboratore con conseguenze eventualmente negative sul piano processuale. Ha espresso, infine, l'avviso che sia una esigenza quella di estrarre dai circuiti carcerari i collaboratori per evitare che il loro concentramento in comuni sezione possa far nascere la tentazione di mettersi d'accordo.

Il Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Milano, dottor Manlio Minale, ed il dottor Marzachi hanno lamentato l'insufficiente funzionamento del Servizio centrale di protezione. Quest'ultimo magistrato ha fatto inoltre presente che nel Regolamento non si chiarisce quali siano le misure ordinarie da considerare insufficienti nè quali provvedimenti adottati in sede locale possano essere considerati « sufficienti » manifestando altresì qualche perplessità sulla procedura relativa alla detenzione extracarceraria: specificamente, nei casi di assoluta urgenza, sul parere da chiedere preventivamente all'amministrazione penitenziaria.

Da ultimo, il dottor Antonio Ingroia, sostituto Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, dopo avere affermato l'esigenza di una separazione tra le funzioni di custodia e di protezione dei collaboratori rispetto a quella di investigazione, la cui soluzione potrebbe passare attraverso la costituzione di un corpo speciale con maggiore qualificazione degli uomini addetti, ha manifestato perplessità circa l'eccessiva discrezionalità che il regolamento attribuisce alla Commissione centrale in materia di modifiche e revoche del programma di protezione, tenuto conto che il collaboratore di « Cosa nostra » compie con il suo gesto una scelta radicale: consegna la sua vita nelle mani dello Stato.

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE.

Considerazioni.

Sulla base di una diffusa e convalidata esperienza giudiziaria, non può mettersi in dubbio l'importanza del contributo – tanto in termini di conoscenza del fenomeno, quanto di risultato investigativo e processuale – che i collaboratori di giustizia hanno apportato, e ancora oggi danno, all'azione sviluppata dallo Stato per contrastare, circoscrivere e infine debellare tra le altre manifestazioni di criminalità, la mafia e le associazioni a delinquere di stampo mafioso.

Si doveva incidere sulla omertà e sulla intimidazione quali strutturali connotati di tali sodalizi, che per lunghi anni hanno prosperato riuscendo ad imporre agli stessi associati, alle vittime e a quanti direttamente o indirettamente sapevano di essi e dei loro misfatti, la ferrea regola del silenzio e le cui trasgressioni – come purtroppo è noto – venivano sanzionate con efferate, impressionanti, crudeli reazioni.

Si doveva spingere la gente a superare questa paura fornendo alla collettività prove concrete che, al di là delle affermazioni e dei proclami, lo Stato, nei fatti e con le leggi, aveva deciso di combattere in modo serio e radicale la mafia ed i fenomeni similari; si doveva fornire pubblica contezza che i poteri statali fossero davvero in grado di salvaguardare i beni e l'incolumità di quanti, operando una scelta di

legalità, avessero dato un contributo alla magistratura ed alle Forze dell'ordine, istituzionalmente impegnate su tale fronte.

Si configurava consequenzialmente una duplice esigenza: da una parte l'introduzione nell'ordinamento di una legislazione che inducesse forme di collaborazione del genere; dall'altro la necessità di dimostrare che i competenti organi sapessero mantenere in concreto l'impegno di tutela che si assicurava attraverso le norme.

Operazione, dunque, di particolare delicatezza, rispetto all'assetto del vigente ordinamento giuridico, ove si consideri che i relativi strumenti legislativi dovevano collocarsi in un quadro improntato sia al principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale sia al rispetto di fondamenti di garanzia processuale ai quali la coscienza sociale non avrebbe rinunciato in quanto riconosciuti ed acquisiti quale patrimonio di civiltà.

L'anno 1991 ha annoverato il varo di provvedimenti legislativi cruciali nella lotta contro la criminalità organizzata.

Viene istituita con il decreto-legge 29 ottobre 1991 n. 345, conv. con mod. nella legge 30 dicembre 1991 n. 400, la Direzione investigativa antimafia con funzioni di polizia di prevenzione e giudiziaria specificamente nel settore della criminalità organizzata di stampo mafioso e delle manifestazioni delittuose alla stessa riconducibili, ivi compreso il fenomeno delle estorsioni.

Le funzioni di coordinamento e di impulso nel settore delle indagini giudiziarie con riferimento anche ai «reati di mafia», vengono affidate ad una nuova struttura giudiziaria, la Direzione nazionale antimafia, che nasce temporalmente a distanza di poco meno di un mese dalla D.I.A. (v. decreto-legge 20 novembre 1991 n. 367, conv. con mod. nella legge 20 gennaio 1992 n. 8).

È di quello stesso anno la legge n. 203 del 1991 di conv. del decreto-legge 13 maggio 1991 n. 152, attraverso cui si è introdotta una riduzione consistente di pena per quanti, imputati, avessero concretamente aiutato l'azione giudiziaria contro le associazioni di stampo mafioso ed i reati connessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis c.p..

È ancora dello stesso anno la legge n. 82 del 1991, di conversione del decreto-legge n. 8 del 1991, con cui si è delineata in maniera più organica la disciplina giuridica sul piano processuale ed amministrativo del regime protettivo ed assistenziale che lo Stato assicura a quanti collaborano con la giustizia.

Sul piano del diritto penale sostanziale e del diritto relativo al momento della esecuzione, non potendosi rinunciare all'esercizio dell'azione penale per l'obbligatorietà della stessa sancita dall'art. 112 Cost., sono state previste a favore dei collaboratori di giustizia, in caso di condanna, consistenti riduzioni di pena, cui si affiancano norme di favore – contemplate in particolare dal già accennato art. 13-ter del decreto-legge n. 8 del 1991 – che consentono l'accesso alle misure di espiazione di pena alternative alla detenzione (semidetenzione, detenzione domiciliare e affidamento in prova al servizio sociale) svincolandole dai limiti ai quali la loro applicazione è normalmente subordinata.

Il complesso di vantaggi delineato è così in grado di esercitare una fortissima pressione a favore di una scelta di collaborazione sia nei confronti degli imputati che dei condannati o degli internati. Anche un

soggetto appena condannato definitivamente all'ergastolo, in caso di collaborazione, può vedere all'improvviso mutare la sua tetra prospettiva nella possibilità di uscire immediatamente dalla struttura carceraria per riprendere una esistenza quasi normale, come nel caso di affidamento in prova al servizio sociale.

In questa situazione il cosiddetto «diritto premiale» non appare ulteriormente dilatabile, se parametrato al principio di cui all'art. 112 della Costituzione, senza rischiare di violarne il sostanziale contenuto.

Anche i vari aspetti del diritto processuale penale, ricollegabili alla posizione assunta dagli indagati o dagli imputati che assumono il ruolo di collaboratori di giustizia, allo stato attuale si configurano congruamente disciplinati dal legislatore. La Commissione intende riferirsi ai due profili che, con diversa obiettività, pongono all'attenzione quali problematiche più salienti: 1) gli strumenti giuridici con finalità di tutela che il magistrato può adottare nell'ambito delle indagini preliminari e del giudizio; 2) il valore probatorio dei contributi offerti dai collaboratori.

Sul primo punto, si osserva che la normativa introdotta con il decreto-legge n. 8 del 1991 e successive modificazioni contempla elastici ed immediati interventi in qualsiasi fase e grado del processo nonché della successiva esecuzione per fronteggiare - attraverso forme di detenzione extramuraria cui può ricorrersi fin dal momento dell'arresto o del fermo - gravi ed urgenti motivi di sicurezza inerenti ai collaboratori di giustizia (art. 13, comma 4 e 13-bis, comma 1 del decreto-legge n. 8 citato); interventi ai quali il regolamento del 24 novembre 1994 ha affiancato disposizioni specifiche intese ad evitare sbilanciamenti anticipati o prassi tali da snaturare il loro carattere sicuramente straordinario.

Su questo versante, la magistratura e le forze dell'ordine possono di certo vantare, per fronteggiare le varietà di situazioni ed esigenze profilabili, una collaudata esperienza quale quella maturata fin da quando, diversi anni addietro, nel nostro ordinamento venne notoriamente introdotto l'istituto degli arresti domiciliari.

Si è comunque appreso - secondo quanto già riferito - che è ormai di prossima emanazione anche il decreto del Ministro di grazia e giustizia, da adottare di concerto con il Ministro dell'interno, con il quale, in aderenza alla delega disposta dall'art. 13-ter, comma 4 del decreto-legge n. 8 del 1991, saranno stabilite le modalità attuative delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario applicabili alle persone ammesse o da ammettere allo speciale programma di protezione. In tale prospettiva, la Commissione avanza l'auspicio che il provvedimento in corso di adozione contenga norme tali da temperare equilibratamente le esigenze di tutela del collaboratore, o di chi si accinge a vedere riconosciuto dallo Stato tale ruolo, con quelle cautele, sulla valenza e serietà della scelta, che la società si aspetta dalla magistratura prima di passare a forme di detenzione extramuraria.

Il lungo, approfondito dibattito, in sede di dottrina e giurisprudenza, sul valore attribuibile alle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia rispetto alla formazione del convincimento del magistrato, è stato risolto dal legislatore con l'introduzione dell'art. 192, commi 3 e 4 c.p.p., secondo cui: « le dichiarazioni rese dal coimputato del medesimo reato o da persona imputata in un procedimento connesso a

norma dell'articolo 12 sono valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermano l'attendibilità.

La disposizione del comma 3 si applica anche alle dichiarazioni rese da persona imputata di un reato collegato a quello per cui si procede, nel caso previsto dall'articolo 371, comma 2, lett. b) ».

La norma, che sembra formalmente dettare una metodologia obbligatoria cui il giudice deve fare riferimento nella valutazione delle dichiarazioni rese da soggetti collaboranti diversi dal testimone, nella sostanza afferma l'insufficienza di una dichiarazione del genere a sostenere una motivazione di condanna ove non sia possibile individuare dei riscontri che ne confermino la attendibilità.

È agevole cogliere nella disposizione citata l'embrione di un principio di prova legale che, in un sistema processuale basato sul criterio del libero convincimento del giudice, si configura isolatamente dal momento che ad esso non può essere abbinata la norma dell'art. 192, comma 2 c.p.p.. Richiedere, a proposito della categoria degli indizi, la connotazione della gravità, della precisione e della concordanza, quale condizione affinché acquistino idoneità dimostrativa dell'esistenza di un fatto, così come vuole la norma da ultima citata, perde ogni significato a fronte della constatazione che a nessuna disposizione il legislatore affida il compito di distinguere gli indizi dalle prove.

Il rischio di recepire dichiarazioni false o artatamente costruite dai collaboratori di giustizia – dei quali si è dovuta riscontrare talvolta la calunniosità – non sembra alla Commissione suscettibile di correttivi attraverso nuove modifiche di costruzione analoga al citato art. 192, commi 3 e 4 c.p.p., urtando con un impianto processuale penale che, anche nella nuova impostazione, si è complessivamente informato al principio del libero convincimento del magistrato, quanto piuttosto attraverso una maggior professionalità – non disgiunta da doverosa prudenza – da parte del giudice per il quale la presunzione di innocenza sancita dall'art. 27, comma 2 della Costituzione, non dovrà mai risolversi in una enunciazione formale, ma costituire l'*habitus* mentale, l'ambiente psicologico, nel quale deve maturare l'interpretazione di tutti gli elementi probatori.

PROPOSTE.

È sul versante organizzativo e gestionale dei collaboratori di giustizia, che, nel corso dei lavori della Commissione, si sono manifestate, soprattutto alla luce delle esperienze degli ultimi anni, problematiche serie e di vasta portata che implicano di segnalare al Parlamento e al Governo l'esigenza di incisivi, nuovi interventi legislativi onde migliorare e completare, con un'azione orientata in diversi settori, l'attuale normativa.

È allo strumento legislativo primario che la Commissione intende riferirsi, nel rispetto delle competenze istituzionali che vedono nel Parlamento il principale strumento di democrazia in quanto espressione della sovranità popolare per la durata del mandato ad esso conferito.

A fronte di ciò e della volontà omni-rappresentativa delle Camere debbono rispettosamente fermarsi le preoccupazioni di quanti possono aver ritenuto che il ricorso a forme normative subprimarie sia

servito a ridurre i tempi necessari ad una migliore definizione dell'*iter* procedimentale diretto a sottoporre il collaboratore di giustizia al programma di protezione così nel contempo evitando la possibile apertura di un dibattito anche su altri profili della questione dei «pentiti», come – per esempio – quello relativo ai limiti di utilizzazione processuale del contributo dei collaboratori.

Alla legislazione primaria la Commissione guarda in termini di convinto auspicio quale strumento giuridico di revisione e di aggiornamento sui seguenti temi in gran parte già disciplinati con il Regolamento di cui al decreto interministeriale di data 24 novembre 1994, del quale condivide le impostazioni finalistiche e, in ampia misura, la sostanza delle soluzioni tecniche così come impostate.

Adempimenti obbligatori connessi alla proposta.

La Commissione condivide non solo l'opportunità, ma considera necessario che l'organo competente a deliberare sull'ammissione allo speciale programma di protezione sia messo a conoscenza dello spessore della collaborazione contestualmente e a cura della stessa autorità che formula la proposta. Di conseguenza, nel corpo di quest'ultima, appare conveniente che siano specificate dettagliate notizie almeno sui fatti di maggior valenza criminale sui quali il collaborante si è rivelato o può rivelarsi in grado di dare un serio contributo processuale.

Prodromica ad un obbligatorio adempimento del genere è comunque l'esistenza di un atto nel quale siano state raccolte la volontà, esplicita o implicita, del soggetto interessato ad assumere il ruolo di collaboratore di giustizia, nonché la indicazione, almeno in un quadro complessivo di riferimento, del sodalizio criminoso e dei reati più gravi sui quali, in quel momento, egli può ed intende riferire.

Proponendo di prescindere da ogni questione sulla sua denominazione, la Commissione non considera a tal fine necessaria la previsione di un documento «speciale» che potrebbe ingenerare equivoci sulla natura della funzione (giudiziaria o amministrativa) svolta dall'autorità che ne raccoglie i contenuti, tanto più quando la stessa qualità processuale del soggetto interessato porta naturalmente ad individuare la norma nel codice di procedura penale che ne disciplina la forma.

Sembra opportuno che la *ratio* di tale atto non venga confusa con i suggerimenti di quanti propongono la fissazione di un limite temporale al contenuto della collaborazione; nel senso cioè di imporre al collaborante l'obbligo di dire tutto immediatamente o entro una certa data.

A parte la considerazione che questa impostazione sembra contrastare con il «diritto di denuncia» e di «auto denuncia» attribuito dalla legge a ciascun cittadino senza limiti di ordine temporale, la vasta esperienza acquisita dalla magistratura e dalle Forze dell'Ordine in tale settore ha dimostrato che soprattutto in una prima fase il collaboratore, per le ragioni più varie, ivi comprese quelle di una comprensibile cautela, per l'esposizione a rischio che il ruolo assunto comporta, non fornisce agli organi inquirenti il quadro completo delle attività illecite sulle quali è in condizioni di interloquire. Soltanto in momenti

successivi, accettato psicologicamente il nuovo *status* e verificati i contenuti concreti della protezione accordatagli, egli è portato ad ampliare il contenuto delle sue dichiarazioni.

Imporre pertanto una immediata o stretta cadenza temporale come limite all'ambito della collaborazione, sotto pena di conseguenze non sempre ben specificate da parte di quanti sostengono che il collaboratore dica tutto e subito, non si configura come una via concretamente praticabile.

È lecito domandarsi, ad esempio, quale potrebbe essere la reazione normativa dell'ordinamento se il collaboratore, in presenza di una norma che fissasse «a pena di decadenza» un termine nel quale indicare tutti i fatti delittuosi suscettibili di un potenziale contributo processuale, fornisse successivamente in via spontanea delucidazioni su nuovi reati, su crimini – in ipotesi – di estrema gravità. Non sembra potersi condividere la conclusione che, in una situazione del genere, consumatosi il termine di decadenza, il collaboratore debba o possa essere privato dello *status* giuridico su cui si fonda il programma di protezione. Ove egli già usufruisse di siffatto programma, sarebbe anomalo che un contributo processuale, nuovo rispetto ad un ipotetico termine di decadenza già fissato, portasse, a titolo punitivo, alla sua revoca; ove non fosse stato ancora ammesso allo speciale programma di protezione, sarebbe utile anzi proporre una revisione della precedente deliberazione proprio sulla scorta di tali nuove indicazioni. L'anomalia di una diversa soluzione è ancor più evidente in quanto è inconfutabile l'equazione per cui a più vasto contributo corrisponde un incremento percentuale dell'esposizione al rischio del soggetto che lo rende.

Gli elementi concernenti il pericolo per l'incolumità del soggetto interessato e di quanti a lui vicino, di riflesso, possono trovarsi ad incorrere negli stessi rischi – naturale corredo della proposta – potranno costituire frutto di acquisizioni anche esterne al collaboratore di giustizia, sulla base delle notizie e dei riscontri nel patrimonio conoscitivo degli organi pubblici competenti.

Il sistema sanzionatorio vigente è in grado di contrastare i rischi di possibili fughe di notizie, con pregiudizio delle indagini in corso, che la trasmissione di tali dati coperti dal segreto ad altro ufficio di natura amministrativa, quale è la Commissione centrale, può implicare almeno nella stessa misura in cui esso garantisce l'analogo pericolo che astrattamente può configurarsi con riferimento all'art. 118 c.p.p. nella parte in cui stabilisce che il Ministro dell'interno, direttamente o per mezzo di un ufficiale di polizia giudiziaria o del personale della Direzione investigativa antimafia, appostamente delegato, possa ottenere dall'autorità giudiziaria competente, anche in deroga al divieto stabilito dall'art. 329 c.p.p., copie di atti.

La problematica dei riscontri.

I riscontri assolvono allo scopo di dimostrare l'attendibilità delle dichiarazioni rese dai collaboratori, diversi dai testimoni, secondo la norma di cui all'art. 192, commi 3 e 4 c.p.p. il cui testo è stato in precedenza già integralmente riportato.

Essi assumono dunque una funzione probatoria finalizzata al giudizio e come tale interna al processo.

Muovendo da questa premessa, la inclusione nella proposta dello speciale programma di protezione dei riscontri acquisiti nel corso delle indagini, in quanto destinata alla Commissione centrale, organo di natura amministrativa, non appare propedeutica al contenuto delle decisioni che essa deve adottare.

Non può competere infatti alla Commissione centrale giudicare attendibili o meno le dichiarazioni rese dai collaboratori di giustizia, essendo tale valutazione rimessa con opportuna esclusività alla magistratura penale.

È, di conseguenza, sul presupposto *juris tantum* costituito dalla attendibilità di tali soggetti, già positivamente vagliata dall'autorità giudiziaria se quest'ultima ha inoltrato la necessaria proposta, che l'organo amministrativo di cui all'art. 10 del decreto-legge n. 8 del 1991 dovrà valutare il ricorso dei requisiti specificamente fissati da detta normativa per l'ammissione del collaboratore allo speciale programma di protezione.

La soluzione opposta, tra l'altro, impegnerebbe l'autorità giudiziaria proponente non soltanto ad anticipare elementi e valutazioni, quali i riscontri, che viceversa potrebbero modificarsi nel prosieguo delle indagini, ma addirittura porterebbe ad ipotizzare un giudizio della Commissione centrale sulla «valenza» dei riscontri medesimi. Configurazione sicuramente da evitare, potendo altrimenti astrattamente accadere che tale organo esprima una valutazione complessiva del tutto od in parte difforme da quella maturata presso l'autorità giudiziaria con preoccupanti, potenziali riflessi di ordine negativo sul futuro merito dello stesso procedimento.

La previsione del parere del Procuratore Nazionale Antimafia.

Limitando, per le ragioni esposte in precedenza, la valutazione sul solo versante della congruità della normativa vigente, la Commissione condivide l'opportunità della introduzione nell'*iter* amministrativo relativo all'adozione dello speciale programma del parere obbligatorio del Procuratore Nazionale Antimafia quando la collaborazione, concernendo procedimenti per taluno dei delitti previsti dall'art. 51, comma 3-bis c.p.p., investa reati rispetto ai quali egli è chiamato in base all'art. 371-bis c.p.p. ad esercitare le due funzioni.

Il suo intervento appare in grado di offrire un utile contributo conoscitivo oltrechè un modo di composizione razionale di possibili situazioni delicate.

La natura amministrativa della funzione della Commissione centrale rispetto alla indipendenza ed autonomia che caratterizza fondamentalmente l'attività giurisdizionale, non può mancare di incidere più o meno indirettamente sulle sue determinazioni.

Sicché ben difficilmente potrà accadere che la Commissione in questione respinga un programma di protezione richiesto da un ufficio requirente in quanto ritenga di scarsa valenza processuale il contributo del collaboratore interessato, o quando dall'istruttoria condotta emergano elementi non sempre collimanti con la proposta.

Sono intuibili i disagi che in situazioni del genere verrebbero a crearsi e le conflittuali conseguenze che potrebbero negativamente scaturire. Non sarebbe esclusa una potenziale frizione dagli sviluppi imprevedibili, con possibili approdi sui mezzi di diffusione; sicché il lavoro della Commissione rischierebbe in questi casi di essere pesantemente influenzato dal sospetto di voler impedire lo sviluppo fino in fondo dell'azione giudiziaria.

La interposizione del Procuratore nazionale antimafia, chiamato ad esprimere un parere sulla valenza probatoria e sul ruolo processuale del collaboratore, si porrebbe come un filtro di garanzia tra il pubblico ministero richiedente e la Commissione, rappresentando una soluzione in grado di ammortizzare le ipotesi di potenziale contrasto cui si è fatto riferimento.

Anche tecnicamente la previsione di un parere «obbligatorio» del Procuratore nazionale antimafia è da condividere sia rispetto alla ammissione allo speciale programma che alle ipotesi di modifica o revoca dello stesso. Secondo le attribuzioni demandate dalla legge, infatti, al Procuratore nazionale antimafia compete una vasta conoscenza in materia di criminalità organizzata (art. 371-bis.3, lett. c, c.p.p.). È indubbio pertanto che il passaggio attraverso il suo ufficio delle richieste di protezione proposte da organi inquirenti che, per definizione, non hanno pari diritto e la stessa possibilità di aggiornate notizie che la Commissione centrale è in grado di avere dalla Direzione nazionale antimafia prima di decidere sulla delicata materia delle revoche o delle modifiche al programma, non può che ripercuotersi positivamente sull'esito sostanziale dei relativi *iter* amministrativi.

Il Procuratore nazionale antimafia potrà arricchire, precisare, spiegare il contenuto sostanziale della collaborazione indicata dal pubblico ministero così consentendo all'organo collegiale di disporre di più concreti elementi di giudizio, in una visione più generale e dettagliata del ruolo assunto dal soggetto indicato nella proposta. Essendosi verificato, e non una sola volta, che gli uffici del pubblico ministero hanno dimostrato di ignorare l'esistenza di un collegamento tra le rispettive indagini in base al carattere unitario della fonte probatoria.

Generalizzando nel settore di competenza l'intervento – a contenuto ovviamente non vincolante – del Procuratore nazionale antimafia, si renderebbe più razionale il merito dell'apposita norma del decreto interministeriale di data 24 novembre 1994 che, nella formulazione attuale, introduce, con riguardo ai due commi che lo compongono, una distinzione di incerto significato.

L'obbligatorietà prevista dal regolamento è sancita nei casi in cui la collaborazione attiene a procedimenti per taluno dei delitti previsti dall'art. 51, comma 3-bis c.p.p., ed in particolare quando, in relazione ad essi «sussiste la possibilità che più uffici del Pubblico Ministero procedano ad indagini collegate a norma dell'art. 371 dello stesso codice».

L'obbligatorietà del parere, così, finisce per configurarsi non soltanto collegata ad una mera «possibilità», ciò che rende quasi arbitrario il ricorso al Procuratore nazionale antimafia da parte della Commissione con una lesione intuibile del principio di ugualianza, ma soprattutto finisce per attribuire alla Commissione, organo amministrativo, un compito proprio della autorità giudiziaria

e cioè quello di identificare «la possibilità» di configurare indagini collegate.

Poiché il dato dovrà riconnettersi ad elementi di fatto, appare del tutto evidente il rischio che, per tale via, la Commissione finisca per enunciare come suscettibili di collegamento, ai sensi dell'art. 371 c.p.p., indagini preliminari in aperto dissenso con i pubblici ministeri di esse titolari con potenziale sviluppo di momenti di confusione rispetto alla coordinata coerenza che deve esistere fra attività processuale e attività amministrativa; quest'ultima alla prima comunque subordinata o consequenziale.

Revisione dei soggetti da sottoporre a protezione: a) rispetto ai reati; b) rispetto al rapporto con il collaboratore di giustizia.

L'ammissione al programma speciale ha dei riflessi assai consistenti in termini di impegno economico, di strutture logistiche, di personale delle Forze dell'ordine, di conseguenze riflesse su un indeterminato numero di uffici dell'apparato dello Stato, per cui deve convenirsi sulla esigenza che si operi un effettivo vaglio sulle proposte in continua crescita, come dimostra il progressivo aumento del numero dei collaboratori sottoposti a protezione dalla Commissione centrale nel corso dell'ultimo anno.

D'altronde è opportuno richiamare l'attenzione sull'esigenza di una azione della Commissione centrale che deve proporsi di conseguenza in tal senso selettiva, ove si considerino le ormai migliaia di soggetti da proteggere e le problematiche che da ciò scaturiscono, a fronte delle quali si manifesta, per la configurazione dell'ordinamento, una rigidità dell'organico delle Forze dell'ordine disponibili in un determinato momento, come tali suscettibili di aumento – a prescindere da altre difficoltà, collegate ad esempio al relativo incremento di spesa anche per quanto riguarda l'adeguamento delle dotazioni necessarie – solo con intervalli temporali assai lunghi quali quelli richiesti per esaurire le prescritte procedure di concorso.

Non va dimenticato che l'attuale carenza di una struttura analoga a quella disciplinata negli Stati Uniti con il *Marshal Act*, ossia dotata di competenza esclusiva di tutela nei confronti di tali categorie di soggetti, riversa il relativo compito su altri corpi delle Forze dell'ordine, già deputati in modo assai impegnativo sul fronte dell'attività di polizia, di prevenzione e di sicurezza, i quali vengono a subire un depotenziamento con riflessa riduzione del controllo del territorio e dell'azione esercitabile nei confronti della criminalità.

In questa realtà, proprio l'intento di rafforzare la pressione investigativa sulle organizzazioni a delinquere di stampo mafioso, induce la Commissione a richiamare l'attenzione del Parlamento e del Governo sulla pronta adozione di strumenti legislativi che, mantenendo un complesso di disposizioni in grado di incentivare, soprattutto sotto il profilo qualitativo, forme di collaborazione e dunque ad accrescere, con effetto scardinante, le dissociazioni dalle organizzazioni criminali – come è avvenuto anche nel caso di sodalizi assai pericolosi, quali «cosa nostra» – consentano di operare una selezione più attenta rispetto ai soggetti destinatari di speciali forme di protezione.

Non dovranno più rappresentarsi casi, neppure in termini di ipotetica proposta, in cui la scelta di collaborare di un soggetto configurato per lo Stato il possibile onere di doversi impegnare a proteggere parimenti oltre cento persone.

Ad una più attenta e meditata deliberazione da parte della Commissione centrale, è auspicabile che si affianchi una riforma che, senza privare la normativa dell'elasticità necessaria a fronteggiare anche casi eccezionali, contenga il novero dei familiari e dei terzi da proteggere; novero che altrimenti, in mancanza di una più rigorosa impostazione, potrebbe avviarsi, sulla base di ipotesi di pericolo sempre astrattamente configurabili, ad una moltiplicazione dai confini sempre più indefiniti.

In questa prospettiva, potrebbero, ad esempio, distinguersi nell'ambito dei rapporti di parentela, i familiari più vicini al collaborante (moglie, figli, genitori) o quelli con lui conviventi, da considerare a rischio nel quadro di una configurazione di pericolo presunto, mentre l'estensione del programma speciale a tutti gli altri parenti ed ai terzi potrebbe essere subordinata alla comprovata esistenza di pericolo concreto.

Una aggiuntiva selezione potrebbe passare attraverso uno sviluppo ulteriore e diverso rappresentato da una preventiva ridefinizione, in base a legge, dei reati rispetto ai quali l'ordinamento statale preveda speciali programmi di protezione. Si tratterebbe cioè di estrapolare le più gravi figure delittuose che possono giustificare la disponibilità dello Stato e dunque della società civile, ad impegnarsi in misura così massiva nella ricerca della relativa affermazione di giustizia.

D'altra parte è notorio che, a fronte di crimini di maggiore allarme sociale, corrisponde un impegno delle Forze dell'ordine più intenso, anche attraverso l'intervento di organi a ciò specificamente deputati, di quello che viene profuso nella ricerca degli autori di altri reati.

La categoria dei collaboratori in ipotesi attualmente configurabile con riferimento ad un numero assai lato di fattispecie delittuose (sul punto si rinvia al paragrafo intitolato: *I reati rispetto ai quali si configura giuridicamente la collaborazione di giustizia*) – ove limitata ai crimini più pericolosi quali, esemplificativamente, le associazioni a delinquere, quelle di stampo mafioso o dirette al traffico di sostanze stupefacenti (con esclusione dell'ipotesi prevista dall'art. 74, comma 6, del D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309), le associazioni segrete, eversive o sorrette da finalità di terrorismo, i reati a tutte queste propedeutici, gli omicidi, le stragi e gli altri delitti dolosi contro l'incolumità pubblica, il traffico di armi, il riciclaggio, i reati in materia di droga di cui all'art. 73 e 80, comma 2 del D.P.R. citato – porterebbe ad una loro ridefinizione con esclusione di quelle altre ipotesi di reato dotate di pericolosità di gran lunga inferiore se paragonate all'elencazione che precede e dunque, in definitiva, ad una più razionale concentrazione delle Forze dell'ordine sui collaboranti di maggiore spessore.

Le modifiche e la revoca dello speciale programma di protezione e di assistenza.

L'impegno di cospicui stanziamenti pubblici, sui quali gravano i programmi di assistenza accordati in genere a tutti i soggetti protetti

con conseguenti significativi esborsi economici a carico dell'erario per un tempo indeterminato nell'attuale assetto normativo, già di per sé denota l'esigenza imprescindibile di evitare che le decisioni della Commissione centrale si trasformino, direttamente o indirettamente, in nuove, diffuse forme di previdenza di contenuto analogo ai trattamenti pensionistici che, nella realtà di bilancio dello Stato, difficilmente la collettività comprenderebbe e accetterebbe.

Tenuto conto che il programma di assistenza si delinea come un corollario relativo all'adozione del programma speciale di protezione, la prospettiva del momento in cui quest'ultimo potrà essere revocato rappresenta un punto focale della disciplina normativa in materia.

L'esigenza di prevedere strumenti giuridici in grado di porre un limite di ordine temporale all'onere di cui si fa carico lo Stato nei confronti dei soggetti ammessi a tale forma particolare di tutela, va contenuta, del resto, con il dovere di consentire a costoro di sviluppare nuovamente normali rapporti sociali e di reinserirsi effettivamente nel quotidiano, sia sotto il profilo lavorativo sia sotto quello della vita di relazione.

Nel relativo disegno non deve essere sottovalutato il rischio prolungato, forse anche in taluni casi a tempo indefinito, cui il collaboratore di giustizia, per il ruolo assunto, può trovarsi esposto nel momento in cui rafforza l'azione dello Stato contro l'originaria associazione di appartenenza.

La vendetta è notoriamente un triste patrimonio dei sodalizi criminali di stampo mafioso ed essi hanno numerose volte dimostrato in ciò una coerenza che non viene meno né si attenua per il trascorrere del tempo.

È dunque nella «mimetizzazione» del collaboratore che, come è stato più volte ribadito dal direttore generale della Criminalpol e dal direttore del Servizio centrale di protezione, può trovarsi la soluzione del problema. È chiara allora tutta l'importanza che assume la possibilità di dar corso in maniera adeguata e sicura al cambiamento delle generalità, attualmente possibile – ed il punto andrebbe rimeditato per l'importanza che esso riveste – solo a seguito di richiesta dell'interessato.

Il mutamento delle generalità, congiunto allo spostamento dal luogo di origine del collaboratore e del suo nucleo familiare, ove integrato dalla offerta di concreta possibilità di svolgere in Italia, o all'estero nei casi più gravi, attività di lavoro o di impresa, ancorché non necessariamente identica a quella svolta prima dell'ammissione allo speciale programma, può loro consentire di riappropriarsi di un'auto-sufficienza e dunque di una vita normale.

Una volta così assicurato l'accesso ad una indipendenza economica, potranno venir meno gli oneri di pari natura che, diversamente, non è difficile prevedere, finiranno per costituire una costante, in termini crescenti, delle future poste di bilancio dello Stato.

In questo senso va condivisa l'impostazione normativa inserita nel Regolamento che considera fatti valutabili ai fini della modifica o della revoca delle misure di tutela e di assistenza sia l'avvenuto cambiamento delle generalità del soggetto interessato, sia l'offerta al me-

desimo della concreta possibilità di svolgere attività di lavoro o di impresa.

La detenzione extracarceraria.

Anche la sostanza della previsione regolamentare concernente le condizioni relative alla custodia in luoghi diversi dagli istituti penitenziari va condivisa.

Salvo casi eccezionali, quali quelli di dissociazione dei vertici delle organizzazioni criminali più pericolose, subordinare la detenzione extramuraria, prima dell'approvazione dello speciale programma, ad una preventivo interpellò - da parte dell'Autorità giudiziaria o del Capo della Polizia, organi che secondo la legge possono attualmente rispettivamente autorizzarla e richiederla - del Dipartimento della amministrazione penitenziaria sulla possibilità in concreto di assicurare la dovuta tutela, rispetto al soggetto interessato mediante custodia, in quell'attuale momento, in istituto penitenziario, significa razionalizzare una situazione sviluppatasi nella prassi di questi anni in modo anomalo sotto diversi aspetti.

In questo modo, il collaboratore uscirà dal carcere quando sarà stato approvato il programma di protezione e quando si avrà la certezza che egli meriti un certo tipo di intervento da parte dello Stato.

Sarà in tal modo possibile contenere il rischio rappresentato da un largo ricorso, fin da un primo momento, alla detenzione extracarceraria, mettendo nel contempo, in un certo senso, l'autorità giudiziaria al riparo da forme di pressione che potrebbe il collaborante adottare subordinando il suo contributo alla previa acquisizione di uno status, se non di libertà, più leggero della custodia in carcere.

Si ribadisce che quest'ultima deve rappresentare l'eccezione. Soprattutto, essa - per i rischi di fuga, impliciti in qualsiasi detenzione extramuraria perchè meno custodita - dovrebbe, fatte salve situazioni particolari, naturalmente seguire e non precedere il riscontro da parte dell'Autorità giudiziaria sulle indicazioni fornite, potendosi altrimenti risolvere in un sistema studiato da chi cela propositi di evasione.

Si evita in tal modo, peraltro, che venga in definitiva delegittimata la stessa struttura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria atteso che la detenzione extracarceraria determinata da esigenze di tutela dell'incolumità dell'interessato, ove rappresenti una soluzione cui si ricorra con una certa disinvoltura, rischia di ingenerare all'esterno un giudizio riflesso di inadeguatezza, se non di incompetenza, del personale chiamato a svolgere compiti di polizia penitenziaria e delle relative dotazioni approntate dallo Stato.

Né va sottovalutato che l'abituale ricorso alla custodia in luoghi diversi dagli istituti penitenziari onde proteggere il collaboratore di giustizia comporta un notevole impegno di uomini e mezzi da parte delle Forze dell'ordine, chiamate ad assicurare con una continua presenza le esigenze di tutela del soggetto ad esse affidato, a dif-

ferenza dei normali arresti domiciliari rispetto ai quali viene svolta un'attività di controllo saltuario.

È dunque necessario operare anche su detto versante una più attenta cernita rispetto ad una prassi largamente diffusa, la quale presenta il rischio aggiuntivo di introdurre dubbi sulle persone che possano aver contattato all'esterno la persona protetta, con conseguenti sospetti, in sede processuale, sulla complessiva attendibilità delle sue dichiarazioni; sospetti che, nell'ipotesi di detenzione in carcere, troverebbero possibilità di soluzione attraverso il controllo sui permessi e sui colloqui, la cui annotazione è doverosamente prescritta all'interno delle strutture carcerarie.

La polizia di protezione.

La polizia di protezione deve essere affidata ad organi diversi da quelli che esercitano funzioni di polizia investigativa. È questa l'opinione diffusa che la Commissione ha raccolto nel corso dei suoi lavori.

La confusione dei due ruoli rischia infatti di ripercuotersi in maniera negativa al momento del processo sul collaboratore, essendo intuibile che il continuo affiancamento del soggetto da proteggere da parte dello stesso organismo che procede alle investigazioni o alle indagini rischia di innescare pericolose diffidenze con negative ripercussioni sugli stessi risultati degli accertamenti.

Tali diffidenze possono rafforzarsi a fronte della situazione per cui un collaboratore, custodito in luoghi diversi dagli istituti penitenziari, si trova di fatto ad essere affidato normalmente proprio a quell'organismo delle Forze dell'ordine che conduce l'indagine e, spesso, proprio a quel personale con cui ha avuto inizio la stessa collaborazione e dal quale viene così a dipendere non soltanto per ragioni di tutela, ma anche per quanto attiene alle normali esigenze di vita.

Lo sviluppo di un rapporto di coabitazione suscettibile di protrarsi per anni cui intuibilmente si abbinano forme di familiarità, quando non di amicizia, deve essere evitato recuperando all'esclusivo ruolo investigativo il personale a ciò deputato che di conseguenza, nel rispetto di un naturale principio di prudenza dimostrativo anche all'esterno dell'imparzialità che deve sorreggere la relativa azione, non deve avvicinare le fonti di prova oltre il tempo necessario ad individuarle e ad acquisirne i contenuti.

L'attribuzione in via esclusiva al Servizio centrale di protezione, dotato di adeguata autonomia, del compito di sovrintendere alla sicurezza dei soggetti ammessi allo «speciale programma» di cui all'art. 10 del decreto-legge n. 8 del 1991 sulla scia delle esperienze già maturate in altri Paesi (segnatamente quella degli Stati Uniti, ove la tutela di testimoni liberi e dei loro familiari è di spettanza della *Witness Security Division* dipendente dal *U.S. Marshal Service*, nonché quelle del *Bundes-Criminalamt* tedesco) si pone dunque come un obiettivo particolarmente urgente nell'ambito di una aggiornata revisione della normativa in materia di collaboratori di giustizia.

L'attuazione del Servizio in tale rinnovata prospettiva, richiede, oltre ad un naturale potenziamento dell'organico, la configurazione

della relativa struttura sulla base di un'articolazione territoriale, nonchè la competenza ad instaurare i necessari, riservati rapporti con gli enti titolari di pubblici servizi e, se del caso, con soggetti privati per risolvere tutta la problematica di varia natura che affianca il vivere quotidiano dei soggetti protetti.

È necessario infatti che il servizio sia dotato qualitativamente di determinate professionalità, per esempio anche gli assistenti sociali e gli psicologi che in tal genere di lavoro sono assai scarsi se non del tutto assenti, come pure che la relativa azione si ispiri a principi di specializzazione, di autonomia e di assoluta garanzia di segretezza, i quali costituiscono il «modus operandi» dell'agenzia dei *Marshals*.

Opportunamente è stato richiamato in termini positivi nella seduta del 15 novembre 1994 dal Procuratore della Repubblica e dal Procuratore della Repubblica aggiunto presso il Tribunale di Palermo l'elevato grado di specializzazione del personale inquadrato nell'agenzia statunitense. Esso, sebbene incluso nel Dipartimento di Giustizia, gode, in funzione della massima sicurezza, di una riconosciuta e praticata autonomia che privilegia il vincolo di segretezza perfino nei confronti degli stessi procuratori distrettuali i quali ignorano, fino al preciso momento della presentazione del collaborante accompagnato dai *Marshals*, dove si trovi, da dove provenga e quando arriverà.

Niente vieta poi che per l'attività operativa di protezione (traduzioni, o sorveglianza fissa sotto le abitazioni), stante l'elevato numero dei soggetti cautelati, il Servizio centrale di protezione possa avvalersi degli organismi periferici delle Forze dell'ordine con una distribuzione di compiti coordinata dal Prefetto, fermo restando che dovrà essere evitato il ricorso a strutture come la D.I.A., lo S.C.O., il R.O.S. e lo S.C.I.C.O. attesa la loro fondamentale finalità investigativa.

La raccomandazione che la Commissione in tal senso rivolge al Parlamento ed al Governo consentirà attraverso il recupero al loro naturale ruolo di qualificati investigatori, di rafforzare l'azione contro la criminalità organizzata che la Magistratura e le Forze dell'ordine sviluppano attualmente con alto senso di responsabilità e con un impegno spinto, in tanti casi, fino al limite del sacrificio personale.