

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. XCI
n. 2

RELAZIONE

SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE
PER COLORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA

(Secondo semestre 1996)

*(articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8,
convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82)*

Presentata dal Ministro dell'interno

(NAPOLITANO)

Comunicata alla Presidenza il 19 maggio 1997

INDICE

Premessa	Pag. 7
PARTE PRIMA: Il sistema di protezione	
<i>Capitolo I: I programmi speciali di protezione</i>	<i>Pag. 11</i>
1. L'Organo proponente	» 13
2. Il Capo della polizia	» 19
3. La Commissione centrale	» 24
4. I numeri del sistema di protezione	» 25
<i>Capitolo II: L'efficacia dei programmi speciali di protezione ...</i>	<i>» 35</i>
1. L'attuazione dei programmi: tra sicurezza e reinserimento sociale	» 37
2. La verifica dei programmi: l'adeguatezza delle misure speciali	» 41
3. La revoca dei programmi: l'importanza del comportamento tutelato	» 44
<i>Capitolo III: Le modalità generali di applicazione</i>	<i>» 49</i>
1. La sicurezza	» 51
a) La riservatezza: la documentazione di copertura e la vita di «tutti i giorni»	» 51
b) La località «protetta»	» 53
c) Le citazioni e le audizioni a distanza	» 55
2. L'assistenza ed il reinserimento sociale	» 58
a) Il sostegno economico	» 58
b) L'assistenza sanitaria	» 60
c) L'assistenza legale	» 62

3. Il programma speciale di protezione e lo stato detentivo	Pag. 63
a) La detenzione in carcere del collaboratore di giustizia	» 63
b) Le misure alternative alla detenzione	» 65
 PARTE SECONDA: Il perfezionamento del sistema	
 <i>Capitolo I:</i> Sei anni di applicazione della legge: la verifica e le modifiche da apportare al sistema	
	» 71
 <i>Capitolo II:</i> Gli aspetti normativi - Il gruppo di lavoro interministeriale	
	» 79
1. La separazione tra premio e protezione	» 81
2. La «qualità» della collaborazione e la riduzione dei reati «rilevanti»	» 83
3. Il potenziamento delle misure ordinarie di protezione: la creazione del cosiddetto «doppio binario»	» 87
4. La revoca del programma: tra automaticità e discrezionalità	» 91
 <i>Capitolo III:</i> I lavori della Commissione centrale	
	» 95
 <i>Capitolo IV:</i> Le iniziative del servizio centrale di protezione	
	» 105
1. L'«istruttoria tecnica»: il momento predecisionale	» 107
2. La razionalizzazione della distribuzione territoriale e l'importanza della centralizzazione del dato	» 109
3. Il programma speciale di protezione come «progetto di vita»	» 111
a) La partecipazione agli impegni di «Giustizia»	» 111
b) Gli aspetti assistenziali economici	» 113
c) Gli aspetti relazionali: la documentazione	» 114
d) Il lavoro	» 116
e) La cooperazione tra «tutelato» e «tutelante»	» 118
f) Il momento della fuoriuscita dal programma	» 119

4. La presenza sul territorio del servizio centrale di protezione	Pag.120
Considerazioni conclusive	» 123

PREMESSA

L'art. 16 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991, n.82, recante norme per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia, prevede che il Ministro dell'Interno presenti al Parlamento, con cadenza semestrale, una relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione.

La particolare, giustificata attenzione che costantemente circonda il tema dei collaboratori di giustizia rende il presente elaborato - alla stessa stregua di quelli che l'hanno preceduto - un necessario momento di verifica del funzionamento dei meccanismi attuativi dei programmi di tutela, nonché un utile spunto di riflessione circa i possibili aspetti evolutivi del sistema di protezione.

La necessità di sottoporre a revisione detto sistema pare poter conferire a questa relazione una valenza informativa del tutto peculiare sia in ordine alla effettiva, attuale consistenza del fenomeno, sia in merito alle proposte che l'Amministrazione dell'Interno - d'intesa con quella di Grazia e Giustizia - intende formulare circa la possibile riforma dei moduli operativi ed organizzativi concernenti la tutela e l'assistenza dei collaboratori di giustizia.

Anche per tale ragione, quindi, il presente rapporto - analogamente agli altri omologhi, precedenti lavori - si presenta suddiviso in due sezioni.

Nella prima, si è provveduto ad illustrare i dati e le informazioni relativi allo sviluppo delle collaborazioni ed all'attuazione delle necessarie misure tutorie, finalizzate queste a fronteggiare il conseguente pericolo ed a favorire il reinserimento sociale delle persone ammesse allo speciale programma di protezione.

Nella seconda parte, invece, oltre a tracciare le linee guida del progetto di revisione normativa e regolamentare del sistema di protezione, si è accennato all'impegno profuso sia dalla Commissione Centrale che definisce i programmi di tutela, sia dal Servizio Centrale di Protezione, ai fini della razionalizzazione e del perfezionamento dei processi decisionali ed operativi del sistema medesimo.

Infatti, la rivisitazione critica del fenomeno sembra ormai aver accertato l'indispensabilità di una seria risposta alle istanze riformatrici; l'esperienza acquisita dagli operatori rende sufficientemente delineati i termini progettuali entro cui doversi muovere, che, almeno in linea di massima, trovano unanimità di consensi, tanto negli ambienti politici ed istituzionali, quanto nell'opinione pubblica.

In tal senso, la presente relazione intende fornire una corretta informazione in merito alle diverse problematiche che concernono il "mondo" della protezione, affinché si possa contribuire, nell'ambito di un sereno, costruttivo dibattito, al perfezionamento di uno strumento il cui ricorso ha indubbiamente permesso il conseguimento di risultati positivi nell'azione di contrasto al crimine.

PARTE PRIMA:

il sistema di protezione

CAPITOLO I

I programmi speciali di protezione

1. l'Organo proponente

Nell'ultimo semestre del 1996 sono state 140 le richieste inoltrate al Capo della Polizia di adozione delle misure di protezione ai sensi degli artt. 11. comma 1, ult. parte, L.n. 82/1991 e 4, D.I. 24.11.1994, n. 687. misure di tutela e di assistenza da disporre cioè in via d'urgenza in attesa della decisione della Commissione Centrale in merito alla proposta di definizione dello speciale programma di protezione.

In totale, tra collaboratori di giustizia e familiari, sono state 950 le persone per cui è stata chiesta l'attuazione di dette misure.

Occorre subito rilevare che il numero delle richieste di misure urgenti di protezione, complessivamente, non si discosta significativamente da quelle rilevate nel precedente semestre e negli ultimi sei mesi del 1995, quando il Capo della Polizia ricevette, rispettivamente, 150 e 149 richieste di interventi d'urgenza.

Pare quindi stabilizzato il livello di crescita del fenomeno, che ormai sembrerebbe essersi attestato, da più di un anno a questa parte, su di una media di 25 nuovi collaboratori in più ogni mese.

E' altrettanto vero, d'altra parte, che è decisamente aumentato il numero dei familiari per cui sono state richieste misure urgenti di protezione: mentre nel primo semestre del '96 la media di crescita mensile si attestava sulle 100 unità, gli ultimi sei mesi dello stesso anno ha fatto registrare un sensibile aumento dei nuovi "ingressi" di familiari nel mondo della protezione, con una media di 125 unità ogni mese.

In sostanza, le Procure della Repubblica hanno richiesto misure di protezione per 150 persone ogni mese; mantenendo questa media in un anno cresce di 1800 unità il numero delle persone da proteggere e da assistere.

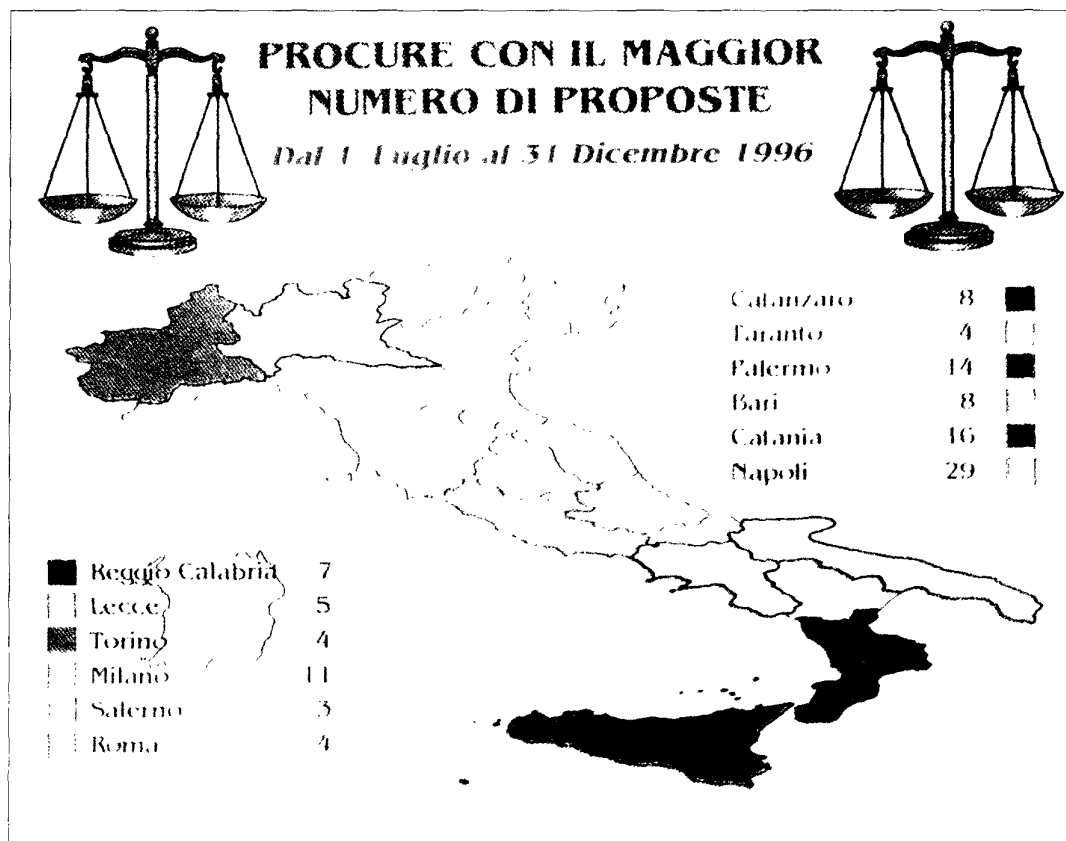
Questi dati invitano ad una duplice considerazione.

Da un lato, l'indubbia crescita del fenomeno - ormai costante - non può che suscitare estrema soddisfazione negli operatori della giustizia, vista l'enorme mole di notizie acquisite per l'accertamento dei vari episodi criminali accaduti: è un segnale chiaro che il compito di incentivazione di tale strumento assegnato alla normativa può definirsi pienamente realizzato.

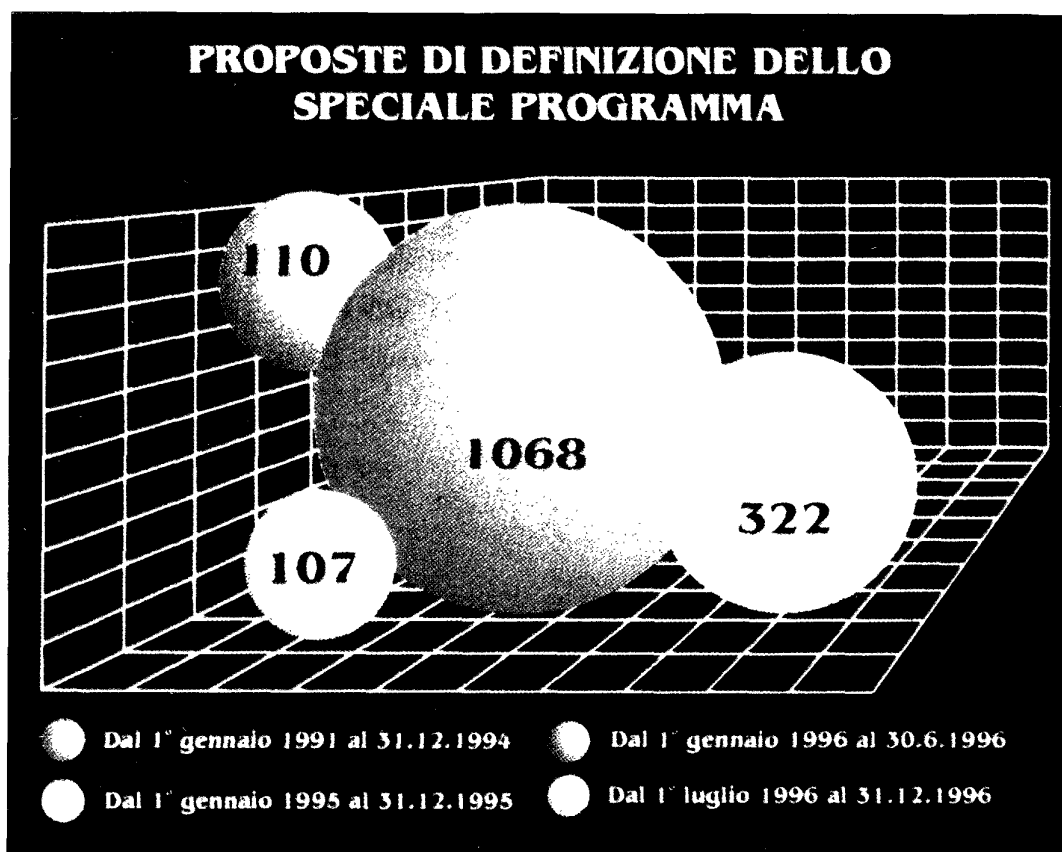
Dall'altro, però, la stessa crescita - o meglio la sua entità, la costanza nel tempo e, soprattutto, l'assenza di efficaci "valvole di sfogo" - invita, ormai da tempo, a riflettere circa la futura "tenuta" del sistema di protezione in cui, forse, si è fatto un ricorso a volte eccessivo allo speciale programma di protezione, anche se sempre giustificato dall'esigenza di intensificare le investigazioni sulle dinamiche delle grandi organizzazioni delinquenziali.

Di tale riflessione, giunta ormai ad una fase di costruttiva progettualità, si darà piena contezza nella seconda parte della presente relazione; basti qui solo considerare che i cennati numeri e quelli che si forniranno nelle pagine successive stanno a dimostrare l'ormai inevitabile necessità di un immediato intervento riformatore dell'intero sistema che, lasciando inalterato lo spirito incentivante delle collaborazioni, permetta di fronteggiare più adeguatamente i diversi gradi di pericolo scaturenti da dichiarazioni di differente spessore qualitativo.

Anche nel semestre in esame, sono le Procure della Repubblica di Napoli, Catania, Palermo e Milano ad aver presentato il maggior numero di richieste di misure urgenti di protezione.



Sono state 107 le proposte di definizione dello speciale programma di protezione presentate alla Commissione Centrale. Tutte sono provenute da Procure della Repubblica, non avendo quindi né il Capo della Polizia, né i Prefetti avanzato analoghe richieste.



Com'è agevole notare, anche il numero delle proposte di definizione dello speciale programma di protezione si è mantenuto costante nel secondo semestre del 1996.

Confermando un dato già rilevato nella precedente relazione, si è registrato un notevole numero di richieste di misure urgenti di protezione in rapporto alle proposte di definizione dello speciale programma di protezione: ulteriore segnale della tendenza del sistema a individuare nelle misure urgenti disposte dal Capo della Polizia una mera anticipazione del programma speciale di protezione.

Nella relazione concernente il 1° semestre del '96 si è già riferito delle anomalie prodotte da questa distorsione del sistema e, nella seconda parte dell'elaborato, verranno prospettate le soluzioni che si propone apportare.

In questa sede, appare però necessario evidenziare l'intento positivo che ha sostenuto tale ricorso alle misure urgenti di protezione da parte delle Procure proponenti: quello cioè di verificare scrupolosamente l'attendibilità delle dichiarazioni del collaboratore ed acquisire i necessari riscontri, tutelando l'incolumità fisica delle persone esposte a rischio, prima di formulare la proposta di programma speciale.

Occorre pertanto incoraggiare questa lodevole, necessaria esigenza di approfondimento dello spessore della collaborazione, tenuto conto del fatto che il programma speciale di protezione deve fronteggiare situazioni di pericolo connotate dalle caratteristiche della gravità e dell'attualità, e quindi dalla qualità delle dichiarazioni rilasciate e dal loro potere disarticolante nei confronti dei massimi sistemi criminali.

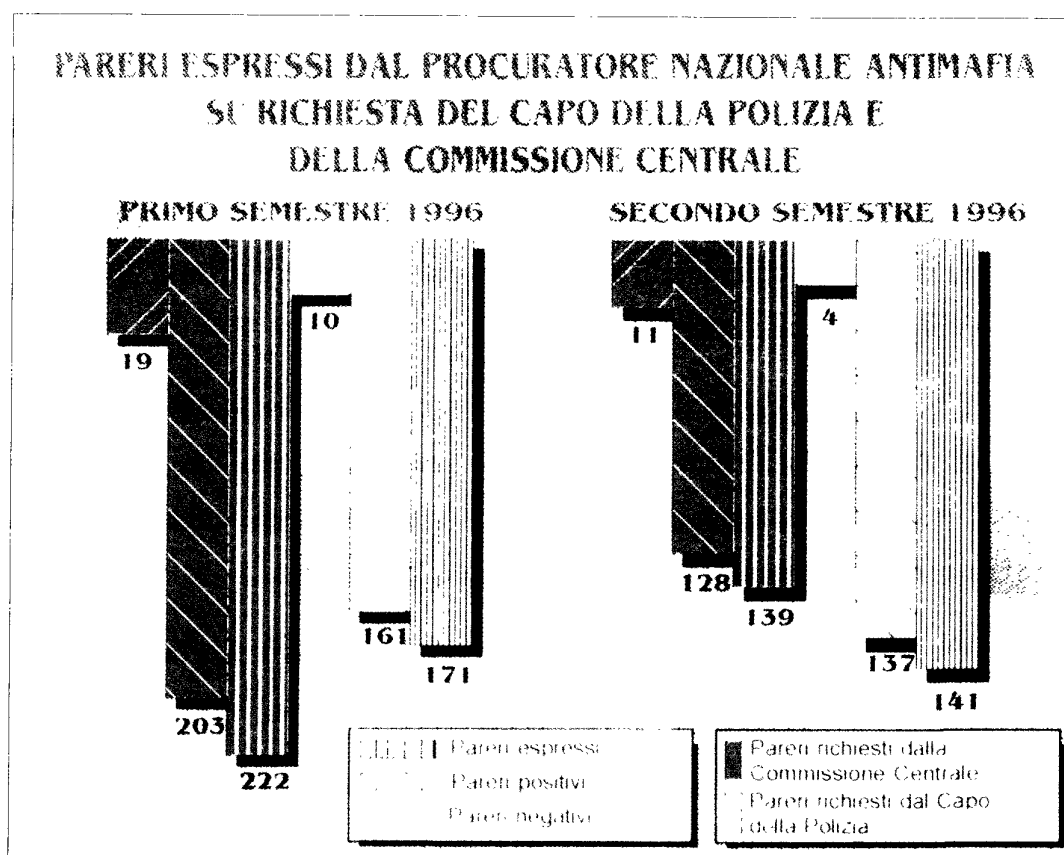
Ma, d'altra parte, come si dirà, occorre recuperare pienamente la funzionalità di un sistema al fine di metterlo in grado di modulare, qualitativamente e quantitativamente, gli interventi di tutela e di assistenza secondo le diverse, effettive esigenze che il caso concreto prospetterà.

Significativi anche i dati relativi all'attività consultiva svolta dal Procuratore Nazionale Antimafia.

Si intende far riferimento al parere che detta Autorità può essere chiamata ad esprimere in merito alla richiesta di misure urgenti di protezione o alla proposta di definizione dello speciale programma di protezione. Com'è noto, detto parere - che non è mai vincolante - può essere obbligatorio o facoltativo a seconda dei casi previsti dall'art. 3, D.I. 24.1.1994, n. 687.

Il fondamentale compito di coordinamento delle attività di indagine attribuitogli dalla normativa rende lo specifico, connesso ruolo svolto dal Procuratore Nazionale Antimafia di assoluta rilevanza per il funzionamento dei meccanismi della protezione dei collaboratori di giustizia. Giova ricordare, altresì, che detto ruolo è stato legittimato dalla sentenza della Corte Costituzionale del 6 settembre 1995, n. 420.

Doverosamente, pertanto, il dettato normativo gli ha assegnato un momento di necessaria centralità nella fase propositiva delle misure di protezione, da sottolineare maggiormente in vista dell'evoluzione qualitativa che il "mondo" della protezione si sta preparando a percorrere.



2. *il Capo della Polizia*

Il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia attribuisce al Capo della Polizia - che, com'è noto, vi agisce per il tramite del Servizio Centrale di Protezione - una serie particolarmente complessa e delicata di incombenze, di natura deliberativa, esecutiva e consultiva.

Momenti di sicura importanza, sono, ovviamente, quelli in cui il Servizio Centrale di Protezione è chiamato ad attuare le necessarie misure di tutela e di assistenza in favore di persone esposte a rischio per effetto della collaborazione fornita agli Organi inquirenti: espressa menzione va quindi fatta alle tipologie delle misure urgenti di protezione del Capo della Polizia e del programma speciale di protezione definito dalla Commissione Centrale.

Si è già potuto constatare come il sistematico ricorso alle misure urgenti da parte delle Autorità proponenti - seppur sostenuto da lodevoli intenti - e, soprattutto, la diffusa, errata convinzione che dette misure non avrebbero potuto avere contenuti diversi dall'eventuale, successivo programma speciale di protezione, non hanno certo agevolato una corretta "crescita" del sistema e, oggi, rischiano, unitamente ad altre cause, di porlo in seria difficoltà di funzionamento.

Giova sottolineare sinteticamente solo l'eccezionale delicatezza di tali provvedimenti, atteso il traumatico, immediato sradicamento delle persone esposte a pericolo dal "mondo" in cui hanno vissuto normalmente fino a quel momento; che non significa solo dover ricominciare daccapo una nuova vita, con tutte le difficoltà che comporta intraprendere *ex novo* le necessarie, quotidiane relazioni con l'esterno in una sorta di continua mimetizza-

zione, ma può determinare, in caso di mancata approvazione del programma speciale di protezione e di rientro nella località di origine, un rischio ancora più grave di quello da cui si è fuggiti qualche tempo prima.

D'altra parte, la risposta del Capo della Polizia non può nemmeno basarsi su un'istruttoria sufficientemente approfondita, poiché i tempi di intervento sono naturalmente strettissimi; si riesce appena ad acquisire il parere del Procuratore Nazionale Antimafia, anch'esso frutto di un esame necessariamente affrettato.

Perché il sistema funzioni in maniera equilibrata, non appare sufficiente ridurre ai casi eccezionali gli interventi urgenti, ma occorre anche graduare la tipologia di dette misure a seconda dei concreti livelli di pericolo avvertiti al momento; ciò tenendo altresì conto, in termini prognostici, dei probabili sviluppi della vicenda collaborativa ed evitando, quindi, di adottare misure tutorie sovradimensionate rispetto alle effettive necessità e, pertanto, probabilmente anche "pericolose" per la persona da tutelare ove non venisse adottato lo speciale programma di protezione.

A ben considerare, il Legislatore aveva già previsto che l'eventuale intervento tutorio fosse adottato dal Capo della Polizia solo "in casi di particolare urgenza", connotando quindi le misure urgenti di protezione di un grado di indispensabilità tale da metterne in debito risalto l'eccezionalità del ricorso rispetto alle proposte di definizione dello speciale programma di protezione.

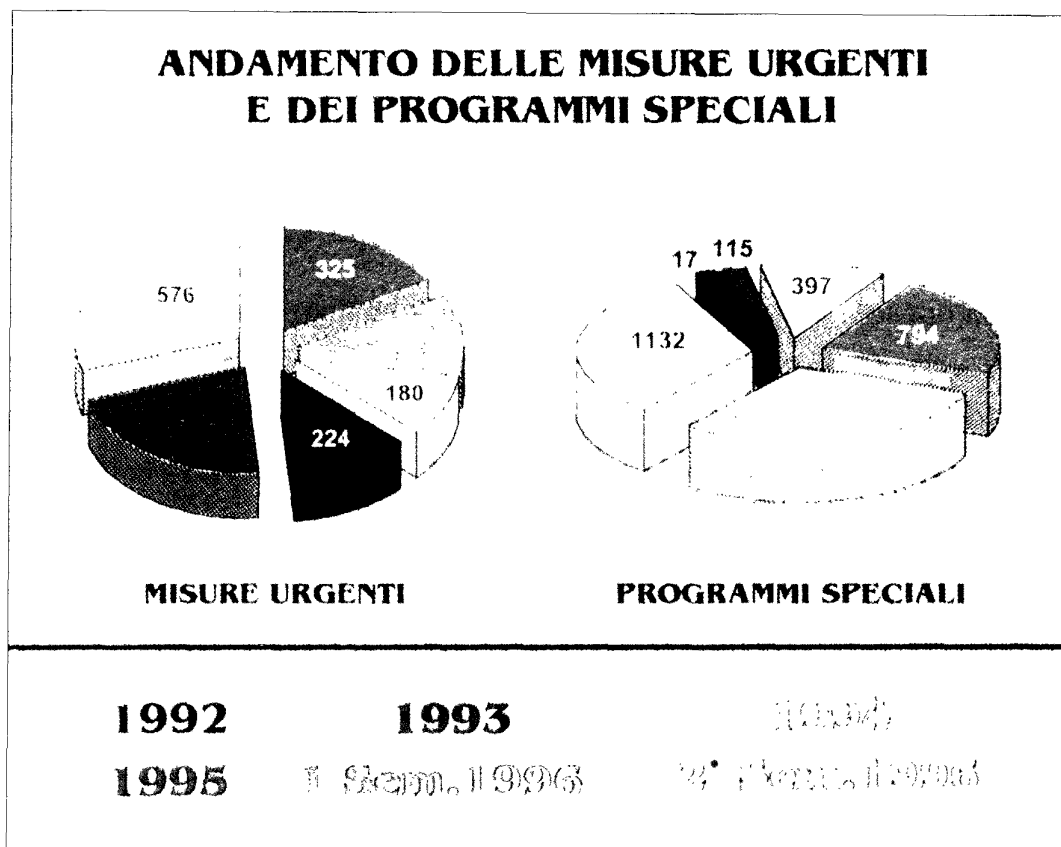
Né la legge n. 82/91 prevede espressamente che le misure urgenti adottate dal Capo della Polizia debbano riprodurre, sia pur provvisoriamente, i contenuti del programma speciale di protezione; anzi, al

contrario, proprio distinguendo la figura del Capo della Polizia, quale titolare del potere di adozione di tali misure, da quella del Servizio Centrale di Protezione, previsto solo dall'art. 14, che lo istituisce ai fini dell'attuazione del programma stesso, sembra voler differenziare, qualitativamente e quantitativamente, gli interventi tutori, diversificandone tempi, contenuti e modalità di applicazione.

La riforma del sistema di protezione - così come sembra potersi delineare - altro non è che un vero e proprio ritorno allo spirito originario della norma.



Allo stato attuale, i collaboratori di giustizia sottoposti alle misure urgenti di protezione sono 180.



Permane quindi elevato il numero dei collaboratori di giustizia sottoposti alle misure adottate in via d'urgenza dal Capo della Polizia: questo, nonostante l'imponente e costante lavoro di esame di tali situazioni da parte della Commissione Centrale.

D'altra parte, come detto, anche nella seconda metà dello scorso anno sono state particolarmente numerose le richieste di adozione delle misure urgenti di protezione.

Ma è nell'attuazione degli speciali programmi di protezione che il Servizio Centrale di Protezione trova il suo primario impegno. atteso, appunto, il disposto dell'art. 14. L.n. 82/1991.

Nel capitolo dedicato all'illustrazione delle modalità generali di applicazione dei programmi, durante i sei mesi oggetto di questa relazione, si potrà disporre di un quadro sufficientemente completo delle problematiche più importanti da affrontare nell'applicazione dei programmi speciali di protezione.

Basti ora solo segnalare l'enorme impegno - umano, finanziario e tecnologico - che comporta l'attuazione dello speciale programma di protezione in favore di più di seimila persone e che si concretizza nel costruire, per ognuna di loro, un vero e proprio "progetto di vita" e nell'avviarle ad inserirsi nel tessuto sociale di una nuova realtà locale, azzerando le condizioni di pericolo da cui si fugge sin dall'inizio della collaborazione.

Da una parte, quindi, occorre mantenere costante un adeguato livello di protezione basata sull'anonimato e sulla mimetizzazione, dall'altra, appare necessario fornire fornire alla persona protetta ogni tipo di assistenza utile alla realizzazione di un sicuro ed efficace rientro nella vita di tutti i giorni, recidendo cioè il "cordone ombeli-

cale” con il Servizio Centrale di Protezione: una sorta di “traghettaggio” da una situazione di grave pericolo e di assoluta immobilità produttiva ad una condizione di tranquillità ed indipendenza.



Nel semestre in esame, la predetta struttura si è trovata a dover gestire alcuni programmi giunti a conclusione perché non rinnovati dalla Commissione Centrale.

Nella maggior parte di questi casi, la Commissione stessa ha opportunamente concesso un’ultima proroga delle sole misure del contributo economico mensile e del pagamento del canone di locazione dell’alloggio “protetto”, per un periodo non superiore ai dodici mesi proprio al fine di evitare alle persone sotto protezione un distacco troppo immediato e pericoloso dalle forme di dipendenza fino ad allora esistite con lo Stato.

Il Servizio Centrale di Protezione, in queste occasioni, d’intesa con la Commissione, ha spesso favorito questo distacco graduale, offrendo in un’unica soluzione di pagamento le somme ancora da erogare.

In questo modo, sono stati conseguiti due obiettivi: da una parte l’immediato rilascio dell’appartamento preso in locazione dal Servizio Centrale di Protezione, con evidenti risparmi finanziari da parte dello Stato, dall’altra, la disponibilità per il collaboratore ed il suo nucleo familiari di una discreta somma per far fronte alle prime esigenze abitative o lavorative.

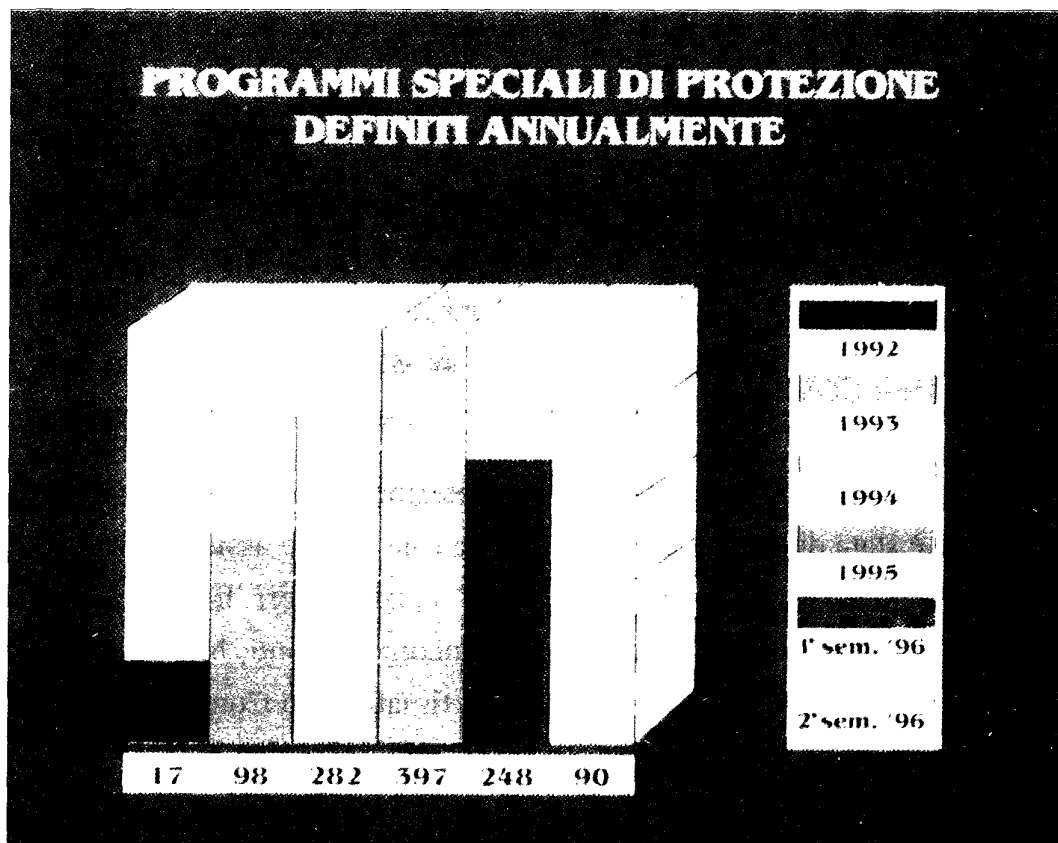
Sono stati 78 i programmi speciali di protezione non rinnovati o revocati per i quali è stata disposta l’ultrattività delle sole misure assistenziali per un periodo limitato; tra essi, in 16 casi i collaboratori hanno accettato l’erogazione anticipata delle somme loro ancora spettanti, lasciando libero l’appartamento in uso prima della scadenza fissata dalla Commissione Centrale.

3. LA COMMISSIONE CENTRALE

Il procedimento avviato dalla proposta di definizione dello speciale programma di protezione termina con la delibera della Commissione Centrale, espressione del momento decisionale più importante del sistema di protezione.

Detto Organo, com'è ormai noto, è composto da un Sottosegretario di Stato, che la presiede, da due magistrati con particolare esperienza nella trattazione dei processi per fatti di criminalità organizzata e da cinque funzionari e ufficiali anch'essi esperti nel medesimo settore.

Nel semestre oggetto del presente elaborato, la Commissione Centrale ha approvato 90 programmi speciali di protezione, per un totale di 1132 provvedimenti adottati dal 1991 ad oggi; sono stati invece 30 i casi di rigetto della proposta di definizione del programma di protezione.



Le funzioni istituzionalmente attribuite alla Commissione Centrale non possono certamente considerarsi esaurite nelle delibere di ammissione agli speciali programmi di protezione, ma includono, invece, ulteriori compiti che attengono all'attuazione di tali provvedimenti, traendo questi la loro ragione di esistere dalla sussistenza, in capo a determinate persone, di una situazione di grave ed attuale pericolo.

Vi è quindi un'attività di verifica dei programmi speciali di protezione e della loro idoneità a fronteggiare il pericolo esistente di cui si riferirà nelle pagine successive e che costituisce un momento essenziale anche per la funzionalità del sistema.

Quanto appena detto, proprio per confermare che la Commissione Centrale non provvede solo alla decisione se avviare o meno le misure tutorie ed assistenziali dello speciale programma di protezione, ma decide anche il momento finale di detti interventi, ai fini di realizzare un necessario "ricambio" dei soggetti da tutelare nell'ambito del sistema di protezione.

4. I "NUMERI" DEL SISTEMA DI PROTEZIONE

Alla data del 31 dicembre 1996 i collaboratori di giustizia sottoposti alle misure di protezione previste dalla L.n. 82/1991 - sia "urgenti" sia adottate con programma speciale - sono 1273, mentre i familiari protetti sono 5747. Al riguardo, giova comunque ricordare che, tra questi, 62 collaboratori e 159 congiunti, pur non fruendo più del programma

speciale di protezione, continuano ad essere comunque conteggiati poiché ancora soggetti alle c.d. misure di assistenza ultrattive.

Il totale delle persone poste sotto misure di tutela ed assistenza da parte del Servizio Centrale di Protezione ammonta, pertanto, a 7020 unità. Al 30 giugno dello stesso anno i collaboratori ed i familiari protetti erano, rispettivamente, 1244 e 4997.

Naturalmente questi dati non possono dare la misura esatta della crescita del fenomeno se non vengono "letti" tenendo presente che, nello stesso periodo, nei confronti di 122 collaboratori di giustizia e 172 familiari è stato revocato o non è stato rinnovato alla scadenza il programma speciale di protezione; di ciò si darà comunque più puntuale contezza nel capitolo successivo, dedicato all'efficacia dei programmi di tutela.

Un dato deve sicuramente suscitare l'attenzione. Il numero complessivo dei familiari è aumentato, in percentuale, in misura notevolmente maggiore rispetto alla crescita dei collaboratori di giustizia.

Se si considera, infatti, che il rapporto tra collaboratori e familiari si attesta su 1 : 4, è agevole notare come l'aumento di 750 congiunti protetti supera enormemente questo rapporto atteso che la crescita del numero dei collaboratori sotto protezione nel semestre in esame è stata pari a 29 unità.

Tutto ciò ha una duplice spiegazione.

Da un lato, la Commissione Centrale, tendenzialmente, ha preferito non prorogare - agevolando il reinserimento sociale - il programma speciale di protezione soprattutto nei confronti di collaboratori senza familiari "a carico"; ciò per

non porre in difficoltà interi nuclei familiari e per dare ad essi ulteriore tempo per rendersi economicamente autonomi.

Dall'altro, vi sono state alcune richieste di protezione avanzate per un numero considerevole di familiari che hanno in qualche modo modificato il rapporto.

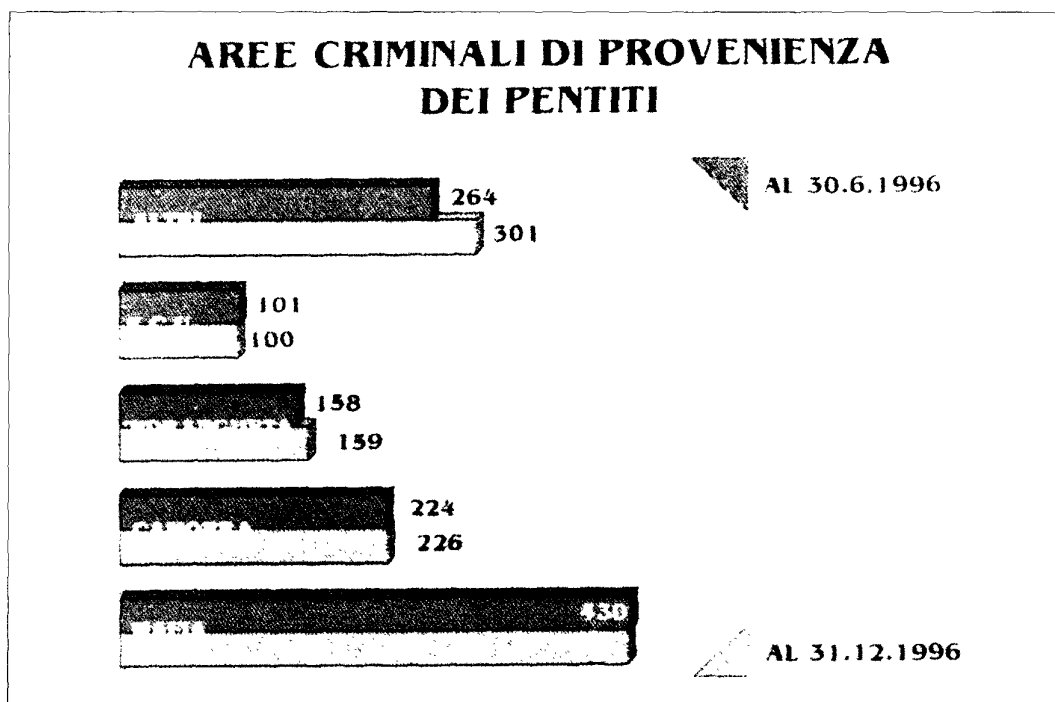
Dei 1273 collaboratori della giustizia protetti, i "pentiti", cioè coloro che provengono dal mondo del crimine, sono 1214, mentre erano 1177 al 30 giugno 1996; sono 59 i semplici testimoni di eventi criminosi, non provenienti quindi dalla malavita, mentre sei mesi orsono erano 67.



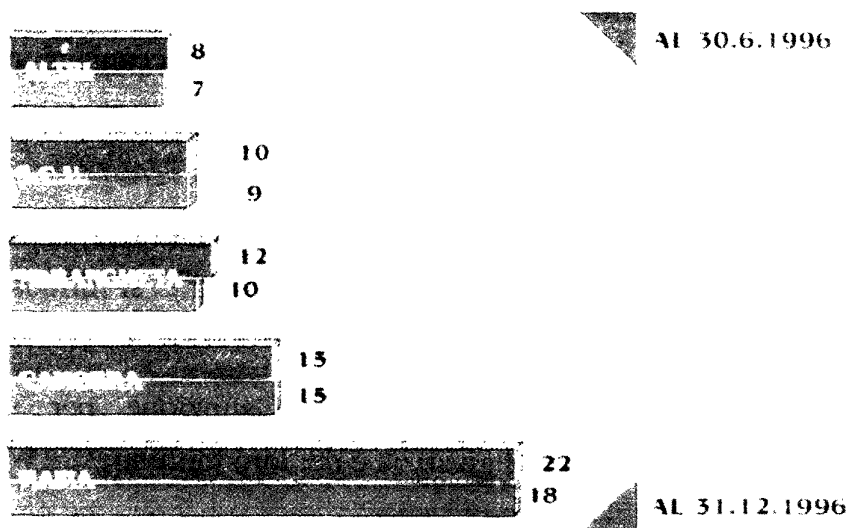
Dei 1214 "pentiti", 428 provengono dalla "mafia", 226 dalla "camorra", 159 dalla "ndrangheta", 100 dalla "sacra corona unita", mentre 301 da altre forme di criminalità, organizzata e non, e da organizzazioni terroristiche.

Dei 59 testimoni, 18 hanno riferito fatti di "mafia", 15 su crimini commessi dalla "camorra", 10 hanno rilasciato dichiarazioni su eventi delin-

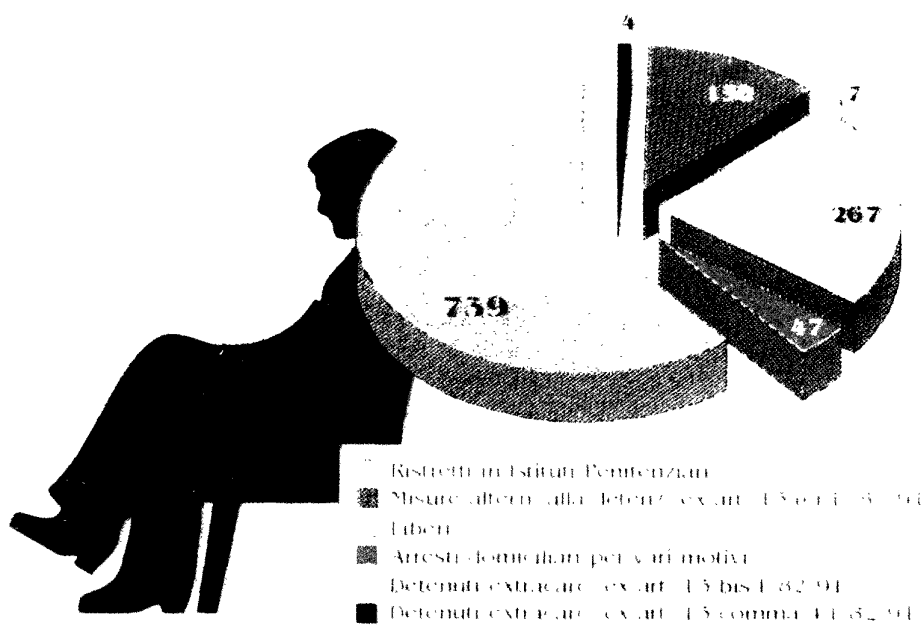
quenziali riconducibili alla " 'ndrangheta ", 9 hanno testimoniato su delitti attribuiti alla "sacra corona unita", mentre i rimanenti 7 hanno fatto luce su eventi criminosi di altro genere e matrice.



AREE CRIMINALI SULLE QUALI HANNO RIFERITO I TESTIMONI



POSIZIONE GIURIDICA DEI PENTITI



Conoscere il “fenomeno” dei collaboratori di giustizia dal di dentro, leggendone cioè analiticamente i dati sui più rilevanti aspetti della loro vita e di quella dei loro familiari, rappresenta un momento di assoluta importanza per razionalizzare e perfezionare il sistema di protezione, soprattutto per ciò che concerne il funzionamento dei meccanismi attraverso i quali si deve dare attuazione a quel “progetto di vita” rappresentato dal programma speciale di protezione.

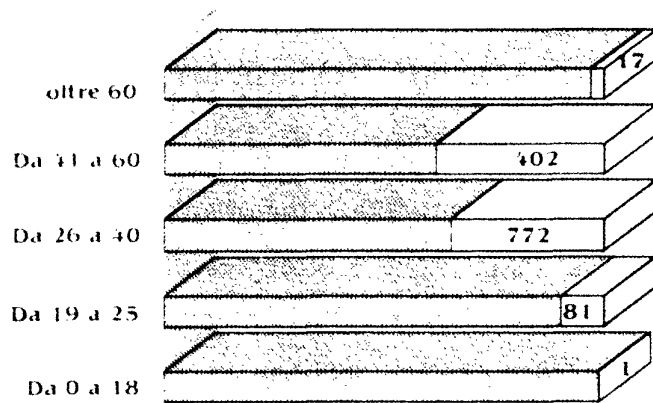
Per tali ragioni esistono altre tipologie di informazioni che, al di là della mera curiosità suscitata nei non “addetti ai lavori”, si dimostrano di indubbia utilità per gli operatori della protezione.

Molto interessante, per esempio, è la distinzione per sesso di appartenenza dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.



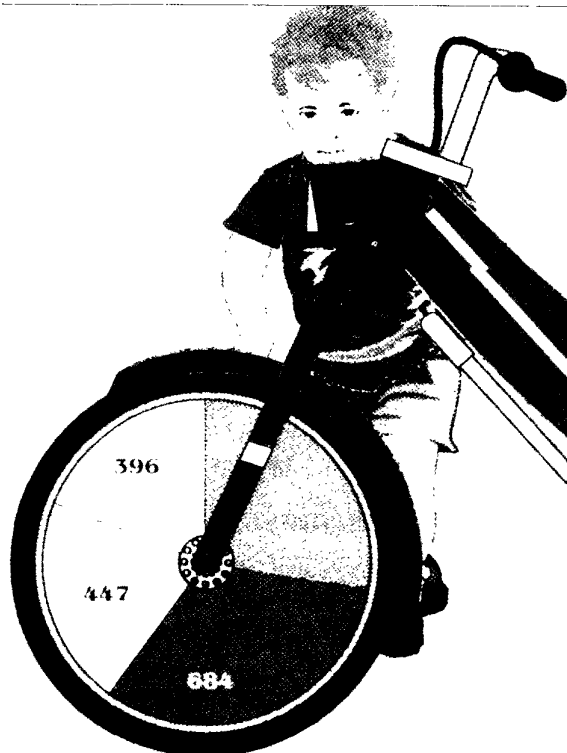
Di particolare interesse si presenta anche l'analisi dei dati anagrafici concernenti le persone poste sotto protezione.

COLLABORATORI E FAMILIARI DIVISI PER FASCE D'ETÀ



FAMILIARI MINORENNI

- 5 ANNI
- DA 6 A 10 ANNI
- DA 11 A 14 ANNI
- DA 15 A 18 ANNI



Appare molto evidente che, in media, sia i collaboratori di giustizia che i loro congiunti sono molto giovani. D'altra parte, i dati di questo semestre sono in linea con quelli precedenti.

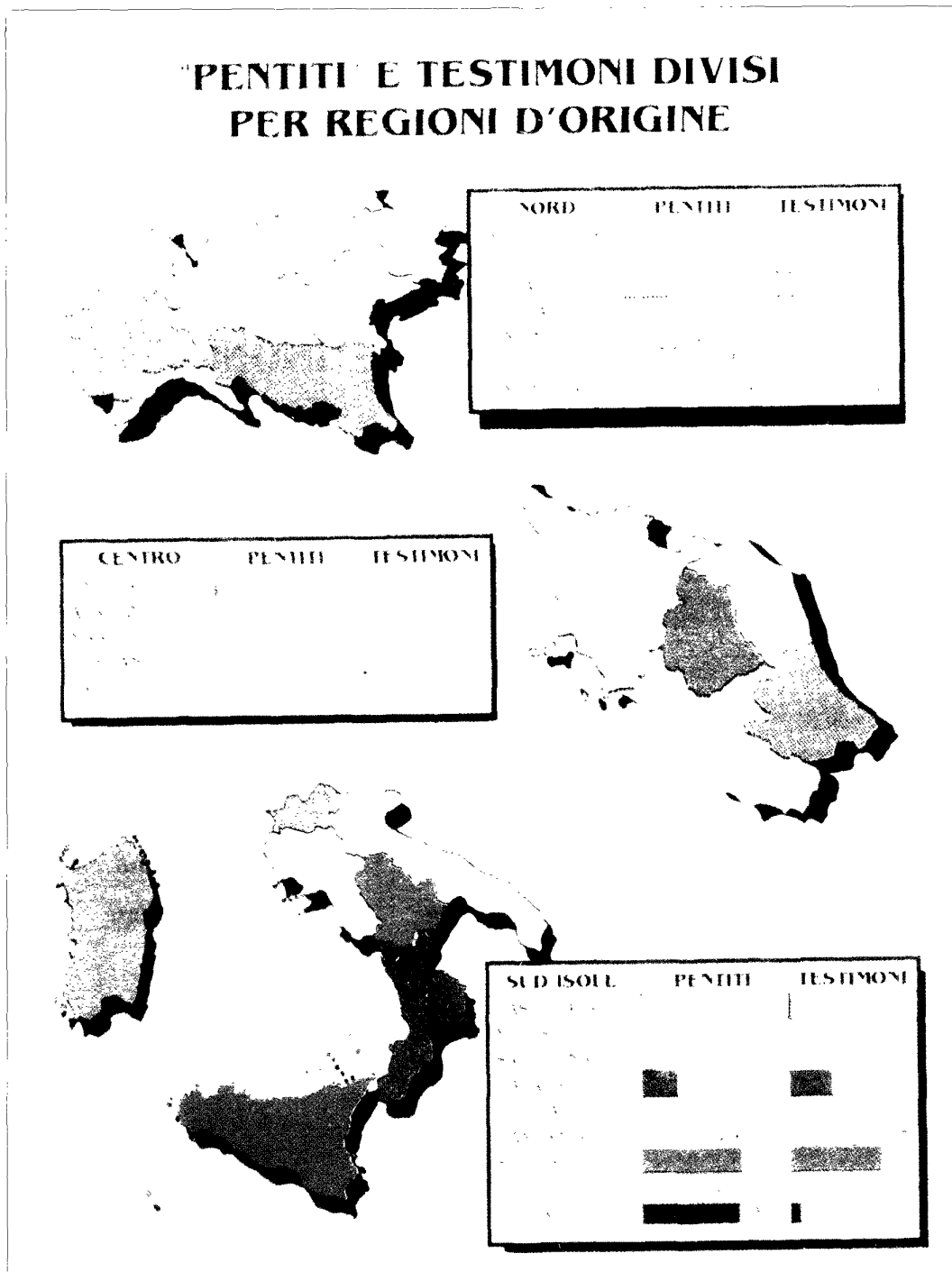
Il 63% dei collaboratori della giustizia e l'80% dei familiari non supera i quarant'anni di età. Addirittura, tra i familiari, quelli che non superano i diciotto anni sono 2106, pari al 37% del totale.

L'analisi di questi dati si rivela di particolare importanza ai fini della comprensione della particolare delicatezza e complessità che riveste l'attuazione del programma speciale di protezione, soprattutto quando le misure tutorie ed assistenziali in esso previste debbono essere applicate nei confronti dei più giovani.

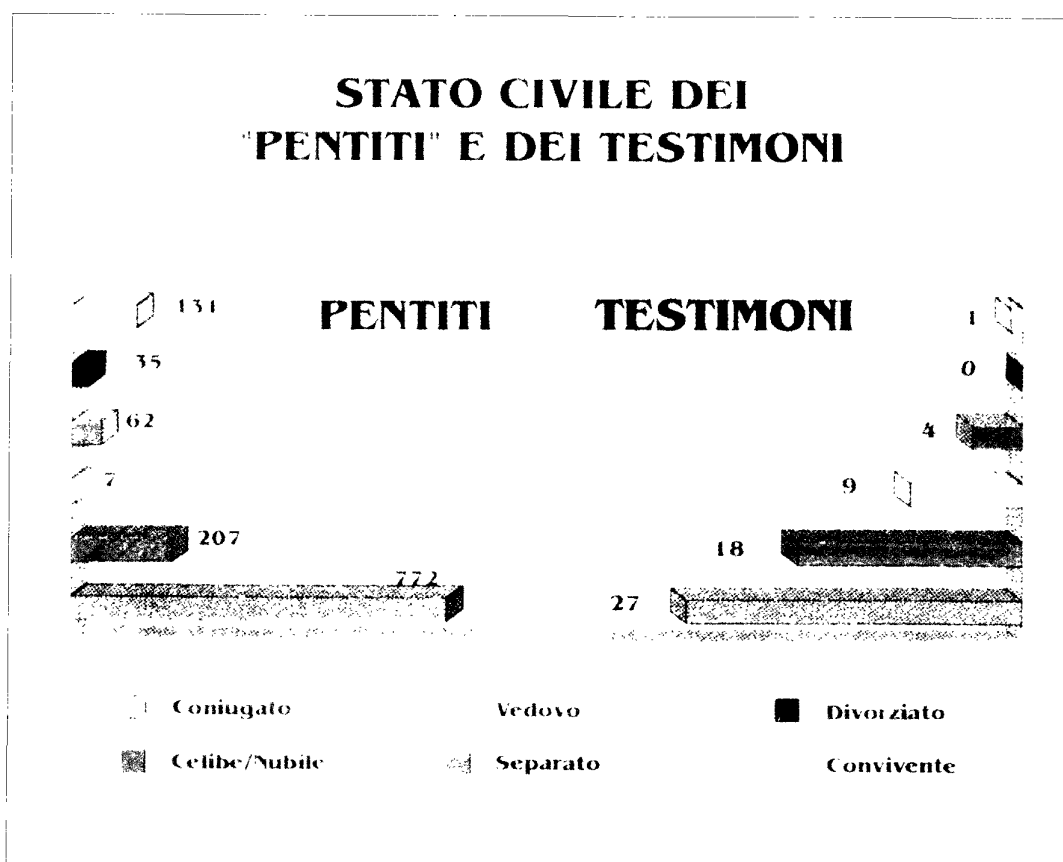
Nella precedente relazione si è riferito dei molteplici problemi inerenti la protezione e l'assistenza dei minori, laddove entrano in gioco, da una parte, profili di sicurezza, da assicurare loro al fine di evitare che possano - come gli altri familiari maggiorenni - diventare oggetto di ritorsioni, dall'altra, aspetti riguardanti la tutela della loro sfera affettiva ed educativa, che non sempre si conciliano perfettamente con i primi.

Né sono d'altro canto trascurabili le esigenze di reinserimento sociale dei giovani nei luoghi di nuova residenza, soprattutto se si considera il pericolo che, in assenza di esso, si possano sentire in qualche modo "attratti" dal crimine.

Di notevole interesse, soprattutto ai fini di un'adeguata distribuzione territoriale delle persone da proteggere, si dimostra il rilevamento e l'analisi comparata dei dati sulle regioni di nascita dei collaboratori della giustizia.



Da segnalare, infine, che il 63% dei collaboratori della giustizia risulta regolarmente coniugato, mentre tra celibi e nubili si supera il 17% del totale, mentre l'8% dei collaboratori è divorziato o separato, il 10% vive in regime di convivenza le relazioni sentimentali ed il 2% è in stato vedovile.



CAPITOLO II

L'efficacia dei programmi speciali di protezione

1. L'attuazione dei programmi: tra sicurezza e reinserimento sociale

Una delle questioni più importanti da risolvere è rappresentata dalla durata dei programmi speciali di protezione: l'individuazione, in sostanza, del termine finale di tali provvedimenti, cioè del momento in cui devono cessare le misure di protezione e di assistenza in favore di un collaboratore di giustizia e dei suoi familiari.

In apparenza, infatti, il dettato normativo non sembra aver fissato un preciso termine di scadenza alla durata dello speciale programma di protezione.

Lo stesso termine di cinque anni a cui fa riferimento il settimo comma dell'art. 5, del D.I. 24.11.1994, n. 687, da qualcuno ritenuto il limite massimo di durata del programma speciale di protezione, non è altro che il periodo temporale entro cui si deve comunque effettuare una verifica del programma stesso al fine di saggiarne l'adeguatezza e la rispondenza alle esigenze cui devono fare fronte le formule tutorie ed assistenziali in esso previste.

In effetti, la risposta al quesito in atto risiede negli obiettivi che il programma speciale di protezione deve perseguire: sicurezza e reinserimento sociale.

Il primo rappresenta forse il risultato minimo che le Istituzioni devono perseguire, non potendosi infatti concepire un sistema in cui il ricorso allo strumento dei collaboratori di giustizia non sia efficacemente assecondato da adeguati interventi a tutela della loro incolumità fisica.

L'approvazione di uno speciale programma di protezione trova la sua giustificazione, infatti, nella necessità di difendere adeguatamente alcune persone da una situazione di pericolo grave ed attuale, scaturente dalla collaborazione con gli Organi inquirenti, situazione altrimenti non idoneamente fronteggiabile attraverso le misure autonomamente adottabili dalle Autorità locali di pubblica sicurezza.

Un programma speciale di protezione, dunque, non dovrebbe avere più ragione di esistere nel momento in cui il concreto rischio di ritorsioni venisse annullato, quantomeno, nell'ambito locale di residenza delle persone da proteggere.

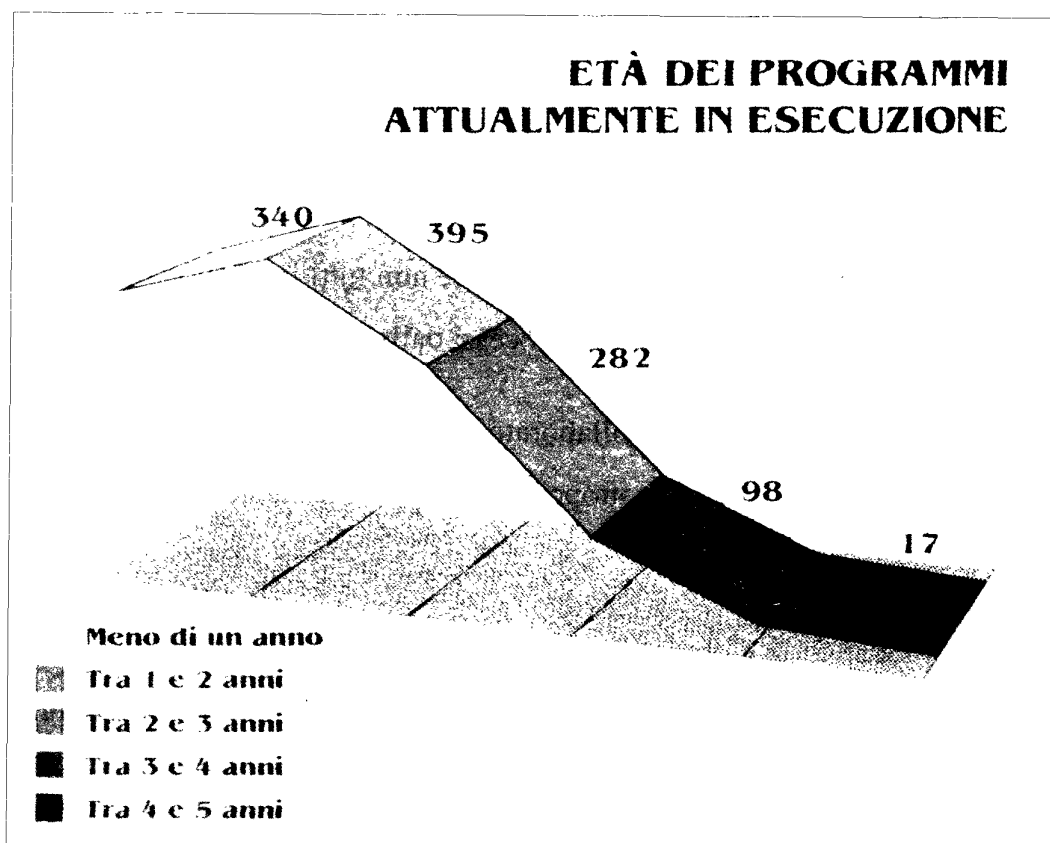
Il fatto, però, che sia stata evitata la situazione di pericolo con il trasferimento ed il mantenimento economico e sociale in altra località dei soggetti a rischio - attraverso quindi l'applicazione delle misure contenute nello speciale programma di protezione - non può ovviamente determinare di per sé l'immediata, automatica cessazione di detto provvedimento se gli interessati non sono poi in grado di affrancarsi dalle forme assistenziali fino al quel momento disposte in loro favore.

Occorre, pertanto, avviare le persone sottoposte allo speciale programma di protezione - nelle forme più concrete ed adeguate alle loro capacità - verso una sostanziale e piena "autosufficienza", inserendole nei contesti sociali e produttivi ove sono stati trasferite.

Sicurezza e reinserimento sociale, quindi: due momenti fondamentali ed interagenti del sistema di protezione dei collaboratori di giustizia, raggiunti i

quali il programma speciale consegue gli obiettivi assegnatigli dal Legislatore.

Accertato che l'esistenza e la durata di un programma speciale di protezione dipendono dal livello di pericolo conseguente alle dichiarazioni rilasciate dal collaboratore di giustizia e dal momento in cui lo stesso ed il suo nucleo familiare, una volta messi al sicuro in una località diversa da quella di origine, si rendono indipendenti dal Servizio Centrale di Protezione, giova ora verificare da quanto tempo perdura l'efficacia degli speciali programmi di protezione ancora attivi.



Indubbiamente non esistono dei parametri certi cui far riferimento per stabilire una presumibile durata media del programma speciale di protezione, attesa l'estrema difficoltà insita nella previsione della realizzazione dei due obiettivi prima citati.

E' pur vero, però, che di fronte a programmi speciali di protezione in vita da tre o quattro anni si compie un'attenta verifica in grado di accertare se e per quali motivi non si sono conseguite le finalità della sicurezza e del reinserimento sociale delle persone sottoposte a tali programmi.

Va comunque considerato che il sistema processuale vigente nel nostro Paese obbliga, spesso, il collaboratore a pressanti impegni di giustizia di cui risulta francamente difficile individuare, sia pure per approssimazione, una data di conclusione, ed in vista dei quali è difficile immaginare l'assenza di un'adeguata protezione.

Se questo è vero, lo è altrettanto il fatto che non tutti i collaboratori vengono chiamati a testimoniare in diversi processi dalla durata indefinita.

Così come esistono alcuni collaboratori che, già gestiti dall'allora Alto Commissario Antimafia, sono sottoposti a misure di protezione e di assistenza anche da più di otto anni.

Bene sta facendo la Commissione Centrale a compiere un controllo molto approfondito delle situazioni più "datate": infatti, una volta "tirate le somme" del fenomeno, si è ormai potuta avviare, di fatto, una sorta di razionalizzazione del sistema di protezione, quasi recependo i temi riformistici in atto ed an-

ticipando le tendenze evolutive ormai da tempo individuate dall'Amministrazione dell'Interno.

2. La verifica dei programmi: l'adeguatezza delle misure speciali

Il già citato art. 5, comma 7, D.I. 24.11.1994, n. 687, prevede che la Commissione Centrale, entro un termine non superiore a cinque anni e non inferiore a sei mesi, debba procedere alle verifiche dello speciale programma di protezione ai fini di una sua eventuale modifica o revoca.

I parametri da considerare sono chiaramente e dettagliatamente precisati da detta norma e si possono riassumere in quelli già illustrati nelle pagine precedenti: la sicurezza ed il reinserimento sociale, non escludendo quello della sussistenza e della presumibile durata di impegni processuali.

Nel semestre in esame, la Commissione ha sottoposto alla periodica verifica - normalmente fissata in un periodo di dodici mesi - 457 programmi speciali di protezione, dichiarando cessata l'esistenza di 101 di tali provvedimenti.

Nel corso di tale riscontro, si è potuto verificare non solo che molte situazioni collaborative si erano concluse da un ragionevole lasso di tempo, ma anche che il periodo complessivo di durata delle misure tutorio-assistenziali disposte in favore delle persone ammesse allo speciale programma di protezione sembrava tale da legittimare la ragionevole presunzione di un avvenuto inserimento delle stesse nel tessuto sociale delle nuove località di residenza.

Giova altresì sottolineare che il Servizio Centrale di Protezione, ora presente sul territorio con proprie articolazioni periferiche, riesce a fornire noti-

zie sempre più precise ed utili per lo svolgimento di detta attività di controllo, permettendo quindi alla Commissione Centrale di operare sulla base di un quadro di riferimento sicuramente più analitico e rispondente alle effettive finalità del suo compito.

In diversi casi si è verificato che persone sotto protezione avevano trovato dignitose offerte lavorative, non accettabili, però, per la mancanza di un' idonea e completa "schermatura" delle loro identità nella certificazione occorrente; tali situazioni sono state superate grazie ad una oculata produzione da parte del Servizio Centrale di Protezione della necessaria documentazione di copertura, consentendo agli interessati di "uscire" dal programma speciale.

In altre occasioni, per agevolare l'inserimento sociale nelle comunità di residenza è stata sufficiente l'erogazione di modeste somme, ottenute tramite la capitalizzazione di poche mensilità del contributo mensile.

Spesso, poi, è stata invece riscontrata l'avvenuta cessazione di qualsiasi forma di pericolo: perché gli accusati sono diventati a loro volta collaboratori, perché sono stati condannati a pene detentive particolarmente pesanti, ecc....

In questi casi, attraverso la cosiddetta "ultrattività" delle misure assistenziali per periodi limitati - a cui si è già accennato e che si illustrerà più diffusamente in seguito - si è data la possibilità agli interessati di prepararsi per tempo alla cessazione nei loro confronti del programma speciale di protezione.

A volte, invece, l'assenza di una situazione di grave ed attuale pericolo legittimante la prosecuzione del programma di tutela è stata desunta dalla condotta tenuta dalle persone oggetto di detto provvedimento.

A tale proposito, nel prossimo paragrafo si approfondirà l'aspetto collegato al comportamento tenuto dai collaboratori di giustizia.

Non sempre la verifica condotta dalla Commissione Centrale di protezione è finalizzata alla delibera sulla prosecuzione del programma di protezione.

Alcune volte, infatti, detto Collegio ha modificato taluni speciali programmi di protezione. Nel corso del semestre, sono stati complessivamente 35 i programmi speciali di protezione estesi nella loro composizione soggettiva; ammontano invece a 23 i programmi che hanno subito riduzioni nel numero dei familiari ammessi.

In totale, quindi, i programmi modificati dal 1991 ad oggi sono stati complessivamente 218.

3. La revoca dei programmi: l'importanza del comportamento del tutelato

Si è detto che la sussistenza di una situazione di grave ed imminente pericolo scaturente da un contributo collaborativo - che, com'è noto, legittima l'attuazione di uno speciale programma di protezione - può essere in qualche modo dimostrata dal comportamento tenuto dal soggetto esposto a rischio, nel periodo durante il quale lo stesso viene tutelato.

Lo afferma chiaramente il citato art. 5, D.I. n. 687/1994, che consente alla Commissione Centrale la revoca del programma "allorché ritenga che, per effetto delle inosservanze, del compimento di fatti costituenti reato o per altra ragione comunque connessa alla condotta di vita del soggetto interessato, (...) le misure di protezione siano superflue perché le condotte tenute sono di per sé indicative del reinserimento del soggetto nel circuito criminale ovvero del mutamento o della cessazione della situazione di pericolo conseguente alla collaborazione".

Proprio nel semestre in esame, si sono verificati casi particolarmente eclatanti di collaboratori di giustizia che hanno posto in atto comportamenti - alcuni anche di grave rilievo penale - in difformità rispetto a quelli da adottare in costanza di un pericolo di livello elevato quale quello derivante da una collaborazione di spessore.

In queste occasioni, a fronte delle quali è a volte intervenuta la revoca del programma, la Commissione Centrale - unico Organo legittimato a ciò - non ha colto tanto e soltanto la violazione da parte del collaboratore di quel rapporto fiduciario instaurato con lo Stato, violazione comunque di per sé grave,

quanto, soprattutto, la dimostrazione, per fatti concludenti, dell'assenza o della notevole attenuazione dello stato di pericolo.

Non solo. In sede di revoca dei programmi speciali di protezione, i comportamenti "scorretti" sono stati valutati anche sulla base delle difficoltà che gli stessi hanno causato agli operatori nell'attuazione delle misure di tutela.

Non a caso, infatti, la predetta norma, nel dare risalto alla necessaria cooperazione tra tutelato e tutelante nella realizzazione degli interventi di sicurezza derivanti dallo speciale programma di protezione, precisa che la revoca può essere disposta anche quando, dalla messa in atto di detti atteggiamenti, si possa desumere l'impossibilità di assicurare la concreta attuazione delle misure di protezione.

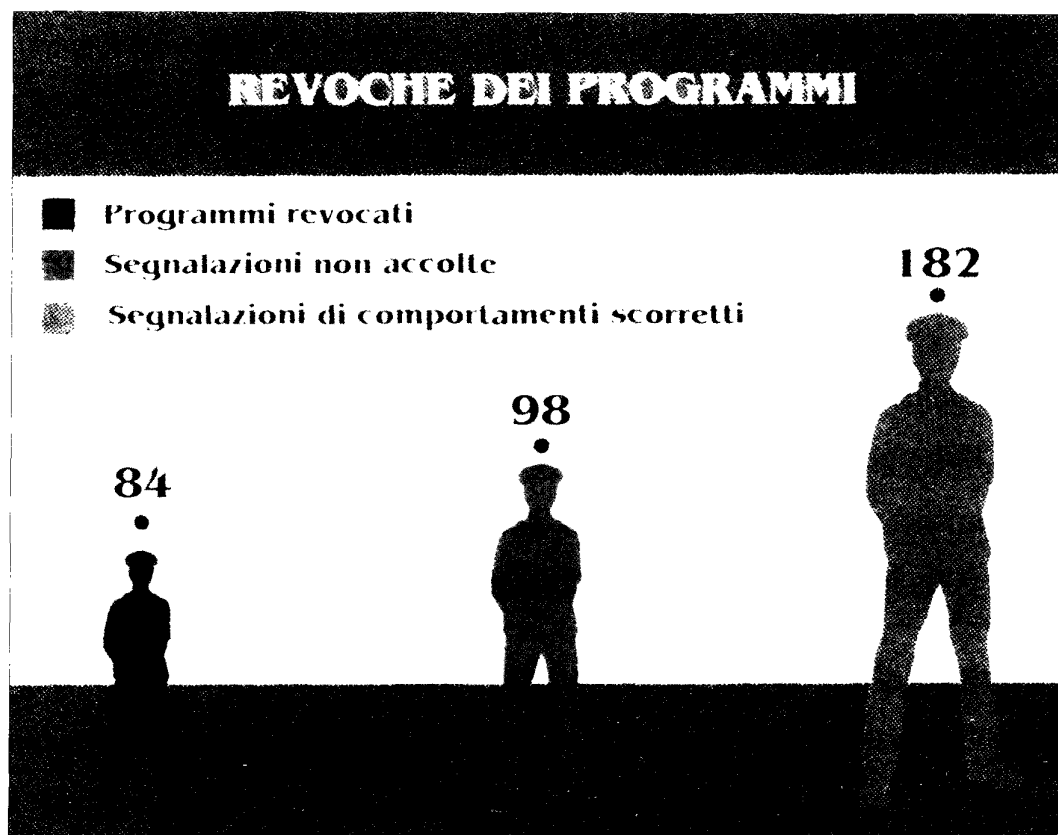
Proprio tenendo presente quest'ultimo aspetto, la Commissione Centrale ha spesso deciso se estendere o meno anche ai familiari il provvedimento di revoca determinato dalla violazione comportamentale commessa dal solo collaboratore.

La Commissione Centrale ha infatti rilevato che, in alcuni casi, certe condotte, il loro ripetersi, hanno sostanzialmente vanificato i concreti effetti delle basilari misure di protezione in favore dei familiari del collaboratore di giustizia di volta in volta autore di tali comportamenti.

A corredo di quanto fin qui detto, giova sinteticamente ricordare che le persone ammesse allo speciale programma di protezione, all'atto della sua accettazione, sottoscrivono degli obblighi comportamentali, impegnandosi a rispettarli pena la revoca del programma stesso.

Nel semestre in esame sono stati 21 i programmi speciali di protezione revocati per comportamenti "scorretti" posti in essere da collaboratori di giustizia, mentre 63 sono stati quei programmi non rinnovati alla scadenza per analoghi motivi.

Ammonta a 182 il numero dei collaboratori di giustizia segnalati, taluni anche in più circostanze, dal Servizio Centrale di Protezione alla Commissione Centrale ed ai competenti Procuratori della Repubblica a causa delle condotte in violazione non solo delle misure di anonimato e di protezione previste nei loro confronti per via del particolare *status* ricoperto, ma, a volte, anche delle norme penali.



I dati riferiti confermano la necessità che all'inizio della collaborazione e prima del rapporto tutorio si fornisca alle persone da inserire nel programma speciale di protezione una corretta, dettagliata informazione circa le modalità di attuazione di tale provvedimento: ciò perché non si alimentino false aspettative soprattutto in merito agli interventi di sostegno economico previsti dal programma stesso.

Non a caso, infatti, alcuni atteggiamenti tenuti dalle persone sotto tutela altro non sono se non il risultato di una distorta conoscenza dei diritti e dei doveri derivanti dall'ammissione allo speciale programma di protezione.

Così come altrettanta importanza va annessa alla esatta comprensione del profilo psicologico - con le sue implicazioni in termini di "adattabilità" alla vita sotto protezione - del collaboratore e degli eventuali familiari prima dell'adozione di interventi tutori.

A tale riguardo, si avrà modo di verificare, nella seconda parte del presente elaborato, la rilevanza che può assumere l'immediato intervento di funzionari del Servizio Centrale di Protezione sul luogo ove nasce la collaborazione con l'attuazione della c.d. "istruttoria tecnica".

CAPITOLO III

Le modalità generali di applicazione

1. La sicurezza

A. - LA RISERVATEZZA: LA DOCUMENTAZIONE DI COPERTURA E LA VITA DI "TUTTI I GIORNI"

Si è ormai decisamente consolidato - anche sulla base di un'esperienza quinquennale indubbiamente positiva in materia di protezione - l'assunto secondo cui le formule tutorie più efficaci ed appropriate sono rappresentate dalla mimetizzazione e dall'anonimato dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari nei luoghi di nuova residenza.

Per la migliore applicazione di tali criteri di protezione, oltre ad una buona predisposizione alla cooperazione da parte delle persone da proteggere, occorre che, nella località "segreta" in cui sono state trasferite, le stesse possano - in condizioni di massima riservatezza e, quindi, con la consapevolezza di non essere in alcun modo ricollegabili alla vicenda collaborativa - poter intraprendere e mantenere quelle relazioni interpersonali indispensabili per poter condurre una vita "normale".

Poiché condurre una vita "normale" significa anche potersi considerare legittimamente "parte" del contesto sociale e produttivo locale, evitando quindi qualsiasi tipo di forzato "isolamento", appare necessario che la c.d. documentazione di copertura - strumento per celare le reali generalità - sia predisposta in modo tale da favorire, senza mai alterare lo stato civile, giuridico e professionale di una persona protetta, il suo reinserimento sociale.

Com'è noto, il documento di copertura, secondo quanto dispone l'art. 13, comma 2, L.n. 82/1991, può essere utilizzato in via temporanea ed al fine esclusivo di garantire la riservatezza delle persone sottoposte a misure di tutela.

Dunque, si tratta di uno strumento di protezione e di reinserimento sociale.

Il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto, nel semestre in riferimento, al rilascio di 1254 documenti con nominativi differenti, raddoppiando praticamente il numero di attestazioni emesse nel precedente semestre che ammontava a 674 unità.

In particolare, sono state rilasciati, con nominativi di copertura, 479 carte di identità, 233 patenti, 419 tessere sanitarie, 39 codici fiscali e 68 libretti di lavoro.

Come preannunciato nella precedente relazione, pertanto, il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto ad emettere i primi codici fiscali di copertura, sulla base di specifiche istanze da parte degli interessati e di una approfondita valutazione di detto Ufficio circa le effettive esigenze dell'istante e la ricorrenza delle richieste finalità di riservatezza.

Al riguardo, non si sono verificate particolari inosservanze delle disposizioni previste dal "disciplinare" che accompagna il rilascio di tale documento ed al cui rispetto si obbliga il richiedente al momento del ritiro.

Sempre in tema di documentazione di copertura, molto efficace si è rivelata l'attività svolta dal Servizio Centrale di Protezione in sede di conversione della posizione contributiva o pensionistica di alcune persone, ammesse a

programma speciale di protezione. in analogia posizione corrispondente alle generalità fittizie.

Da segnalare anche il cospicuo numero di iscrizioni scolastiche, concernente vari livelli di istruzione, a cui il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto, adottando procedure di assoluta riservatezza per i minori interessati: 733 di cui 13 a corsi universitari.

Com'è noto, poi, la normativa di settore prevede che possa essere autorizzato, in casi eccezionali, il cambiamento delle generalità, cioè la realizzazione di una nuova posizione anagrafica nei registri di stato civile. con la possibilità di produrre tutti i certificati necessari a fronteggiare le varie situazioni della vita di relazione.

Dei criteri seguiti dalla Commissione Centrale nella concessione di tali autorizzazioni, si parlerà nelle pagine successive.

Negli ultimi sei mesi dell'anno scorso, 50 persone - tra collaboratori e familiari - hanno ottenuto il mutamento delle generalità.

B. - LA LOCALITÀ "PROTETTA"

Il primo intervento di protezione disposto nei confronti di persone ammesse allo speciale programma di protezione o alle misure urgenti di tutela consiste nel loro trasferimento in una località lontana da quella di origine.

Questo rappresenta anche il primo passaggio verso la piena mimetizzazione: vanificare qualsiasi tentativo di localizzazione, da parte di chi può compiere atti di ritorsione, del luogo di dimora del collaboratore e dei suoi familiari costituisce forse la migliore forma di tutela attuabile in loro favore; sicu-

ramente la più adatta per favorire quel reinserimento sociale, allo stesso tempo obiettivo ultimo e strumento insostituibile per la salvaguardia ed il buon funzionamento del sistema di protezione.

Appare evidente che proprio la scelta della località "protetta" diventa perciò un momento di particolarissima importanza per il perseguimento delle due finalità primarie di detto sistema: la sicurezza ed il reinserimento sociale.

Per quanto riguarda la prima, infatti, occorre che l'individuazione del luogo di destinazione del collaboratore e del suo eventuale nucleo familiare sia preceduta da una approfondita disamina circa la possibile presenza sul territorio di elementi in grado di compiere atti di ritorsione nei confronti delle persone da proteggere.

In sostanza, tutto ciò si realizza sulla base di una precisa conoscenza delle organizzazioni criminali chiamate in causa e dei suoi componenti, nonché del loro potere di aggressività e di infiltrazione territoriale ed ambientale.

Invece, in merito alla conduzione di una vita socialmente e produttivamente stabile da parte delle persone sotto tutela, oltre ai vari criteri che tengano conto delle potenzialità occupazionali di certe zone del territorio e delle concrete attitudini fisiche, culturali e professionali di dette persone, occorre tenere presente anche le loro aspirazioni, sempreché - ovviamente - siano concretamente sostenute da effettive e lecite esigenze di vita.

L'esperienza di questi anni porta ormai a concludere che risulta meno problematico assistere i collaboratori di giustizia ed i loro familiari nel loro ten-

tativo di inserimento nel tessuto sociale di un certo contesto locale, se hanno in qualche misura partecipato alla scelta della località di residenza.

I dati da analizzare - ai fini della valutazione - sono comunque molteplici e non sempre perfettamente compatibili tra loro: del modo in cui il Servizio Centrale di Protezione sta affrontando tali problematiche si tratterà comunque nella seconda parte di questa relazione.

Com'è noto, poi, detta struttura individua anche l'alloggio ove sistemare il collaboratore ed i suoi familiari, provvedendo a prenderlo in locazione e a versare il relativo canone mensile.

C. - LE CITAZIONI E LE AUDIZIONI A DISTANZA

Si è detto che i meccanismi di protezione dei collaboratori di giustizia sono necessariamente improntati ai criteri della mimetizzazione e dell'anonimato, essendosi ormai accertate sia la loro maggiore valenza tutoria, sia la migliore adattabilità di detti sistemi operativi alle esigenze di vita di tali persone.

Esiste, però, un momento della vita "sotto protezione" del collaboratore in cui risulta particolarmente problematico adottare tali modelli; un frangente, cioè, che va vissuto dal collaboratore "pubblicamente".

Ci si riferisce agli impegni di giustizia dei collaboratori e, più in particolare, alla loro partecipazione alle udienze dibattimentali, notoriamente pubbliche, dove è conosciuto da tutti il luogo, la data e l'ora di comparizione delle persone da ascoltare a testimonianza.

D'altra parte, la qualifica di collaboratore di giustizia deriva proprio dall'impegno assunto di rendere pubblico il contributo fornito agli Organi in-

quirenti durante le attività investigative e di partecipare, quindi, a tutti gli impegni, dibattimentali e non, che lo vedono coinvolto per effetto delle rivelazioni che è chiamato a rilasciare o a confermare.

E' il caso, quindi, di sottolineare la particolare attenzione e cautela profusi nell'esecuzione dei relativi servizi di accompagnamento e scorta, per la cui attuazione operativa il Servizio Centrale di Protezione, per il momento, si deve avvalere delle strutture di polizia territoriali.

In questo contesto, il predetto Servizio svolge compiti che sono, necessariamente, di "filtro" tra l'Autorità che intende sentire il collaboratore e l'Organo di polizia locale che lo gestisce sotto il profilo della mera protezione fisica; ciò, ovviamente, al fine di celare il luogo di nuova residenza del collaboratore stesso, evitando il rischio di vanificare quella sorta di "schermatura" realizzata, appunto, con la mimetizzazione e con l'anonimato.

Nel secondo semestre del '96, sono state più di 7.500 le citazioni di collaboratori di giustizia ad impegni processuali; rispettando, quindi, una previsione formulata nella precedente relazione, alla fine del predetto anno sono stati di poco inferiori alla cifra di 16.000 gli appuntamenti processuali.

Si tratta, com'è agevole comprendere, di un impegno, in termini di risorse umane e finanziarie, di enorme rilevanza e sacrificio per le Forze di Polizia.

Per tali ragioni, l'Amministrazione dell'Interno auspica un maggiore ricorso, da parte delle Autorità giudiziarie procedenti, allo strumento delle audizioni a distanza, che - ai sensi di quanto previsto dall'art. 147 *bis*, disp.att. c.p.p. - consente la partecipazione del collaboratore al dibattimento tramite un

collegamento audiovisivo tra il luogo dove si celebra il processo e quello segreto dove si trova il collaboratore stesso.

Nel semestre in riferimento, si sono svolti 263 collegamenti con il meccanismo della videoconferenza per motivi processuali, per un totale di 487 collaboratori di giustizia escussi.

Tra le Autorità giudiziarie che hanno fatto maggiormente ricorso a tale strumento, da segnalare quelle di Palermo, Catania, Napoli e Caltanissetta.

Sempre in tema di audizioni a distanza, giova infine ricordare che nel luglio scorso è stato presentato in Parlamento, a cura del Ministro di Grazia e Giustizia, un disegno di legge - sostanzialmente analogo ad uno già proposto nella precedente legislatura - con cui, molto opportunamente, si rende l'esame a distanza dei collaboratori di giustizia obbligatorio quando si proceda per taluno dei delitti indicati dall'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p., ovvero quando nei confronti del collaboratore sia stato autorizzato il cambiamento delle generalità.

Dell'importanza di tale modifica normativa e delle integrazioni che si propone di apportare a detto progetto legislativo, si è ampiamente riferito nella precedente relazione semestrale.

2. L'assistenza ed il reinserimento sociale

A. - IL SOSTEGNO ECONOMICO

Si è detto che la protezione di una persona si realizza, essenzialmente, nel suo immediato trasferimento dal luogo dove ha fino a quel momento vissuto in un luogo lontano e diverso, per ambiente, cultura, clima, ecc..., e nella predisposizione di una serie di accorgimenti per "schermare" lo *status* di collaboratore di giustizia e realizzare essenziali forme di mimetizzazione.

Misure tutorie di questo tipo, però, non possono certamente risultare efficaci se non vengono opportunamente assecondate da un'assistenza economica adeguata alle effettive esigenze che la realtà locale di residenza presenta.

In altri termini, finché non si riesce ad avviare le persone protette verso un reinserimento nella società scevro dai pericoli da cui si fugge, appare evidente la necessità di garantire alle stesse quelle minime forme di sostentamento che assicurino loro, in assenza di "sicure" opportunità occupazionali, condizioni di vita sufficientemente dignitose; ciò sempreché la persona da proteggere non disponga di autonome fonti di reddito.

D'altra parte la mera eventualità dell'assistenza economica e la sua esclusiva funzionalità all'attuazione delle misure tutorie dello speciale programma di protezione, sono chiaramente evidenziate dalla legge n. 82/1991.

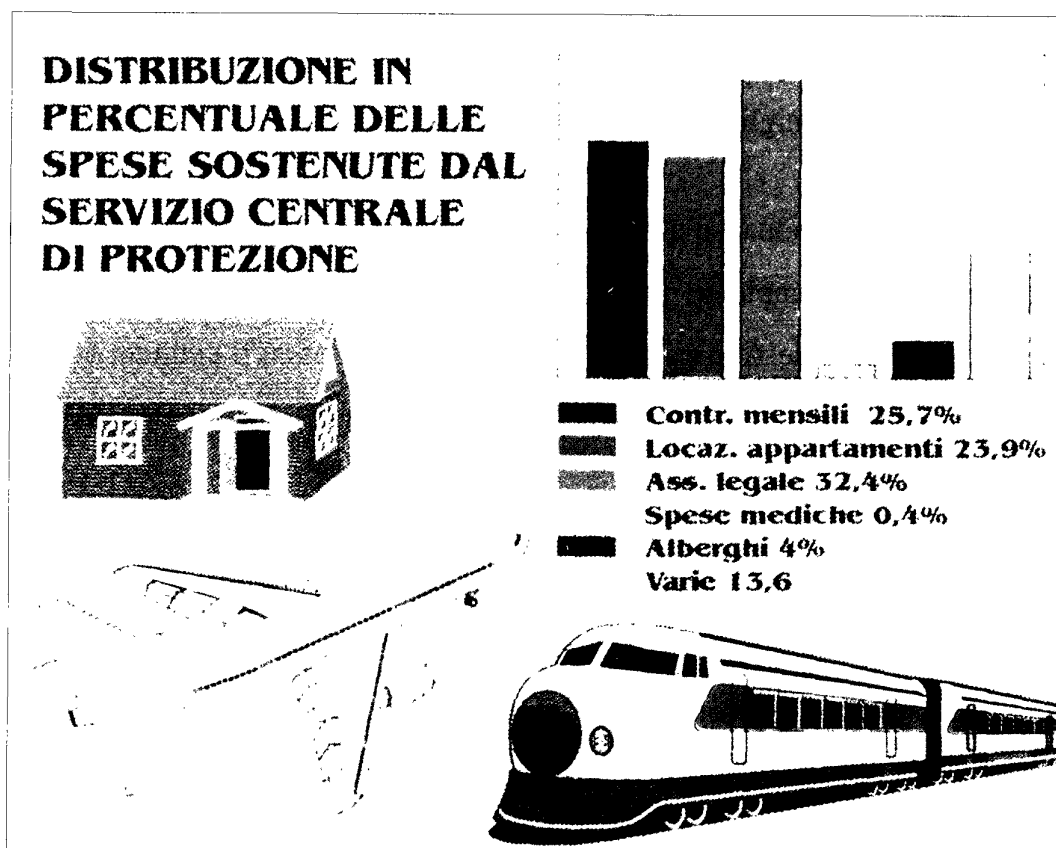
Così come, altrettanto chiaramente, la normativa regolamentare, approvata dai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia il 24 novembre 1994, disciplina la fissazione dei parametri di erogazione dell'assegno di mantenimento nei confronti delle persone ammesse allo speciale programma di protezione.

Detti parametri, rigorosamente uguali per tutti i collaboratori, vengono definiti annualmente dalla Commissione Centrale sulla base degli indici ISTAT dei consumi delle famiglie del centro-nord.

Solo in casi eccezionali e quando sussistano speciali esigenze tutorie, con un procedimento complesso in cui intervengono l'Autorità proponente, il Procuratore Nazionale Antimafia e la Commissione stessa, il cennato contributo può essere integrato nella misura in cui ciò serva a sopperire alle riscontrate necessità di sicurezza.

La necessità di individuare utili meccanismi per garantire alle persone protette un utile reinserimento nel tessuto sociale e, quindi, la fuoriuscita dal programma speciale di protezione, nella consapevolezza di dover procedere per tentativi, vista l'estrema difficoltà di tale questione, ha indotto, in passato, la Commissione Centrale alla sperimentazione - da considerarsi conclusa - di varie formule lavorative, tra cui quelle di tipo autonomo nel settore commerciale.

In sostanza, per un numero assai limitato di collaboratori che ne avevano fatto espressa richiesta, sono state sperimentate soluzioni occupazionali, soprattutto attraverso la gestione di esercizi commerciali, tali da poter garantire l'indipendenza economica dei collaboratori stessi e dei loro familiari, utilizzando, ai fini dei relativi investimenti, quelle somme di denaro quantificabili in una sorta di capitalizzazione degli esborsi (assegno mensile di mantenimento, canone di locazione, assistenza legale, ecc....) necessari per l'attuazione del programma speciale di protezione per un periodo di tempo rapportato alla prevedibile durata del pericolo.



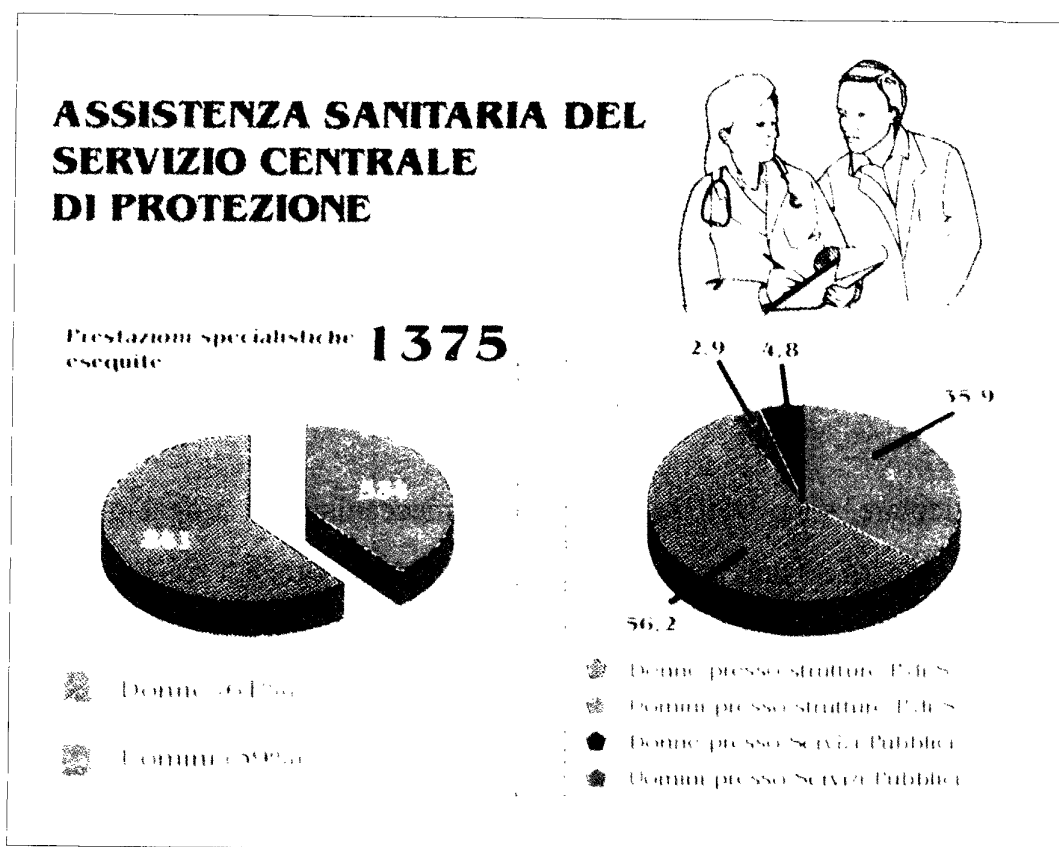
B. - L'ASSISTENZA SANITARIA

Il tema relativo all'assistenza sanitaria è strettamente correlato a quello precedente.

Anche in questo caso, la richiamata normativa regolamentare provvede a disciplinare gli specifici contenuti del programma speciale di protezione: potranno essere rimborsate solo quelle spese sanitarie di carattere diagnostico o terapeutico, quando non sia possibile, per comprovati motivi di sicurezza, avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie.

Al riguardo, sia con l'emissione di libretti sanitari di copertura, sia con l'accertamento dell'utilizzabilità di quelli originali, sia ancora con il ricorso alle strutture ed ai sanitari della Polizia di Stato, si è realizzata una sensibile riduzione delle spese in questo settore.

Né può essere sottaciuta l'importanza di realizzare, in questi casi, una sia pur minima forma di autosufficienza rispetto alle forme di assistenzialismo poste in essere dal Servizio Centrale di Protezione in attuazione del programma speciale di tutela.



C. - L'ASSISTENZA LEGALE

Il quadro degli interventi di supporto economico adottati in favore dei collaboratori di giustizia ammessi allo speciale programma di protezione si completa con la c.d. assistenza legale.

Non diversamente dalle altre forme di sostegno economico, tale misura assistenziale è rigorosamente regolamentata dalle disposizioni normative di carattere secondario.

Il Servizio Centrale di Protezione sostiene l'onere di rimborsare le spese legali e gli onorari relativi ad un solo avvocato o procuratore legale, per i procedimenti penali per fatti commessi anteriormente l'inizio della collaborazione.

Proprio nel semestre in esame, la Commissione Centrale, in applicazione di detta normativa, ha ritenuto di introdurre in materia una serie di regole molto precise.

In particolare, sono stati regolamentati i meccanismi di erogazione delle somme di denaro dovute agli avvocati, provvedendo altresì a fissare limiti di spesa precisi ed invalicabili.

Dette regole sono state compendiate in una sorta di "disciplinare", rilasciato a tutti i collaboratori ammessi allo speciale programma di protezione, e sono state comunicate a tutti gli avvocati o procuratori legali difensori di almeno un collaboratore di giustizia.

Indubbiamente, nonostante l'introduzione di severi limiti di contenimento delle spese di carattere legale, i relativi esborsi sostenuti dal Servizio Cen-

trale di Protezione in base al dettato del programma speciale sono aumentati considerevolmente, raggiungendo, nell'intero 1996, addirittura il 20% del totale delle erogazioni del Servizio Centrale di Protezione.

Al riguardo, potrebbe rivelarsi auspicabile l'adeguamento del sistema di difesa legale dei collaboratori di giustizia ai meccanismi previsti per l'istituto del gratuito patrocinio, opportunamente adattati alle specifiche esigenze di riservatezza che la protezione e la mimetizzazione di dette persone comporta.

3. Il programma speciale di protezione e lo stato detentivo

A. - LA DETENZIONE IN CARCERE DEL COLLABORATORE DI GIUSTIZIA

Dei 1214 "pentiti", cioè collaboratori di giustizia provenienti dal mondo del crimine, 729 non sono soggetti ad alcun provvedimento restrittivo, mentre 263 sono detenuti in Istituti penitenziari del territorio.

Al riguardo, occorre premettere che lo stato di libertà dei primi non rappresenta certo una modalità di svolgimento del programma speciale di protezione - e dunque non costituisce il frutto del sistema di protezione - bensì dipende dalla specifica situazione processuale di ognuno di essi, dovendosi quindi far riferimento, nei casi di persone imputate, a provvedimenti della Magistratura.

I collaboratori di giustizia detenuti rappresentano il 21,6% del totale e sono ristretti in apposite sezioni carcerarie.

A parte questa diversa collocazione fisica, peraltro, le norme regolamentari che disciplinano la vita carceraria non differiscono quando devono essere applicate ad un detenuto-collaborante piuttosto che ad un recluso "normale".

Al di là delle considerazioni in ordine agli aspetti cautelari e penali riguardanti i collaboratori di giustizia, che non competono all'Amministrazione dell'Interno chiamata invece a "produrre" sicurezza, preme sottolineare che, sul fronte penitenziario ed in piena sintonia con il Dicastero di Grazia e Giustizia, si sta tentando di conseguire un preciso obiettivo: quello di coniugare le esigenze di protezione del collaboratore di giustizia con la finalità di emenda e di rieducazione del condannato; risultato conseguibile proprio nell'ambito di strutture penitenziarie sempre più adeguate alla gestione del collaboratore di giustizia e con l'ausilio di regole appositamente rivolte alla disciplina della vita in carcere di persone che, vuoi per mero calcolo, vuoi per effettivo impulso di carattere morale, hanno deciso di schierarsi dalla parte dello Stato.

Oltre all'istituzione di un circuito penitenziario "differenziato", quindi, si rende quanto mai opportuna l'emanazione del regolamento carcerario *ad hoc* previsto dall'art. 13 *ter*, comma 4, L.n. 82/1991, che dovrà stabilire le modalità attuative delle disposizioni dell'Ordinamento penitenziario applicabili ai collaboratori di giustizia detenuti.

Appare comunque evidente che, allo stato, l'adozione di detta normativa regolamentare dovrà coordinarsi con la progettata riforma del sistema, di cui si daranno i cenni essenziali nelle pagine successive.

B. - LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

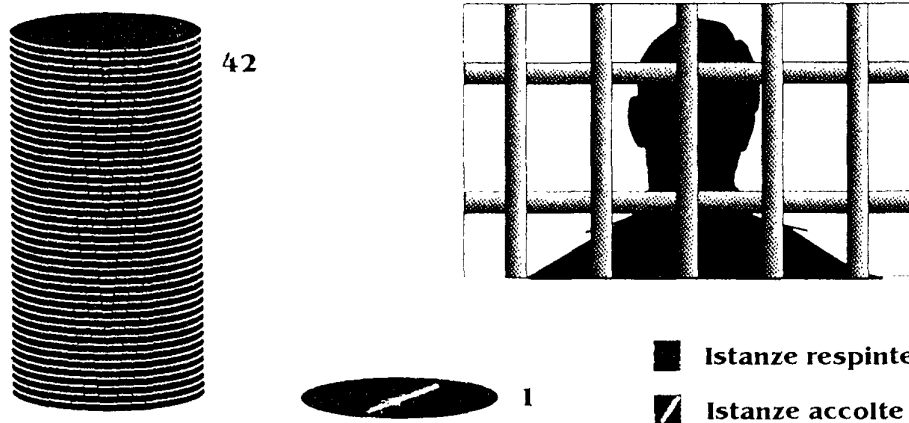
l'applicabilità della procedura di concessione "agevolata" dei benefici penitenziari in favore di coloro che non sono più sottoposti al programma di protezione.

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

MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE

Affidamento in prova al Servizio Sociale

Dal 1° Luglio al 31 Dicembre

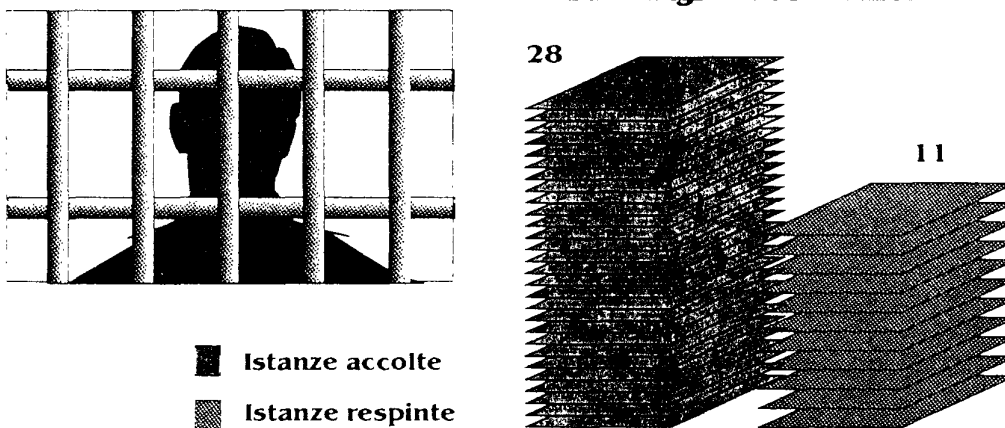


Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE

Detenzione domiciliare

Dal 1° Luglio al 31 Dicembre



Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

PARTE SECONDA:

il perfezionamento del sistema

CAPITOLO I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Necessita, a questo punto, una premessa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO II

***Gli aspetti normativi - il gruppo
di lavoro interministeriale***

1. La separazione tra premio e protezione

L'introduzione nella legge del '91 degli artt. 13 *bis* e 13 *ter* ha consentito ai collaboratori di giustizia, purché titolari dello speciale programma di protezione, di poter fruire delle misure alternative alla detenzione previste dalla normativa e scontare la pena fuori dal carcere anche in deroga ai vigenti limiti di condanna.

Detta innovazione normativa, apportata con l'art. 13 del decreto legge 8 luglio 1992, n. 306, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n.356, ha decisamente segnato un momento di particolare importanza nell'utilizzo dello strumento del "pentitismo" nella lotta al crimine organizzato, determinando la previsione di tali benefici un'impennata del fenomeno collaborativo.

Si è già avuto modo di chiarire nel capitolo precedente e, più diffusamente, nella Relazione al Parlamento concernente il primo semestre dello scorso anno, la *ratio* di detta previsione che vincola la concessione del premio, inteso sotto forma di attenuazione delle modalità esecutive della pena, all'ammissione allo speciale programma di protezione previsto dalla legge del '91.

Peraltro, l'esperienza vissuta nel settore della protezione dei collaboratori di giustizia consente ora di affermare, senza tema di smentita, che il massiccio ricorso allo strumento del beneficio penitenziario, come momento di incentivazione alla collaborazione, può sicuramente iscriversi tra le cause principali che hanno determinato un uso dei programmi di protezione sproporzionato rispetto alle effettive esigenze tutorie ed a quelle processuali.

In altri termini, poiché l'ammissione a tali forme alternative alla detenzione risulta condizionata dalla titolarità di uno speciale programma di protezione, è spesso accaduto che la proposta di definizione di detto programma sia stata quasi esclusivamente finalizzata alla concessione in favore dello stesso collaboratore dei benefici penitenziari, anche in assenza di quel grave ed attuale pericolo che rappresenta un requisito indefettibile per l'adozione delle speciali misure di protezione.

Occorre oggi riconsegnare il sistema di protezione alle sue finalità originarie - quelle di tutela delle persone esposte a rischio con strumenti adeguati alle effettive situazioni di pericolo - e riconoscere, a pieno titolo, la premialità come momento fondamentale per incentivare le collaborazioni di qualità, senza che questo strumento di esclusiva fonte giurisdizionale possa in alcun modo condizionare o farsi condizionare dai meccanismi della protezione dei collaboratori di giustizia.

D'altra parte, giova fare altresì presente che le esigenze tutorie connesse ad un'eventuale detenzione fuori dalla struttura carceraria - esigenze sulla base delle quali sono state introdotte le misure alternative nel sistema di protezione - possono considerarsi venute meno nel momento in cui si è ormai assunta la piena consapevolezza della necessità di un circuito penitenziario *ad hoc*, che sappia tutelare efficacemente i collaboratori di giustizia senza sottoporli a trattamenti deteriori rispetto ai detenuti non collaboratori.

Con tali premesse, appare ormai evidente la necessità di svincolare la concessione dei benefici penitenziari dall'ammissione alla speciale protezione; ciò, anche ai fini sia di non procrastinare una non accettabile

dipendenza degli atti giudiziari dai procedimenti amministrativi, sia di evitare la diffusa convinzione che la commistione fra i due momenti - giudiziario ed amministrativo - possa costituire spunto di confusione ordinamentale o istituzionale.

Opportunamente, quindi, il Gruppo di lavoro interministeriale (Grazia e Giustizia - Interno) investito del compito di studiare una possibile riforma della normativa in tema di collaboratori di giustizia ha ritenuto la cennata modifica come una priorità da soddisfare contestualmente agli altri interventi previsti, proprio per non disincentivare le collaborazioni nel momento in cui si prevede una più rigorosa selezione nella concessione degli speciali programmi di protezione.

La concessione dei benefici penitenziari ai collaboratori di giustizia verrebbe rimessa, ovviamente, all'esclusiva competenza della Magistratura di Sorveglianza.

2. La "qualità" della collaborazione e la riduzione dei reati "rilevanti"

Il disegno che si va delineando appare sufficientemente chiaro.

Si intende graduare gli interventi tutori ed assistenziali esclusivamente in ragione delle effettive situazioni di pericolo, al di fuori di qualsiasi logica premiale affidata invece a momenti e soggetti diversi, attribuendo il programma speciale di protezione - momento di eccezionale impegno delle Istituzioni - solo a quelle collaborazioni di altrettanta straordinaria efficacia nella prevenzione e repressione delle manifestazioni criminali di maggior

allarme sociale e senza disincentivare, peraltro, i contributi di minore spessore.

Per conseguire tale risultato, il passo successivo da compiere, dopo aver separato il momento premiale da quello tutorio, è quello di prevedere dei meccanismi di selezione dell'accesso allo speciale programma di protezione più confacenti alle finalità che si intende raggiungere.

Operazione questa che non appare in "controtendenza", se solo si considera che il Legislatore definendo il programma di protezione previsto con la legge del '91 come "speciale" aveva già indicato nell'eccezionalità del contributo un requisito indispensabile per la concessione di detto provvedimento tutorio.

Per quanto riguarda il profilo della qualità della collaborazione, giova rammentare che l'attuale normativa fa un esplicito riferimento sia all'importanza del contributo offerto, quale momento qualificante del pericolo, sia alla necessaria motivazione in base alla quale le dichiarazioni rese dal collaboratore possono considerarsi connotate da attendibilità e, quindi, dalla caratteristica della rilevanza.

L'attendibilità del collaboratore, pertanto, già oggi viene considerata presupposto fondamentale dell'intervento tutorio dello Stato; ora, però, il nuovo sistema di protezione intende considerarla come momento di partenza dei vari e gradualmente previsti dalla legge sui collaboratori di giustizia e come requisito minimo necessario, comune alle diverse forme di protezione previste dal progetto di riforma allo studio del Gruppo di lavoro.

Ed allora oltre all'attendibilità delle dichiarazioni la collaborazione dovrà caratterizzarsi anche per la loro indispensabilità: indispensabilità intesa come elementi di novità offerti dal dichiarante con riferimento all'accertamento delle dinamiche del fatto illecito, all'individuazione dei suoi autori, alla ricostruzione degli organigrammi delinquenziali o delle strategie criminali.

In altri termini, per indispensabilità della collaborazione si deve intendere che su quanto riferito dal collaboratore non devono già essere stati acquisiti adeguati elementi di prova in base alle investigazioni svolte.

Per l'ammissione allo speciale programma di protezione, inoltre, sarà necessario che le dichiarazioni siano di straordinario spessore qualitativo, tali da offrire un contributo che, spaziando oltre i singoli episodi criminosi, sia utile per prevenire e contrastare le fenomenologie più agguerrite e radicate sul territorio della criminalità organizzata ed eversiva.

Com'è agevole intuire, il sistema, attraverso gli illustrati requisiti, gradualmente previsti a seconda dei diversi momenti tutori attuabili, tende a privilegiare l'aspetto della qualità della collaborazione più che quello della quantità dei collaboratori.

Il Gruppo di lavoro ha poi giustamente precisato che l'accesso alle varie forme di protezione, compreso il programma speciale di protezione, dovrà essere limitato solo a coloro che avranno già reso dichiarazioni, e non anche a chi le dovrà ancora rilasciare.

Ciò anche per evitare l'adozione di misure di protezione sulla scorta di dati eventuali ed incerti o di dichiarazioni volutamente incomplete o rese "a rate".

Di pari passo con queste innovazioni, d'altra parte, si intende anche "ripensare" criticamente l'area dei reati per l'accertamento dei quali un'attività di collaborazione con gli Organi inquirenti può dare luogo ad un programma speciale di protezione.

Si è infatti avuto modo di riscontrare che l'attuale richiamo a tutti i delitti contemplati dall'art. 380 del codice di procedura penale come quadro di riferimento per la concessione delle misure di protezione e di assistenza previste dalla speciale normativa appare, in effetti, troppo ampio.

L'obiettivo di elevare la qualità delle collaborazioni e, quindi, di assecondare adeguatamente una programmata strategia di contrasto alle forme più pericolose del crimine organizzato ed eversivo ha determinato, giocoforza, anche la necessità di prevedere una riduzione della tipologia dei reati che possono dare diritto a coloro che collaborano per la loro ricostruzione processuale di fruire delle misure di protezione previste dalla specifica normativa.

Si è quindi pensato a quei delitti la cui commissione è in grado di destare un relevantissimo allarme sociale e, segnatamente, a quelli di matrice mafiosa o eversiva.

Il Gruppo di lavoro ha conclusivamente ritenuto di poter restringere il campo ai reati di cui all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. (associazione per delinquere di stampo mafioso, delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416 *bis* c.p.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle organizzazioni mafiose, sequestro di persona a scopo di estorsione, associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o

psicotrope) o commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale.

3. Il potenziamento delle misure ordinarie di protezione: la creazione del c.d. "doppio binario"

Il programma speciale di protezione, questo insieme di delicati, complessi ed onerosi meccanismi di tutela, assistenza e recupero sociale, costituisce il massimo sforzo delle Istituzioni per incoraggiare il fenomeno della collaborazione con gli organi inquirenti e per disarticolare le organizzazioni criminali di maggior allarme per la società.

Che il Legislatore puntasse chiaramente ad incoraggiare le collaborazioni di "qualità", senza ovviamente penalizzare gli altri, comunque utili apporti agli organi inquirenti, lo dimostrano i riferimenti all'"importanza" del contributo ed alla "gravità ed attualità" del pericolo come requisiti indefettibili per l'accesso alle forme di protezione "speciale" previste dalla normativa.

Ma la finalità perseguita risulta ancora più evidente nel momento in cui si prevede che il programma speciale di protezione possa essere concesso solo laddove le misure di tutela adottabili dall'Autorità di pubblica sicurezza o, se il collaboratore è detenuto, dall'Amministrazione penitenziaria non sono ritenute adeguate al fine di garantire l'incolumità fisica delle persone esposte a rischio.

Risalta, infatti, con tutta evidenza, l'intenzione di costruire un sistema che, modulando appropriatamente le misure di protezione a disposizione a

seconda del livello di pericolo esistente e fornendo quindi la giusta risposta tutoria a tutte le situazioni concretamente ipotizzabili, fosse altresì in grado di assicurare agli operatori impegnati nel contrasto dei fenomeni di tipo mafioso la possibilità di utilizzare gli speciali strumenti - alcuni anche in deroga alla normativa "ordinaria" - necessari a fronteggiare livelli di pericolo eccezionali derivanti da collaborazioni altrettanto straordinarie.

Si è visto che nella prassi applicativa il sistema si è poi, in effetti, "sbilanciato", favorendo un ricorso allo speciale programma di protezione forse esagerato rispetto alle effettive necessità che i casi concreti presentavano.

Ma si è anche detto che, in una fase assolutamente emergenziale e, comunque, di necessaria sperimentazione di una normativa in un certo qual modo "rivoluzionaria", era perfettamente giustificabile incentivare il più possibile il fenomeno collaborativo: ciò anche sopravvalutando, a volte, alcune situazioni di pericolo che forse avrebbero potuto essere agevolmente fronteggiate con opportuni interventi in sede locale.

Ora è necessario che il sistema torni in una posizione di equilibrio; continuando a "sbilanciarsi" rischia, infatti, di non assicurare il raggiungimento delle finalità poste a fondamento della normativa di settore.

Ristabilire le condizioni di partenza del sistema, così come le aveva prefigurate il Legislatore; abbandonare la fase di emergenza e di sperimentazione vissuta fino ad oggi; consolidare un'intelligente, duttile strategia anticrimine, programmata e ponderata per mantenere costantemente elevata la "guardia" e assicurare le giuste reazioni in termini di sicurezza a

tutte le tipologie delinquenziali capaci di porre in allarme la comunità: questi gli obiettivi da perseguire oggi.

E' quindi venuto il momento di ridare al sistema quell'elasticità che gli è propria; occorre, in altri termini, garantire effettiva valenza alla gradualità di interventi tutori che detto sistema già prevede, affinché - pur garantendo la necessaria sicurezza a quanti offrono comunque un contributo valido - sia recuperata la caratteristica dell'eccezionalità dei programmi speciali di protezione, vera e propria, straordinaria alternativa a disposizione dell'operatore della sicurezza nel momento in cui ogni altro intervento tutorio si rivela assolutamente inadeguato ad evitare il pericolo cui può essere esposto un collaboratore della giustizia per effetto del rilevante apporto fornito agli organi inquirenti.

La specifica esperienza ha insegnato che molte vicende collaborative, di minore impatto anticrimine, possono essere risolte anche con interventi non ricollegabili a quelli propri dello speciale programma di protezione.

Ferma restando la possibilità per le Autorità provinciali di p.s. di adottare le misure di tutela ordinariamente a loro disposizione in ragione delle funzioni di mantenimento della sicurezza pubblica attribuitegli dalla normativa generale, si è valutata l'opportunità di rendere maggiormente adeguati gli interventi tutori adottabili dai Prefetti, anche attraverso la concessione in loro favore di adeguata disponibilità finanziaria, prelevabile dal fondo di cui all'art. 17, L.n.82/1991, com'è noto gestito dal Capo della Polizia.

Questo dovrebbe attenuare il ricorso agli speciali programmi di protezione che invece comporta ingenti investimenti in termini di risorse umane, materiali ed economiche.

In questo modo, il Prefetto potrebbe concretamente determinare ed attuare una serie di misure di tutela, che consisterebbero, ad esempio, in interventi:

- 1. che assicurino la c.d. difesa "passiva" del luogo di abitazione attraverso adeguati sistemi di sicurezza;*
- 2. che consentano l'eventuale spostamento delle persone a rischio in luogo diverso da quello di abituale dimora;*
- 3. che sopperiscano a contingenti, limitate difficoltà, anche di tipo economico, dei soggetti in pericolo.*

Detti interventi sarebbero caratterizzati da un termine massimo di durata, prefissato dalla nuova normativa.

In concreto, avverrebbe che le c.d. misure ordinarie "rafforzate" del Prefetto potrebbero risolvere esigenze scaturite da rischi non elevati, perché connesse a collaborazioni tali da non incidere significativamente sui grandi scenari criminosi, limitate nel tempo e connotate da una certa episodicità dell'intervento tutorio, mentre con il programma speciale di protezione si farebbe fronte a quelle situazioni in cui risulta necessario configurare ed attuare un vero e proprio "progetto di vita" per le persone esposte ad un pericolo di massima entità, perché collegato a dichiarazioni di enorme effetto sulle grandi strategie delinquenziali o eversive.

Si crea così - o sarebbe forse più corretto affermare che si ricrea - il c.d. “doppio binario” della protezione; il sistema può modellarsi alla concreta situazione di pericolo, modulando adeguatamente gli strumenti tutori, a disposizione dei vari soggetti deputati a garantire la protezione, secondo le effettive esigenze di sicurezza scaturite dalla diversa efficacia dei contributi collaborativi nella prevenzione e repressione dei fenomeni criminali più cruenti e pericolosi per la comunità nazionale.

Si realizza così un duplice obiettivo.

Innanzitutto, il sistema di protezione, reso più elastico, permette una più adeguata risposta delle Istituzioni alle diverse situazioni di pericolo, evitando di mettere in piedi strumenti tutori esagerati in alcuni casi, insufficienti in altri.

Inoltre, il sistema di protezione, che attualmente mostrava segnali di crisi dovuti alla sovrabbondanza di programmi speciali, può rinvigorirsi e recuperare la piena efficacia, necessaria ad incoraggiare maggiormente il fenomeno collaborativo.

4. La revoca del programma: tra automaticità e discrezionalità

La razionalizzazione e l'ottimizzazione del sistema di protezione dei collaboratori di giustizia si realizzano se esiste una serie di regole, certe e sufficientemente dettagliate, in grado di consentire ai meccanismi con cui si esprime detto sistema di adattarsi con la necessaria duttilità ai diversi contesti tutori concretamente ipotizzabili.

Appare altresì evidente che il tutto può efficacemente funzionare, conseguendo gli obiettivi prefissati, se le regole disciplinanti il mondo della protezione vengono correttamente osservate dai soggetti che ne fanno parte, compresi - ovviamente - anche i collaboratori di giustizia ed i loro familiari.

Non è un caso, d'altra parte, che l'Amministrazione dell'Interno rivendichi, da tempo, la necessità del "rigore nell'applicazione delle regole della protezione"; che, soprattutto, nel rapporto fiduciario che si instaura nell'attuazione del programma di protezione si realizzi quell'unità di intenti in assenza della quale non si ha la possibilità di mantenere adeguate forme di sicurezza.

Appare però necessario che le regole di detto rapporto siano dettagliatamente previste e correttamente conosciute dai soggetti che interagiscono, così come altrettanto certi dovranno essere i meccanismi attraverso cui potranno essere sanzionate le possibili violazioni.

L'obiezione mossa a questo ragionamento, secondo la quale il programma di protezione, per definizione legislativa, si concede sulla base di un grave ed attuale pericolo per effetto della collaborazione resa o che ancora deve essere offerta e non certo sulla scorta del comportamento dell'interessato, viene ad essere decisamente superata dall'assunto secondo cui certe condotte presuppongono in colui che le pone in essere una "tranquillità" tale da far apparire inesistente la situazione di rischio e, quindi, inutile l'attuazione del programma stesso.

Pertanto, anche in adesione a quanto rappresentato da numerose Procure Distrettuali Antimafia, si è avvertita l'esigenza di una tipizzazione dei

comportamenti che determinino o possano determinare la revoca delle misure di protezione.

Decisamente apprezzabili appaiono le proposte avanzate in tal senso dal Gruppo di lavoro.

Le ipotesi di revoca automatica fanno riferimento a quelle fattispecie che non si prestano a valutazioni discrezionali, per la manifesta violazione di obblighi comportamentali o per il disinteresse mostrato dalla persona protetta nei confronti della misura di tutela disposta in suo favore.

In particolare, tra i casi di revoca automatica, sono stati individuati:

1. *l'adozione di misura cautelare, di arresto obbligatorio convalidato dal G.I.P., di fermo di polizia giudiziaria convalidato dal G.I.P., per fatti posteriori al provvedimento di ammissione alla protezione;*
2. *l'ipotesi di rinuncia espressa al programma speciale di protezione o alle misure ordinarie "rafforzate".*

Per quanto riguarda, invece, i casi di revoca non automatica, sono state individuate le seguenti fattispecie:

- a) *rifiuto di accettazione di un'adeguata opportunità di lavoro offerta dal Servizio Centrale di Protezione (solo nei casi di programma speciale di protezione);*
- b) *ritorno nella sede di provenienza senza l'autorizzazione del Servizio Centrale di Protezione (solo in costanza di programma speciale di protezione);*

- c) ogni azione che determini la rivelazione e la divulgazione della nuova identità o di quella di copertura, della sede di residenza o dello status di persone sottoposte a misure di tutela;*
- d) ogni altra azione non in linea con le prescrizioni impartite dall'Autorità giudiziaria o da quella amministrativa deputata alla tutela delle persone esposte a rischio.*

Giova, comunque, fare presente che già la Commissione Centrale, durante il semestre cui si fa riferimento, ha provveduto ad aggiornare il testo del programma speciale di protezione, soprattutto nella parte degli obblighi comportamentali, prevedendo una serie di regole molto precise, dettagliate e di facile comprensione; resta da aggiungere che copia di tale codice comportamentale viene sempre rilasciata a ciascun titolare di programma perché possa tenere ben presenti le prescrizioni ivi contenute.

CAPITOLO III

I lavori della Commissione Centrale

Nel vigente sistema di protezione la Commissione Centrale riveste indubbiamente un ruolo fondamentale, rappresentando infatti l'Organo deliberante in ordine all'approvazione, modifica o revoca degli speciali programmi di protezione; il massimo Organo decisionale in materia che agisce nell'ambito di un procedimento di carattere amministrativo dove si muovono soggetti, istituzionali e non, ciascuno con propri compiti ben delineati.

D'altra parte, proprio l'aver creato questo Organismo centralizzato permette di conseguire due obiettivi: da un lato, la distinzione tra i poteri propositivi, spettanti, in particolare modo, all'Autorità giudiziaria, e quelli deliberativi, attribuiti, appunto, alla Commissione, dall'altro, l'omogeneità valutativa e decisionale in merito all'attuazione degli speciali programmi di protezione.

Nei giorni 20 e 21 luglio 1996, si è tenuta una riunione straordinaria della Commissione Centrale, volta ad individuare le linee strategiche di azione in ordine ad una serie di problematiche di carattere generale, in tema di protezione dei collaboratori della giustizia, che necessitavano un idoneo e ponderato approfondimento; linee strategiche che hanno poi trovato sostanziale attuazione nel corso dei lavori svolti nel semestre in esame, nell'ottica di quel "rigore" nell'applicazione delle regole della protezione a cui il predetto Collegio correttamente ispira il suo lavoro.

Tra i diversi temi trattati, è stato esaminato quello relativo alle misure di tutela ed assistenza adottate in via d'urgenza dal Capo della Polizia.

In una prospettiva intesa a ridurre il più possibile il ricorso a tali misure, attese le patologie che il loro distorto uso ha determinato nel sistema, la Commissione ha preso l'impegno di accelerare i tempi delle sue deliberazioni in tema di ammissione allo speciale programma di protezione.

Consapevole del carattere di eccezionalità delle misure urgenti di tutela, la Commissione ha quindi invitato il Capo della Polizia a trasmettere immediatamente a detto Collegio le relative richieste di protezione; dette istanze, infatti, quando ciò si può desumere dal loro contenuto, vengono considerate come proposte di definizione del programma speciale di protezione avanzate da parte dei Procuratori interessati.

E' stato inoltre considerato che i ridottissimi tempi di attesa della deliberazione della Commissione - sette-dieci giorni - possono evitare al Capo della Polizia l'onere di adottare le misure urgenti, perché non più giustificate le stesse dalla "lentezza" dell'intervento deliberativo della Commissione stessa; viceversa, si dovrebbe poter delegare agli Organi territoriali delle località di origine l'applicazione delle idonee misure ordinarie di tutela, rafforzate da quegli interventi anche di tipo assistenziale finalizzati alla sicurezza delle persone per il tempo strettamente necessario all'adozione della predetta determinazione.

In tale prospettiva, pertanto, la Commissione ha auspicato l'immediato avvio operativo dell'iniziativa del Servizio Centrale di Protezione - di cui si parlerà nel prossimo capitolo - di compiere, in sede di ammissione al programma, la c.d. "istruttoria tecnica" sul luogo ove nasce la collaborazione,

finalizzata, tra l'altro, ad acquisire quelle notizie utili alla deliberazione in ordine allo speciale programma di protezione.

La Commissione, inoltre, ha ritenuto di dover meglio precisare le tipologie dei comportamenti scorretti passibili di revoca dello speciale programma di protezione, nella considerazione che tali condotte presuppongono, di per sé, un'attenuazione del pericolo sia perché possono configurare una rinuncia implicita alla protezione, sia in quanto possono rendere impossibile garantire la sicurezza necessaria alla corretta attuazione del programma medesimo.

E' stato quindi inserito nel programma di protezione - come si è accennato nel precedente capitolo - da sottoporre alla firma degli interessati, un elenco, ancorché non esaustivo, dei comportamenti che possono determinare la revoca del programma stesso.

Nei casi di violazioni comportamentali più lievi, poi, la Commissione può formulare una diffida formale nei confronti del soggetto interessato, con la possibilità, in caso di ulteriore inosservanza degli obblighi allo stesso imposti, di revocargli il programma speciale di protezione, dopo aver ovviamente espletato la procedura di cui all'art. 5, D.I. n. 687/1994.

E' chiaro che di fronte al compimento di reati, non sarà necessario attendere l'esito dell'accertamento giurisdizionale delle responsabilità, ma rileverà la condotta in sé come causa dell'inattuabilità delle misure tutorie previste dal programma speciale di protezione.

Di indubbia rilevanza, poi, la presa di posizione della Commissione in ordine ai casi di *bis in idem*; dopo la revoca - ma anche dopo la non

concessione - del programma speciale di protezione è considerata inammissibile la nuova proposta di un analogo programma o delle misure di tutela urgenti che non sia basata su elementi effettivamente nuovi rispetto a quelli dell'originaria richiesta.

In tema di cambiamento delle generalità, inoltre, la Commissione, nella consapevolezza dell'esigenza di considerare tale strumento una misura assolutamente eccezionale, ha ritenuto che, in linea di massima, lo stesso vada utilizzato solo contestualmente alla definitiva uscita dal programma speciale di protezione ai fini di un più sicuro reinserimento nel tessuto sociale.

La specifica normativa prevede infatti che la predetta misura tutoria sia concessa solo quando le altre misure previste dal programma speciale di protezione si siano rivelate inadeguate. L'interessato, tra l'altro, deve aver rilasciato dichiarazioni riguardanti organizzazione criminali di elevata aggressività o tali, ad ogni modo, da potergli arrecare un grave pregiudizio personale.

Sempre in linea di principio, poi, le persone ammesse al cambiamento delle generalità non dovrebbero avere più pendenze giudiziarie, né essere sottoposte a misure detentive che comunque pregiudichino l'utilità di tale strumento.

Ma è soprattutto in tema di approvazione e cessazione del programma speciale di protezione che la Commissione Centrale, in questo semestre, ha dato il giusto risalto al suo ruolo decisionale, facendo proprie quelle competenze che il Legislatore le ha chiaramente assegnato.

Inammissibili sono state giudicate le proposte che non rechino la necessaria motivazione, nei casi di mancata redazione del verbale d'intenti previsto dal Regolamento "pubblico".

La Commissione ha poi riaffermato la priorità del momento valutativo della gravità e dell'attualità del pericolo, requisiti indispensabili per il ricorso al programma, che devono scaturire direttamente dalla rilevanza della collaborazione e non già da un semplice contributo non particolarmente qualificato o, addirittura, da fattori esterni alle rivelazioni offerte dal collaboratore.

In particolare, è stato ribadito che le dichiarazioni meramente confessorie, non dimostrando da sole l'esistenza di un elevato rischio, non danno luogo allo speciale programma di protezione, a meno che non si motivi chiaramente che dette rivelazioni - attesa anche la partecipazione del collaboratore ad organizzazioni di indubbia pericolosità sociale - siano di tale spessore ed utilità investigativa da determinare una situazione di grave ed imminente pericolo nei confronti di chi le ha rilasciate.

Allo stesso modo, la ripetitività delle dichiarazioni da parte di più collaboratori sullo stesso evento o scenario criminoso può dimostrare l'insussistenza di un particolare stato di pericolo, ferma restando, naturalmente, la rilevanza di tali rivelazioni ai fini processuali.

Di indubbio interesse anche l'atteggiamento adottato dalla Commissione Centrale in merito alla cessazione del programma speciale di protezione ed ai momenti immediatamente precedenti e seguenti alla fuoriuscita da detto sistema.

Essa ha innanzitutto ritenuto di non dover ulteriormente proseguire nell'iniziativa, assolutamente sperimentale e peraltro estremamente limitata, della c.d. "capitalizzazione": ai fini dell'avvio di attività produttive autonome a carattere prettamente commerciale e della cessazione dell'assistenza economica da parte dello Stato, infatti, sono stati anticipati - di solito rateizzandoli in poche soluzioni - gli emolumenti dalla normativa attribuiti al collaboratore ed al suo nucleo familiare e quantificati per un periodo di tempo pari alla presumibile durata minima del programma speciale di protezione, in un calcolo costi-benefici comunque vantaggioso per l'Amministrazione.

Sempre nella prospettiva del reinserimento sociale, comunque, la Commissione ha decisamente approvato l'attività svolta dal Servizio Centrale di Protezione ai fini dell'avvio al lavoro dei titolari di programma di protezione e di cui si avrà modo nella pagine successive di verificarne, sia pure in maniera sintetica, gli aspetti principali.

D'altra parte, la stessa Commissione si è giustamente preoccupata delle difficoltà, soprattutto economiche, cui può andare incontro una persona nel momento in cui cessa il programma.

E' stata avviata una rigorosa verifica dei programmi esistenti e della sussistenza del presupposto del pericolo nei confronti dei rispettivi titolari, anche in considerazione dello stato dei procedimenti su cui hanno inciso le dichiarazioni dagli stessi rese.

Accertata l'insussistenza di una situazione di rischio tale da rendere necessaria la prosecuzione delle misure tutorio-assistenziali disposte sulla

base della legislazione di settore, diversi programmi speciali di protezione non sono stati o non vengono rinnovati.

Per evitare i traumi determinati da un distacco troppo immediato dall'assistenza dello Stato e favorire il reinserimento sociale, garantendo nel contempo un idoneo livello di sicurezza, viene disposta la prosecuzione - ultrattiva rispetto all'efficacia del programma - delle sole misure dell'assegno di mantenimento e del pagamento del canone di locazione dell'alloggio "protetto" per un adeguato periodo di tempo, comunque non superiore a dodici mesi.

Un approccio graduale, quindi, allo stato di autonomia economica, dopo una sorta di "traghetamento", ad opera dello Stato, verso i lidi di una vita "normale", sempreché l'interessato abbia nel tempo dato prova di meritare questo rapporto fiduciario con le Istituzioni.

A fronte di questa approfondita attività di verifica e del giusto rigore nella valutazione delle violazioni comportamentali e nella conseguente applicazione della sanzione della revoca del programma, alcune persone hanno intrapreso specifici contenziosi in sede amministrativa avverso i relativi provvedimenti con cui si è disposta la cessazione del programma stesso.

Pur se ancora nella fase interlocutoria relativa al giudizio sulle istanze di sospensione dei provvedimenti impugnati, i risultati fino ad ora conseguiti dinanzi al Giudice amministrativo appaiono confermare la legittimità formale dei procedimenti osservati dalla Commissione o dal Capo della Polizia e

l'esistenza di una piena, esclusiva discrezionalità sostanziale nelle scelte adottate dai predetti Organi.

La Commissione, in ragione di quanto premesso ed in virtù anche dell'aumento costante del numero delle persone da proteggere, ha notevolmente intensificato la sua attività; al fine di smaltire tempestivamente, in via burocratica, le numerose, articolate deliberazioni adottate, si è provveduto alla riorganizzazione dell'Ufficio di Segreteria.

Così come auspicabile potrebbe rivelarsi, in futuro, un maggior coinvolgimento dei componenti della Commissione stessa - per alcuni di loro potendosi ipotizzare anche un distacco a tempo pieno - nello svolgimento dei compiti di competenza di detto Collegio, al fine di un sempre più approfondito e ponderato lavoro istruttorio, momento questo fondamentale per un'attività decisionale adeguata alle concrete vicende dei singoli casi.

CAPITOLO IV

Le iniziative del Servizio Centrale di Protezione

1. L' "istruttoria tecnica": il momento predecisionale

Si è avuto modo di verificare nelle pagine precedenti che per eliminare i descritti effetti distorsivi del sistema di protezione occorre che il ricorso alle misure urgenti di protezione si mantenga in linea con lo spirito della norma che ha voluto individuare nell'attività della Commissione Centrale e del Capo della Polizia momenti decisionali precisi e ben distinti tra di loro.

Appare infatti fondamentale che l'*iter* verso l'eventuale "protezione speciale" - che necessariamente richiede un'appropriate istruttoria e ponderate valutazioni - sia graduale e, comunque, mai tale da condizionare la decisione finale sul tipo di tutela da accordare; in sostanza, gli interventi finalizzati alla protezione delle persone in attesa della deliberazione della Commissione Centrale devono sempre permettere una sorta di "via di fuga", la possibilità, in caso di decisione negativa, di non esporre le stesse ad una situazione di pericolo superiore rispetto a quella originaria.

Al fine di ridurre gli inconvenienti che l'esperienza ha fatto registrare fino ad oggi, oltre ai correttivi normativi che si potrebbero apportare e di cui si è già detto in precedenza, il Servizio Centrale di Protezione sta procedendo alla realizzazione di una sorta di "istruttoria tecnica" - di cui si è già fatto cenno - da effettuarsi prima di operare qualsiasi trasferimento.

Infatti, si avverte, con sempre maggiore consapevolezza, la necessità di poter immediatamente disporre di una serie di informazioni particolarmente importanti per decidere ed attuare gli interventi di tutela e di assistenza più adeguati al caso concreto.

Appare ovvio che tali notizie possono essere idoneamente acquisite solo attraverso il tempestivo intervento di funzionari del Servizio Centrale di Protezione sul luogo di nascita della collaborazione, dove sarà quindi possibile intraprendere gli opportuni contatti con il Magistrato proponente, con l'Organo investigativo interessato, con le Autorità locali di P.S. e dove, soprattutto, si potranno "intervistare" il collaboratore ed i suoi familiari.

Il quadro informativo che se ne può trarre appare di enorme rilevanza: dall'individuazione dell'area criminale da cui proteggere il collaboratore al grado di pericolosità degli accusati, dall'eventuale estensione ai suoi familiari del rischio riscontrato alle caratteristiche sociali, culturali ed economiche di quel nucleo ai fini del più adeguato orientamento circa il "tipo di vita" da poter prospettare loro. A tale riguardo, si consideri quanto può essere importante questo tipo di indagine per l'eventuale scelta dell'area geografica ove poter trasferire tali soggetti.

Detta attività informativa permette di conseguire almeno tre significativi risultati.

Innanzitutto, la *relazione tecnica* frutto delle notizie raccolte contribuirà a fornire alla Commissione Centrale un quadro informativo decisamente più completo sul caso sottoposto alla sua attenzione al fine di pervenire ad una rapida, accorta decisione sulla proposta di definizione dello speciale programma di protezione in esame.

Secondariamente, lo stesso Servizio Centrale di Protezione, possedendo per tempo utili strumenti conoscitivi, sarà in grado di approntare, da subito ed

ove deliberato, un piano di protezione e di assistenza il più adeguatamente modellato sulle esigenze delle persone da proteggere.

In ultima istanza, infine, il contatto immediato con i "tecnici" del Servizio Centrale di Protezione consente al collaboratore e agli eventuali familiari un'esatta cognizione dei diritti e dei doveri ad essi imputati al momento dell'ingresso nel "mondo della protezione". E' appena il caso di sottolineare la delicatezza di questi momenti in cui appare fondamentale evitare qualsiasi tipo di aspettativa non conforme ai parametri dettati dalla normativa vigente.

Iniziare il rapporto fiduciario tra le Istituzioni ed i collaboratori di giustizia sulla base di una precisa conoscenza delle regole preventivamente stabilite dal Legislatore: questo il passaggio obbligato di un sistema di protezione efficace.

2. La razionalizzazione della distribuzione territoriale e l'importanza della centralizzazione del dato

Si è già avuto modo di vedere come, proprio attraverso l'istruttoria svolta *in loco* e l'intervista delle persone da proteggere, il Servizio Centrale di Protezione - nella breve attesa della decisione della Commissione Centrale - provveda ad acquisire le notizie necessarie sia a soddisfare - nei limiti consentiti dalla normativa di settore - le esigenze di vita e, soprattutto, di reinserimento sociale di dette persone, sia ad individuare ogni possibile fonte di pericolo al fine di potervi fare fronte nella maniera più idonea.

Ma non possono certo limitarsi solo a queste le esigenze da prendere in considerazione nel momento in cui nasce la collaborazione.

Sussiste, innanzitutto, l'ineludibile necessità di evitare l'intasamento del territorio e, quindi, il rischio di bloccare di fatto l'attività delle Forze di polizia nei servizi di tutela e, più in generale, di mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Proprio in quest'ottica, d'altra parte, si avverte altrettanto prioritariamente l'esigenza di conseguire la massima equità nella dislocazione dei collaboratori e dei loro familiari nelle varie province di destinazione, al fine di non appesantire eccessivamente alcune strutture territoriali delle Forze dell'ordine piuttosto che altre.

Così come è altresì fondamentale che i familiari dei collaboratori della giustizia detenuti non siano trasferiti in aree geografiche eccessivamente distanti dagli Istituti penitenziari - da individuare possibilmente nel settentrione - ove sono ristretti i loro congiunti; ciò al fine di evitare accompagnamenti di familiari per colloqui in carcere - atteso che sono sei al mese, in genere, quelli consentiti - eccessivamente onerosi e stressanti.

Man mano che l'esperienza operativa metteva in luce la molteplicità degli aspetti da tenere presente nel momento predecisionale al trasferimento delle persone da proteggere, si avvertiva sempre più nettamente la necessità di poter analizzare, anche "incrociandole", il maggior numero di notizie attinenti alla collaborazione in esame.

Proprio per sopperire a detta esigenza, è stato recentemente costituito, presso la Sezione Informatica del Servizio Centrale di Protezione, un apposito Ufficio che, avvalendosi dei necessari strumenti tecnologici, cura la

“centralizzazione” dei dati relativi alla distribuzione territoriale delle persone protette.

Il progetto è quello di far confluire in unico “contenitore” informatico tutte le notizie concernenti la consistenza numerica delle Forze di polizia nelle varie province in rapporto con la popolazione, la presenza di influssi mafiosi, l’esistenza di Istituti carcerari con particolare riguardo a quelli che ospitano detenuti soggetti all’applicazione dell’art. 41 *bis* dell’Ordinamento penitenziario, gli eventuali flussi migratori, ecc....

Gli obiettivi perseguiti appaiono a questo punto evidenti.

Da un lato, si vuole rispettare le capacità ricettive di ciascuno specifico ambito territoriale utilizzabile, dall’altro, occorre altresì coniugare la realizzazione delle primarie esigenze tutorie con l’attuazione dei nondimeno importanti interventi assistenziali e di reinserimento sociale, al fine di assicurare al collaboratore le condizioni di massima serenità e garantire alla Magistratura inquirente la possibilità di gestire uno “strumento” sempre più efficace nel contrasto dei fenomeni criminosi organizzati.

3. Il programma speciale di protezione: il “progetto di vita”

A. - LA PARTECIPAZIONE AGLI IMPEGNI DI GIUSTIZIA

La deposizione processuale del collaboratore di giustizia - o comunque la sua partecipazione all’impegno di giustizia - rappresenta uno dei più significativi presupposti e, nel contempo, la primaria finalità dell’intero sistema di protezione.

Si è già avuto modo di verificare l'enorme mole di appuntamenti processuali a cui hanno partecipato quest'anno i collaboratori di giustizia, così come la percentuale delle mancate partecipazioni dei collaboratori ai processi: fenomeno quest'ultimo a volte imputabile a decisioni del collaboratore stesso, altre volte, invece, dipendente da disguidi ascrivibili all'effettiva difficoltà delle Forze di polizia presenti sul territorio - quasi esclusivamente Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri - a sostenere il descritto impegno.

Decisamente apprezzabile, quindi, si rivela l'atteggiamento di quelle Autorità giudiziarie che formulano le richieste di convocazioni con congruo anticipo, ponendo così le Forze di polizia deputate ai relativi servizi di accompagnamento nelle condizioni più idonee per il miglior espletamento degli stessi.

Nonostante ciò, non sempre si riesce ad assicurare il rispetto degli appuntamenti processuali da parte dei collaboratori di giustizia; il rifiuto della partecipazione processuale generalmente formulata dal collaboratore a ridosso dell'impegno di giustizia, quando cioè non è più possibile evitare o limitare i danni conseguentemente prodotti, rappresenta un'eventualità di fronte alla quale al Servizio Centrale di Protezione non può imputarsi alcuna responsabilità.

Al riguardo e per una migliore comprensione di quanto si va rappresentando, giova precisare che i compiti di accompagnamento e scorta dei collaboratori ai vari adempimenti processuali vengono assolti dalle strutture di polizia territoriali, nei cui confronti - stante il vigente sistema normativo di attribuzione delle competenze tutorie ed assistenziali - il Servizio Centrale di Protezione ha il solo compito di comunicare l'esigenza di giustizia, in

un'azione di "schermatura" finalizzata a preservare la segretezza della località protetta.

Presso la 1^a Divisione del Servizio Centrale di Protezione, opera dallo scorso mese di settembre la Sezione Affari Giudiziari che ne cura gli aspetti di competenza relativi agli impegni processuali dei collaboratori della giustizia.

Poiché l'esigenza primaria è quella di mantenere segreta la località ove risiede il collaboratore, la Sezione Affari Giudiziari fa da tramite - una sorta di "quadro regia" - tra le Autorità che chiedono di "ascoltare" i collaboratori e gli Organi territoriali di polizia cui è attribuita la competenza dei relativi servizi di accompagnamento e scorta presso i luoghi ove si svolgono gli eventi processuali interessati; è questa un'attività di vero e proprio filtro e coordinamento tra le esigenze di giustizia ed i servizi operativi attribuiti alle Forze di polizia territoriali a competenza generale.

Di sicuro interesse, tra le competenze attribuite a detto Ufficio, si pone anche quella dell'organizzazione, sotto un profilo tutorio, delle audizioni a distanza tramite il collegamento audiovisivo.

B. - GLI ASPETTI ASSISTENZIALI ECONOMICI

A corollario delle misure di protezione e reinserimento sociale si pone l'assistenza economica che si esprime, quindi, con una sua funzionalità ben precisa, che ne determina anche entità e modalità di attuazione.

La stessa normativa, infatti, appare esplicita nel fissare una forma di supporto economico mensile funzionale sia alla protezione sia ad assicurare con-

dizioni di vivibilità: la misura di tale contributo viene annualmente stabilita dalla Commissione Centrale sulla base degli indici ISTAT dei consumi medi globali delle famiglie, decurtati di alcune spese, come ad esempio quelle di locazione, che vengono direttamente soddisfatte dal Servizio Centrale di Protezione.

Tale Ufficio sta velocizzando al massimo i meccanismi di erogazione degli emolumenti da corrispondere e, in quest'ottica, sta procedendo alla consegna ai collaboratori titolari di programma di protezione di tessere magnetiche che permetteranno loro di prelevare, in forma del tutto anonima e riservata, da conti correnti opportunamente "schermati", le somme di denaro che il Servizio Centrale di Protezione farà pervenire "informaticamente" - e, quindi, rapidamente - ai collaboratori stessi.

C. - GLI ASPETTI RELAZIONALI: LA DOCUMENTAZIONE

Si è più volte sottolineato che il reinserimento sociale del collaboratore e dei suoi familiari comporta che i meccanismi della protezione siano ispirati ai criteri della mimetizzazione e dell'anonimato.

In sostanza, si è rivelato particolarmente controproducente, anche sotto il profilo meramente tutorio, isolare la persona protetta in una sorta di "blindatura"; mentre, si è ormai pienamente consapevoli della necessità di favorire attraverso strumenti - soprattutto documentali - di massima sicurezza, una normale vita di relazione nella comunità di nuova residenza.

Appare evidente, quindi, l'estrema utilità che può caratterizzare lo strumento del documento di copertura, sempreché se ne ravvisi la necessità tutoria, al fine di consentire alla persona protetta il confronto con l'"esterno"

nelle molteplici occasioni che si presentano ogni giorno ad una persona inserita o che vuole inserirsi nel tessuto sociale.

Occorre poi anche tenere conto che il cambiamento delle generalità rappresenta una misura tutoria eccezionale da concedersi - in linea di massima secondo l'attuale orientamento della Commissione Centrale competente a deliberarla - solo contestualmente alla uscita dallo speciale programma di protezione come una sorta di intervento "estremo" per i collaboratori per i quali non si prevedano ulteriori impegni con la giustizia.

E' proprio per tali motivi che il Servizio Centrale di Protezione ha da alcuni mesi allargato la tipologia della documentazione di copertura, al fine di mettere in grado coloro che per motivi di sicurezza non possono spendere la loro reale identità, di potersi avvalere delle opportunità sociali ed occupazionali garantite a tutti i cittadini.

Rappresenta ormai una realtà il libretto sanitario di copertura che consente ai titolari di un programma speciale di protezione l'assistenza medica pubblica, permettendo loro, quindi, di fruire del medico di base, di ottenere le prescrizioni per le cure necessarie, i medicinali, ecc...

Così come di particolare utilità si è rivelato anche il codice fiscale di copertura che, dietro apposita istanza dell'interessato basata su una dimostrata, specifica esigenza, può essere emesso dal Servizio Centrale di Protezione.

Sempre ai fini, poi, di un sicuro ed agevole reinserimento sociale, appare opportuno segnalare gli accordi presi con diversi Enti o Istituti previdenziali grazie ai quali è possibile operare la conversione della posizione contributiva

o pensionistica del titolare di programma in analogia di posizione corrispondente all'identità di copertura.

Come è agevole rilevare, si sta quindi mettendo in piedi un sistema documentale di mimetizzazione - completato dal libretto di lavoro di copertura di cui si parlerà nel paragrafo successivo - che potrà permettere di perseguire quello che si è definito il "progetto di vita".

D. - IL LAVORO

Si è detto che definire ed attuare un programma speciale di protezione significa disegnare ed eseguire un vero e proprio "progetto di vita"; i titolari di detto programma - in una situazione di massima sicurezza - devono essere messi in condizioni di svolgere una vita "normale" negli ambiti locali in cui sono andati a vivere.

Perché tutto ciò si possa realizzare, appare quanto mai necessario offrire alle persone sottoposte allo speciale programma di protezione adeguate soluzioni lavorative, tali, cioè, da metterle in grado di potersi affrancare dall'assistenzialismo statale.

E' ormai da tempo che il Servizio Centrale di Protezione, proprio nell'ottica sopra delineata, sta concludendo specifici accordi di collaborazione con Enti in grado di agevolare le possibilità occupazionali, nonché di realizzare corsi di formazione professionale, con conseguente immissione nel relativo ambito lavorativo, e corsi di scolarizzazione primaria.

Presso la 3^a Divisione di detto Ufficio è stata istituita un'apposita Sezione che, avvalendosi in pianta stabile dell'apporto anche di funzionari del Mini-

stero del Lavoro, cura le problematiche occupazionali delle persone titolari di uno speciale programma di protezione. In particolare:

1. *vengono adottate tutte le iniziative atte ad evitare la perdita del posto di lavoro dipendente per coloro che potrebbero comunque mantenerlo, in condizioni di massima riservatezza e sicurezza, nel luogo in cui sono stati o possono essere trasferiti; naturalmente, laddove sussistano impedimenti normativi ad un certo tipo di mobilità - si pensi all'impossibilità del trasferimento di personale di Enti locali da una regione ad un'altra - si rappresenta il problema alle Autorità cui competono le conseguenti iniziative;*
2. *si stanno intraprendendo, anche tramite le Prefetture, i necessari contatti con i possibili soggetti datori di lavoro ai quali, in forma assolutamente anonima, si inviano apposite schede informatiche riassuntive della "vita" lavorativa o, comunque, delle aspirazioni occupazionali di ciascun soggetto protetto, interessato ad essere inserito nel tessuto lavorativo delle località ove vive; in altri termini, queste schede contengono tutte le informazioni utili ad un datore di lavoro in cerca di persone da impiegare;*
3. *a corollario di quanto sopra illustrato, il Servizio Centrale di Protezione sta provvedendo a consegnare, se le specifiche esigenze di protezione lo richiedono, libretti di lavoro di copertura, che permetteranno l'immissione nel mondo produttivo di persone di cui è preferibile tenere nascoste le reali generalità.*

Certamente la preoccupante situazione occupazionale che vive il nostro Paese non può legittimare facili ottimismo. Il Servizio Centrale di Protezione non può ovviamente creare posti di lavoro, ma opera al fine di mettere le persone sotto protezione nelle condizioni di porsi sul mercato del lavoro con pari opportunità degli altri cittadini, attraverso gli strumenti che il Legislatore gli ha fornito ed attivando tutte le sedi competenti per la soluzione di quelle situazioni non altrimenti superabili.

E. - LA COOPERAZIONE TRA "TUTELATO" E "TUTELANTE"

Elevare la qualità dello speciale programma di protezione significa creare un sistema di regole disciplinanti ogni singolo aspetto del rapporto tra persone titolari di programma e le Istituzioni.

Ma ciò comporta, altresì, che dette regole, nonché quelle che verranno in futuro individuate in tal senso, siano rispettate da tutti, anche da coloro che devono essere tutelati.

E' stato ormai ampiamente dimostrato che le misure di protezione e quelle atte a favorire il reinserimento sociale delle persone protette non possono sortire gli effetti voluti se non vengono sostenute dalla necessaria unità di intenti tra il tutelante ed il tutelato, non essendo infatti possibile realizzare gli obiettivi del programma speciale di protezione in favore di chi mantiene condotte contrastanti con ogni minima forma di riservatezza e di anonimato.

Nelle pagine precedenti si è avuto modo di constatare la maggiore frequenza delle violazioni del codice comportamentale o delle norme penali commesse da collaboratori della giustizia o da loro familiari.

Non è escluso che detto fenomeno possa anche rappresentare il risultato di un maggior controllo da parte delle strutture "referenti", a ciò doverosamente sollecitate; ma esiste, comunque, la necessità di prestare una particolare attenzione al profilo psicologico degli aspiranti collaboratori che, a volte, palesano evidenti difficoltà di fronte all'esigenza di rispettare le prescrizioni che il programma di protezione impone, peraltro nel loro precipuo interesse.

A questo fine, potrà risultare particolarmente utile la presenza di funzionari del Servizio Centrale di Protezione sul luogo ove nasce la collaborazione.

Questo sia per fornire alle persone da proteggere una corretta informazione sulle "regole della protezione", sia per offrire qualsiasi forma di consulenza sulle formule attuative dello speciale programma di protezione le Procure proponenti vorranno richiedere, in uno spirito di necessaria cooperazione istituzionale.

F. - IL MOMENTO DELLA FUORIUSCITA DAL PROGRAMMA

La "speciale" protezione approntata dallo Stato intanto ha una ragione d'essere in quanto esiste una situazione di pericolo da fronteggiare; appare fin troppo ovvio, quindi, come il programma speciale di protezione non possa prolungarsi oltre il momento in cui si accerti il venir meno del livello di rischio cui corrisponde la definizione del programma stesso: in questo senso la normativa afferma che "il programma è a termine".

D'altra parte, anche le periodiche verifiche previste dalla stessa normativa sono appunto finalizzate ad accertare lo stato di pericolo esistente e le potenzialità di reinserimento sociale acquisite dal collaboratore e dai suoi familiari.

Appare evidente che, a volte, l'uscita dal programma di protezione può generare "traumi", soprattutto quando alla cessazione del pericolo non corrisponde il conseguimento da parte delle persone fino a quel momento titolari di detto programma di una piena autonomia economica.

In questi casi, si avverte la necessità di favorire un "distacco" graduale e di evitare a dette persone, quindi, un'improvvisa cessazione del sostegno economico da parte del Servizio Centrale di Protezione; tale Ufficio, che non ha certo alcun potere decisionale in tema di attivazione, modifica o revoca del programma di protezione, si adopera per attuare nel modo più adeguato al caso concreto la cosiddetta "ultrattività" delle misure economiche stabilite dalla Commissione nel singolo provvedimento di non rinnovo del programma.

Il Servizio Centrale di Protezione, infatti, eroga i cennati interventi "ultrattivi" per il periodo massimo consentito nella specifica delibera della Commissione, pervenendo - sempreché ciò sia ritenuto opportuno e, comunque, accettato dal collaboratore - ad una sorta di liquidazione anticipata della somma corrispondente al totale degli emolumenti ancora da corrispondergli.

4. La "presenza" sul territorio del Servizio Centrale di Protezione.

Il cospicuo numero di problematiche esistenti nel sistema di protezione dei collaboratori di giustizia - in parte attribuibili alla crescita esponenziale del fenomeno - ha obbligato il Servizio Centrale di Protezione a porre in essere una serie di iniziative atte a fronteggiare l'evoluzione del sistema stesso.

Al riguardo, come detto nella precedente Relazione semestrale, il Decreto di riorganizzazione del 26 maggio 1995 ha previsto una strutturazione del Servizio Centrale di Protezione più agile e rispondente alle esigenze maggiormente avvertite dai soggetti interessati dal fenomeno della collaborazione con la giustizia.

Il Servizio Centrale di Protezione, oggi, si articola in 4 Divisioni "centrali" e 14 Nuclei "periferici".

Questi ultimi, di cui negli ultimi giorni del 1996 si è completato l'iter di formazione ed addestramento, sono stati dislocati territorialmente nelle aree geografiche ove vivono le persone sottoposte alle speciali misure di tutela.

Occorre ricordare che la normativa assegna a detti Nuclei il solo compito di assicurare l'attuazione delle misure prettamente assistenziali e di quelle tutorie volte alla mimetizzazione delle persone protette (documenti di copertura, alloggio segreto, ecc...); sono quindi tassativamente esclusi i compiti tutori "di sicurezza" (vigilanza *in loco*, accompagnamenti e scorte per impegni giudiziari, ecc...) attribuiti, invece, agli Organi di polizia territoriale.

Certamente, sarà necessario prevedere un periodo di transizione, durante il quale, solo con la debita gradualità, detti Nuclei potranno assorbire le incombenze spettanti; anche se ci si rende indubbiamente conto delle difficoltà che tale situazione può determinare ai danni delle strutture di polizia territoriali, che attendono di affrancarsi dai compiti di attuazione delle misure di natura assistenziale disposte in favore delle persone poste sotto protezione.

A fronte di ciò, si sta comunque operando al fine di ovviare celermente agli impedimenti finora riscontrati, nella consapevolezza che, nell'ambito del

noto progetto di riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione, l'istituzione dei Nuclei Operativi periferici, direttamente dipendenti dalla predetta struttura, non solo permetterà una risposta più immediata ed efficace ad ogni esigenza connessa alla concreta attuazione delle misure di carattere assistenziale imputate ai collaboratori, ma consentirà altresì un reimpiego del personale dei reparti territoriali più rispondente alle esigenze locali.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come anticipato nella premessa, questa relazione ha inteso fornire una sorta di “fotografia” del sistema di protezione dei collaboratori di giustizia che non si limitasse ad un mero esercizio statistico fine a se stesso, ma potesse consentire una “lettura” del fenomeno anche in una prospettiva prognostica intesa ad individuarne le patologie e le possibili soluzioni terapeutiche.

Si è potuto riscontrare che il numero delle persone per cui si richiede l’adozione delle misure di protezione e di assistenza previste dalla normativa è in continuo aumento, secondo ritmi elevati che si mantengono tali ormai da tempo.

D’altra parte, si è anche avuto modo di verificare che il *turnover* in seno alla popolazione protetta, cioè la fuoriuscita di persone fisiche dal programma speciale di protezione e la conseguente disponibilità di nuove “immissioni”, è un meccanismo da incoraggiare maggiormente anche con il necessario supporto normativo.

Occorre considerare, infatti, che i livelli numerici raggiunti dalla “popolazione protetta” sono tali da far risultare particolarmente problematico ricondurre, oggi, l’entità del fenomeno a proporzioni più adeguatamente gestibili; ciò anche perché è necessario rendere più certe e rigorose le regole che disciplinano il momento della cessazione del programma di protezione.

Le cause di tutto ciò sono ormai state chiaramente ed unanimemente individuate.

E’ vero che il sistema di protezione ha fin qui realizzato gli obiettivi prefissati o, almeno, parte di essi: il bilancio appare decisamente favorevole sia

sul piano dei risultati investigativi e processuali nella lotta al crimine organizzato, sia sul fronte della sicurezza dei collaboratori.

Non va infatti sottaciuto che detto sistema è stato fino ad oggi ispirato da un giustificato intento di incentivazione delle collaborazioni, che ne ha esaltato le indubbe potenzialità di aggressione ai fenomeni delinquenziali di maggior allarme sociale.

Non sempre però i meccanismi della protezione hanno potuto perseguire anche quegli indirizzi che il Legislatore ha indicato come momenti di autotutela del sistema stesso.

In una fase emergenziale e sperimentale, il sistema è stato, infatti, costretto a funzionare sulla base di ritmi chiaramente sovradimensionati, evidentemente imposti dall'esigenza di acquisire gli apporti collaborativi necessari a disegnare o a ridisegnare organigrammi, dinamiche e strategie delle organizzazioni criminali più agguerrite ed articolate sul territorio.

Appare perciò ovvio che un simile contesto operativo non poteva certo lasciare spazio ad una progettualità finalizzata anche alla salvaguardia di uno strumento, quale quello dei collaboratori di giustizia, la cui utilità trova pressoché unanime consenso.

Ripartendo proprio dalla riconosciuta utilità dei collaboratori di giustizia, occorre ora uscire dall'emergenza e preoccuparsi di conferire all'intero sistema di protezione la capacità di corrispondere, anche per il futuro, alle diverse istanze tutorie ed assistenziali che il ricorso alle collaborazioni determinerà.

In sostanza, perché il sistema di protezione mantenga l'efficacia fino ad oggi dimostrata è necessario che, d'ora in poi, recuperi la necessaria duttilità che la normativa aveva già previsto come strumento di "autogaranza".

L'obiettivo, quindi, è quello di riappropriarsi pienamente della filosofia concettuale che aveva ispirato il Legislatore del '91 e che non sempre è stato fin qui possibile seguire: tutto ciò reinterpretando regole già esistenti e perfezionandone l'applicazione; facendone osservare altre non sempre rispettate; creandone di nuove laddove non esistono.

Sono tre le esigenze fondamentali da tenere presente in questa opera di riforma.

Innanzitutto, la separazione tra i profili tutori della collaborazione e gli aspetti premiali, questi ultimi di carattere solo penale o penitenziario.

Una cosa è la protezione per una persona che corre pericolo per effetto delle dichiarazioni rese agli Organi inquirenti, altra è il beneficio dello sconto di pena o della misura alternativa alla detenzione: sono due momenti che devono restare ben distinti tra loro, poiché, diversamente, correlando cioè la concessione di detti benefici al programma speciale di tutela si altera il sistema di protezione.

Al riguardo, l'esperienza fin qui acquisita permette di esprimere una duplice considerazione.

Da una parte, indubbiamente, l'aver introdotto - con le modifiche del 1992 - la possibilità di fruire delle misure alternative alla detenzione previste dalla normativa e scontare la pena fuori dal carcere anche in deroga ai vigenti li-

miti di condanna ha sicuramente incrementato la crescita del fenomeno, permettendo altresì di ottenere straordinari risultati sul piano investigativo e processuale.

Dall'altra, peraltro, l'aver vincolato la concessione di detti benefici esclusivamente alla titolarità dello speciale programma di protezione ha determinato una netta impennata del ricorso a tale forma di tutela straordinaria non sempre corrispondente alle effettive esigenze di sicurezza.

Altro discorso deve invece essere formulato per quanto riguarda i possibili aspetti economico-premiali della collaborazione.

In proposito, si è avuto modo di osservare che già esistono regole ben precise e rigorose che disciplinano i termini dell'assistenza delle persone sottoposte a misure di protezione: giova qui ribadire come il sostegno economico debba essere connotato - nei presupposti e nei contenuti - da una condizione di mera eventualità e funzionalità rispetto all'efficacia degli interventi tutori.

Non va infatti dimenticato che l'assistenza economica può essere disposta in favore del collaboratore e degli eventuali familiari in pericolo solo qualora ciò si riveli necessario ai fini della loro protezione e, comunque, sempre nella misura rigidamente fissata dalla normativa, che - come detto - fa espresso riferimento a parametri di carattere generale.

Allo stato attuale, comunque, si rivela assolutamente necessario rendere queste regole ancora più severe, anche con riferimento a quelle forme di "capitalizzazione" delle misure di sostentamento, che hanno vissuto comunque una fase attuativa del tutto sperimentale e limitata, e ormai conclusa.

La seconda esigenza è quella di selezionare più adeguatamente l'accesso alle varie forme di protezione che il Legislatore ha voluto differenziare per presupposti, contenuti ed obiettivi, ma che il concreto funzionamento del sistema di protezione dei collaboratori di giustizia non sempre ha saputo distinguere nella loro diversa gradualità, puntando spesso al livello massimo di tutela adottabile anche in assenza dei presupposti richiesti.

Esistono già nella normativa vigente moduli tutori differenti da adattare a seconda dei diversi livelli di rischio: il programma speciale di protezione - recita la norma - può essere definito solo quando si dimostri che la situazione di pericolo non può essere efficacemente fronteggiata con le misure ordinarie di protezione, autonomamente adottabili dall'Autorità locale di pubblica sicurezza o, se si tratta di detenuto, dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Alle volte, invece, il sistema ha determinato la necessità di ricorrere allo speciale programma di protezione anche sopravvalutando, almeno in parte, le concrete esigenze tutorie.

Occorre, pertanto, ridare ora al programma speciale di protezione quelle caratteristiche di eccezionalità e straordinarietà che sono proprie di uno strumento di protezione e di reinserimento sociale del tutto al di fuori del comune; ciò per gli interventi da porre in essere e per le conseguenze che essi comportano, caratteristiche che aveva perso in virtù dell'errata consapevolezza dell'inesistenza di altre forme di protezione al di là del programma speciale.

In sostanza, è la strategia del “doppio binario” quella che si vuole affermare, in base alla quale, potenziando e rendendo più adeguate le misure tutorie ordinarie, l’ingresso nello speciale programma di protezione sarà riservato esclusivamente ai collaboratori di notevole spessore ed incidenza nella lotta ai massimi sistemi criminali di stampo mafioso o eversivo.

Decongestionando il ricorso allo speciale programma di protezione - effetto che si perseguirà anche con la separazione del momento premiale da quello tutorio - si consentirà una più efficace attuazione delle misure “speciali” in esso previste, pur continuando a salvaguardare ed incentivare anche le collaborazioni di minore impatto investigativo-processuale attraverso adeguati interventi di protezione ed idonee, misurate formule di incoraggiamento, sia penali che penitenziarie.

La terza ed ultima priorità da perseguire è legata al momento della fuoriuscita dal sistema di protezione e, in particolare, all’esigenza di precisare, in maniera certa e dettagliata, le regole in materia di cessazione delle misure di protezione: presupposti, moduli procedimentali, assistenza “ultrattiva”, ecc....

Al riguardo, giova ricordare che il programma di protezione può terminare essenzialmente per due motivi.

Perché la persona protetta mantiene una condotta incompatibile con l’attuazione, in suo favore, di forme di protezione così particolari da rendere necessaria l’esistenza di una unità di intenti tra tutelato e tutelante; oppure perché l’interessato riesce ad inserirsi nel tessuto sociale e produttivo della comunità di residenza.

Per quanto riguarda la prima tipologia, si avverte nettamente l'esigenza di individuare prescrizioni precise in materia di revoca del programma per la violazione degli impegni comportamentali assunti all'inizio della "protezione", risultato perseguibile anche attraverso una tipizzazione di alcune condotte sanzionabili.

A fronte della seconda casistica, esiste invece l'assoluta necessità di conferire maggiore efficacia all'azione del Servizio Centrale di Protezione volta a favorire l'immissione delle persone protette nei diversi contesti sociali, ambientali e culturali interessati.

Ma per realizzare quest'ultimo obiettivo, non si può prescindere dall'impegno dei vari Enti di volta in volta competenti a garantire, ai titolari dello speciale programma di protezione, la necessaria riservatezza nel compimento di una complessa e diversificata serie di attività: situazioni "quotidiane" che rientrano nel normale sviluppo dell'esistenza di una persona che nasce, va a scuola, si ammala, cerca lavoro, guida l'automobile, ha dei figli, si programma la pensione, ecc....

Si pensi quindi all'importanza che assume il pieno coinvolgimento delle UU.SS.LL., dell'I.N.P.S., della Motorizzazione civile, dell'Ufficio dell'anagrafe, e così via.

Quello che è stato definito nelle pagine precedenti il "progetto di vita", a cui dovrebbe tendere l'attuazione degli interventi tutori ed assistenziali previsti dallo speciale programma di protezione, comporta infatti la messa in atto ed il mantenimento di innumerevoli, complessi e a volte delicati momenti re-

lazionali tra la persona protetta ed i soggetti, privati e pubblici, della comunità sociale in cui si vive.

E' chiaro, quindi, che il lodevole impegno, quotidianamente profuso dagli operatori della protezione al fine di reinserire i titolari del programma nella vita di tutti i giorni, deve essere assecondato e sostenuto dal necessario intento di cooperazione istituzionale delle altre Amministrazioni via via interessate dalle varie problematiche.

Questo perché si possano assicurare ai collaboratori di giustizia ed ai loro familiari - in condizioni di adeguata sicurezza e sempreché abbiano dimostrato di meritarlo - quelle minime opportunità di inserimento sociale indistintamente garantite a tutti i cittadini.

Necessità di un impegno comune, quindi. Ma non basta.

Occorre che tutte le regole del "mondo della protezione", opportunamente rivisitate, riscritte e corroborate, siano applicate con il giusto rigore determinato dall'esigenza di tutelare il fenomeno delle collaborazioni che, diversamente, rischierebbe di non ottenere o, addirittura, vanificare i positivi risultati fin qui conseguiti.

