

SENATO DELLA REPUBBLICA

XII 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
(Primo semestre 1995)

*(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

(CORONAS)

Comunicata alla Presidenza il 3 agosto 1995

12-INT-PRO-0002-0

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	7
I PROGRAMMI DI PROTEZIONE	»	9
1. - La procedura:		
<i>a)</i> la proposta	»	9
<i>b)</i> l'istruttoria del Servizio centrale di protezione	»	13
<i>c)</i> l'istruttoria della Commissione centrale	»	16
<i>d)</i> le misure urgenti	»	18
<i>e)</i> la definizione del programma	»	21
<i>f)</i> il diniego del programma	»	23
2. - I nuovi regolamenti	»	24
3. - I dati	»	27
4. - Rapporti tra Magistratura, Commissione centrale e Servizio centrale di protezione	»	31
L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE	»	33
1. - Termini delle verifiche di efficacia	»	33
2. - Modifica dei programmi di protezione	»	35
3. - Revoca dei programmi di protezione	»	38
4. - Il codice comportamentale	»	41
LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE	»	43

1. - Le misure di protezione:		
a) la dislocazione sul territorio	Pag.	43
b) le forme di concreta attuazione delle misure di protezione e la mimetizzazione	»	46
2. - Le misure di assistenza:		
a) assistenza economica	»	50
b) assistenza sanitaria	»	52
c) assistenza legale	»	52
d) assistenza sociale	»	53
3. - Le misure alternative al carcere:		
a) l'articolo 13-bis, legge n. 82 del 1991: la custodia extracarceraria	»	54
b) l'articolo 13-ter, legge n. 82 del 1991: le misure alternative al carcere	»	56
PROFILI EVOLUTIVI DEL SISTEMA DI SICUREZZA ED IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE	»	61
CONCLUSIONI	»	69

RELAZIONE
SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE,
SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

PREMESSA

L'articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82, prevede che il Ministro dell'interno riferisca ogni sei mesi « al Parlamento sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, senza riferimenti nominativi ». La periodicità dell'informazione dovuta alle Camere implica, necessariamente, che si faccia preciso riferimento a quanto accaduto nei precedenti sei mesi di tempo in ordine al funzionamento dell'intero sistema di protezione previsto dal Legislatore.

La presente relazione, pertanto, ha lo scopo di far conoscere, analizzandola, l'evoluzione del fenomeno in esame nel periodo compreso tra il 1° gennaio ed il 30 giugno 1995, anche in rapporto ai periodi precedenti.

Ma un fenomeno di così recente apparizione, caratterizzato da una rapida, ingente ed impreveduta dilatazione delle sue dimensioni, disciplinato altresì da un sistema normativo anch'esso da poco tempo creato, non può essere pienamente compreso se non si rivolge la nostra attenzione anche al passato, verificando il momento « dinamico » della collaborazione con la Giustizia ed i risultati cui si è pervenuti dopo quattro anni di applicazione della normativa di settore.

In altre parole, l'obiettivo che la presente relazione intende perseguire è quello di fare il « punto della situazione » in ordine al funzionamento dei meccanismi attorno ai quali ruota l'intero apparato normativamente predisposto a tutela dei collaboratori della giustizia e dei loro congiunti.

Informare, quindi, in questo caso, non significa soltanto fornire i dati relativi alla concreta applicazione della specifica normativa, con esclusivo riferimento al primo semestre dell'anno in corso, ma anche e soprattutto porre l'Interlocutore istituzionale nelle migliori condizioni per conoscere il fenomeno, sia per come si è effettivamente evoluto dal suo insorgere ad oggi, sia per come è stato concretamente disciplinato, sia, infine, per come si potrà sviluppare in futuro.

Attraverso i tre passaggi fondamentali indicati dalla citata norma di legge - programmi di protezione, efficacia, modalità applicative - e

con un fugace, ma importante riferimento ai prossimi sviluppi operativi del Servizio centrale di protezione, si è voluto dare, forse per la prima volta, una lettura « globale » del fenomeno, che ne mettesse in evidenza tutti gli aspetti — normativi, organizzativi e sociali — di interesse sia per l'operatore sia per lo studioso, e che potesse in qualche modo costituire un utile contributo affinché, nel quadro di un necessario impegno corale da parte di tutte le componenti istituzionali interessate, si pervenga al perfezionamento di un sistema che ha comunque dato, fino ad ora, concreti, positivi risultati.

I PROGRAMMI DI PROTEZIONE

1. — LA PROCEDURA.

a) *La proposta.*

Uno degli aspetti più rilevanti dell'intera normativa concernente i collaboratori della giustizia è rappresentato dalla distinzione che il Legislatore ha voluto operare tra le competenze assegnate all'Autorità giudiziaria ed i compiti attribuiti agli Organi amministrativi.

Alla Magistratura inquirente spetta infatti un potere di proposta, nonché di consulenza obbligatoria e vincolante nel caso in cui la proposta stessa sia avanzata dal Capo della polizia, direttore generale della Pubblica sicurezza o dal Prefetto, mentre alla Commissione centrale ed al Servizio centrale di protezione competono il momento deliberativo-attuativo dello speciale programma di protezione.

La procedura per la definizione dello speciale programma di protezione, dunque, trae origine dalla proposta inoltrata alla Commissione centrale dal Procuratore della Repubblica ovvero, previo parere favorevole di questi, dal Capo della polizia o dal Prefetto.

Occorre comunque precisare che, nella stragrande maggioranza dei casi, è l'Autorità Giudiziaria a proporre l'attuazione di misure tutelive idonee a garantire l'incolumità fisica di quelle persone che — secondo quanto previsto dall'articolo 9 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82 — sono esposte ad una situazione di attuale e grave pericolo, per effetto della loro collaborazione o delle dichiarazioni rese nel quadro delle indagini preliminari o del giudizio in ordine ai reati previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale.

Soltanto in un caso ciascuno, infatti, la proposta è stata formulata dal Prefetto e dal Capo della polizia, a fronte di un totale di n. 1.250 proposte inoltrate dall'inizio di vigenza della legge ad oggi.

Presupposto indefettibile perché possa essere avanzata una proposta di ammissione ad uno speciale programma di protezione è costituito dalla volontà di collaborare che esprime il soggetto interessato.

In merito alla volontà collaborativa, il nuovo regolamento emanato in materia con il decreto interministeriale 24 novembre 1994, n. 687 prevede che il Procuratore della Repubblica alleggi « alla proposta o al parere reso all'autorità proponente copia del verbale delle dichiarazioni preliminari alla collaborazione », sostituito dal « verbale di informazioni ai fini delle indagini » nei casi in cui la persona oggetto della proposta risulti estranea a gruppi criminali e rivesta, pertanto, « rispetto al fatto ovvero rispetto a fatti connessi o collegati, esclusivamente la qualità di persona offesa, testimone o persona informata sui fatti ». Del cennato istituto, comunemente definito « dichiarazione d'intenti », si parlerà più diffusamente in seguito nella parte dedicata ai nuovi regolamenti.

Il secondo presupposto su cui la proposta deve fondarsi è rappresentato dalla situazione di pericolo in cui può versare il soggetto collaborante, uno o più dei suoi familiari, ovvero altre persone comunque legate a quello da altri vincoli.

È di tutta evidenza quindi la indispensabilità di un preciso nesso di causalità tra la collaborazione prestata o da prestare e lo stato di pericolo in cui versano la o le persone per cui il programma viene richiesto. In altri termini, il rischio per l'incolumità fisica del collaboratore e dei suoi congiunti deve rappresentare il *conseguenziale effetto* del contributo offerto agli Organi inquirenti.

Secondo la norma, poi, non è sufficiente una semplice esposizione a rischio della persona interessata, richiedendosi altresì che il pericolo sia « grave ed attuale ». La situazione di rischio, quindi, deve essere, da una parte, circoscritta a beni primari, come la vita umana e l'incolumità fisica personale, dall'altra, connotata da caratteristiche temporali di contemporaneità. L'attualità esige però che il pericolo debba essere non solo « presente », ma anche concreto e, pertanto, rilevabile da precisi e riscontrati elementi che possano comprovare il probabile compimento di atti di ritorsione nei confronti del collaboratore o di suoi familiari.

Altra condizione fondamentale per avanzare una proposta è costituita dalla dimostrata inadeguatezza delle altre, ordinarie misure di tutela adottabili dall'Autorità di Pubblica sicurezza o, se si tratta di persona detenuta, dall'Amministrazione penitenziaria.

Il programma speciale di protezione e, quindi, la proposta a ciò propedeutica diventano necessari nel momento in cui si riscontri l'impossibilità di garantire la massima sicurezza dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari attraverso misure, la cui adozione rientra nella sfera di competenza degli Organi sopra cennati, contemplati nel primo comma dell'articolo 10 della legge n. 82 del 1991. In altre parole, solo ove si presenti in termini oggettivi, l'imprescindibile esigenza di porre in atto una serie di misure « speciali » di protezione e di assistenza.

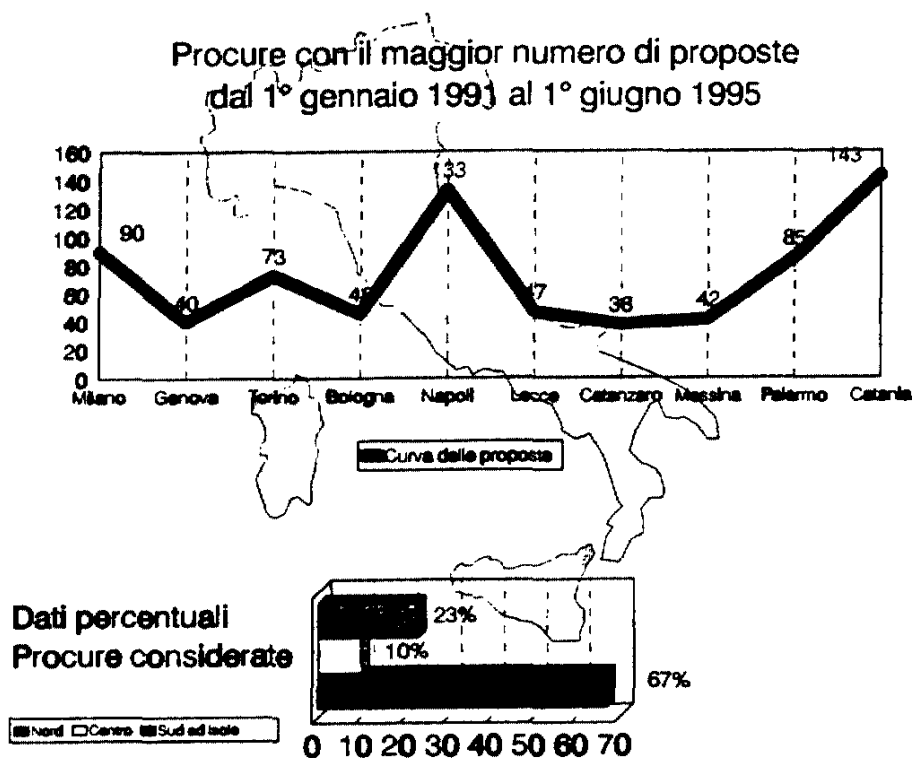
Se gli elementi sopra descritti sono da ritenersi i cardini sui quali fondare la proposta di ammissione ad uno speciale programma di protezione, è comunque chiaro che nella richiesta avanzata dal Procuratore della Repubblica o nel suo parere non possono non essere presenti quegli elementi che consentano di accertare il grado di rilevanza del contributo offerto o che potrà essere offerto dal collaboratore in questione.

L'importanza di una esatta cognizione della portata della collaborazione fornita scaturisce non solo dall'esigenza di meglio comprendere il grado di esposizione a rischio esistente per il collaboratore ed i suoi familiari, ma anche dalla necessità di « personalizzare » il programma speciale di protezione e rendere quindi le misure in esso contenute più rispondenti alle reali necessità tutorie ed assistenziali degli interessati. Pertanto, tale ultimo risultato può essere concretamente conseguito solo con la formulazione di una proposta di ammissione ad uno speciale programma di protezione opportunamente motivata ed articolata, nonché arricchita nei suoi contenuti anche dall'eventuale, ulteriore esercizio, da parte della Commissione Centrale, dei poteri istruttori ad essa attribuiti dalla vigente normativa.

In tale ottica, infatti, non si può fare più a meno di considerare che la compiuta dimostrazione della rilevanza che possono assumere sia la notizia dei principali fatti criminosi in merito ai quali il collaboratore rende le dichiarazioni, sia la segnalazione dell'organizzazione delinquenziale di appartenenza e del ruolo in esso ricoperto, si rivela fondamentale per comprendere la reale gravità ed attualità del pericolo cui può essere esposto il soggetto proposto. In tal modo sarà poi possibile predisporre le misure di protezione e di assistenza - sia in via d'urgenza, sia nell'ambito dello speciale programma - più idonee a garantire la massima sicurezza del collaboratore e dei suoi eventuali congiunti.

Si è detto che la proposta di adozione delle speciali misure di protezione dovrebbe essere avanzata solo nei casi in cui, attesa la situazione di grave ed attuale pericolo esistente, si ritengano inadeguate le ordinarie misure tutorie adottabili dall'Autorità di Pubblica sicurezza o da quella penitenziaria.

L'esame dell'ingente mole di proposte formulate dal gennaio 1991 al 30 giugno 1995 (1.250 proposte, 182 delle quali riferite al primo semestre del corrente anno) evidenzia che non sempre si è fatto riferimento a collaborazioni di effettiva « rilevanza » o a reati di particolare « allarme sociale », sicché si reputa opportuno che in alcuni casi gli Organi cui la normativa attribuisce compiti propositivi valutino la possibilità, anziché di avanzare una formale proposta di definizione dello speciale programma di protezione, di prospettare alle autorità di Pubblica sicurezza o all'Amministrazione penitenziaria l'adozione di misure di tutela ordinariamente adottabili.



Alla luce dei dati suesposti, la presente circostanza appare propria per auspicare una meditata riduzione dell'area dei reati per i quali può essere prospettata una collaborazione « rilevante » ai fini dell'attivazione dello speciale programma di protezione.

In effetti, il riferimento, operato dal citato articolo 9 della legge n. 82 del 1991, alle svariate ipotesi delittuose per le quali l'articolo 380 del codice di procedura penale prevede l'arresto obbligatorio in flagranza, appare eccessivamente vasto, soprattutto ove si consideri il livello di « esposizione a rischio » per il collaboratore, di gran lunga inferiore per alcuni reati rispetto, ad esempio, alle fattispecie criminose riconducibili alla grande criminalità.

Se si osservano i rapporti in percentuale esistenti tra le proposte distinte a seconda delle diverse aree criminali di appartenenza dei collaboratori oggetto delle proposte stesse, si rileva come l'obiettivo primario da perseguire è dato dalla necessità di incidere in maniera ancora più rilevante sulle « classiche » organizzazioni di stampo mafioso rispetto ad altri gruppi di minore pericolosità. Ciò, soprattutto in considerazione del fatto che colpire tali associazioni criminali significa poter disarticolare anche molte organizzazioni delinquenziali « non mafiose » che con le prime mantengono tuttavia notevoli rapporti di interesse.

Viceversa, una razionale selezione delle proposte — operata sia attraverso un più frequente utilizzo delle misure ordinarie attuabili in loco dagli Organi di cui all'articolo 10, comma 1, della legge n. 82, sia attraverso una intelligente riduzione del numero dei reati rilevanti per

il programma — da un lato, potrebbe consentire di evitare il pericolo di « autostrangolamento » del sistema a causa dell'eccessivo numero delle persone da tutelare con misure « speciali », dall'altro, potrebbe permettere un sempre più efficace e razionale impegno degli Organi inquirenti nel settore della lotta contro la criminalità di stampo mafioso.

b) *L'istruttoria del Servizio centrale di protezione.*

Se una delle vie da seguire per razionalizzare e migliorare il sistema di protezione e, di conseguenza, per raggiungere sempre più concreti risultati nella lotta alla grande criminalità, è data da una qualche « selezione » qualitativa dei casi da proporre per l'adozione delle speciali misure tutorie ed assistenziali, tra gli strumenti posti a disposizione degli operatori possono collocarsi i poteri istruttori attribuiti sia al Capo della polizia, nell'adozione in via di urgenza delle predette misure, sia, in misura più rilevante, alla Commissione centrale.

Mentre per quanto riguarda l'attività istruttoria svolta dal predetto Consesso, non sussistono dubbi sulla sua indispensabilità, attesa anche l'esplicita previsione normativa che affida le relative incombenze pratiche all'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, alcune perplessità si riscontravano, invece, in merito all'esistenza di un autonomo potere istruttorio del Capo della polizia, Direttore Generale della Pubblica sicurezza, che, come noto, in tema di collaboratori della giustizia, agisce per il tramite del Servizio centrale di protezione.

Ma un'attenta analisi della procedura in argomento fa evincere l'esigenza che anche il cennato Servizio possa disporre di utili elementi di valutazione in merito all'opportunità di adottare o meno le urgenti misure di protezione e di assistenza in attesa della deliberazione di pertinenza della Commissione Centrale.

Come noto, infatti, l'iter procedurale antecedente l'esame della proposta e la conseguente decisione da parte del predetto Organo, comporta l'inevitabile decorso di « tempi tecnici » che non consentirebbero di intervenire con la tempestività richiesta dal caso specifico.

In ragione di ciò, il Legislatore ha previsto che, in « casi di particolare urgenza », la predisposizione delle necessarie, « speciali » misure a tutela delle persone esposte a pericolo possa essere attuata, anche in assenza della proposta di definizione dello speciale programma, dal Capo della polizia, Direttore Generale della Pubblica sicurezza, che è tenuto a darne notizia al Ministro.

In altri termini, quando la situazione di rischio per il collaboratore ed i suoi familiari sia talmente grave ed attuale da non consentire di attendere la conclusione (e, a volte, addirittura l'avvio) della procedura « normale » di definizione dello speciale programma di protezione, il Servizio Centrale di Protezione, che — come detto — agisce su delega del Capo della polizia, è legittimato ad adottare, in via d'urgenza, provvedimenti di tutela e di prima assistenza.

A lungo è stato dibattuto il problema se tali provvedimenti dovessero considerarsi « atti dovuti » e quale ambito valutativo dovesse riconoscersi alla connessa iniziativa del Capo della polizia.

In effetti, una approfondita esegesi della norma primaria, sorretta non solo da una maggiore esperienza pratica nel settore ma anche dal prezioso lavoro di studio svolto dal gruppo di lavoro interministeriale, costituito presso il Ministero di grazia e giustizia, con l'incarico di esaminare i profili più controversi della legge n. 82 e di approntare il testo dei decreti interministeriali del 24 novembre 1994, consente ora di poter individuare, con precisione, le effettive condizioni di esercizio del potere da parte del Capo della polizia.

Considerato, infatti, che la lettera dell'articolo 11, comma 1, della legge n. 82, impone di valutare la sussistenza delle condizioni « di particolare urgenza » assumendo come parametro il pericolo cui è abitualmente esposto il collaboratore ed il terzo, si può facilmente desumere che, per l'applicazione della norma, è richiesto un pericolo che si connoti in termini di notevole gravità ed urgenza, al fine di evitare che la « normale » procedura di definizione dello speciale programma di protezione si riveli inutile e tardiva.

Nell'urgenza — valutata alla stregua dei citati parametri — il Servizio Centrale di Protezione provvede direttamente all'applicazione delle misure ritenute idonee ad assicurare la protezione del collaboratore e, se si eccettua l'obbligo di informare il Ministro dell'interno, non deve assoggettare le proprie determinazioni a nessun tipo di convalida o conferma da parte della Commissione centrale, la quale, a sua volta, adotterà un autonomo provvedimento, eventualmente di contenuto diverso.

Conseguenzialmente, occorre sottolineare che le prerogative attribuite al Capo della polizia e, quindi, al Servizio centrale di protezione, a norma del cennato articolo 11 sono le stesse spettanti alla Commissione centrale, nel senso che questi ha il potere, anche a prescindere dal parere del Procuratore Nazionale Antimafia, di non adottare le misure urgenti richieste, ove non sussistano concreti elementi comprovanti l'esistenza di una situazione di pericolo assolutamente grave ed imminente.

In linea con lo spirito del Legislatore, quindi, il recente regolamento n. 687 ha creato una sorta di « scudo normativo » tale da consentire al Capo della polizia di poter esercitare i propri poteri, sia — da un lato — imponendogli di adottare i richiesti provvedimenti in presenza dei requisiti normativamente previsti, sia — dall'altro lato — confermandogli il potere-dovere di non adottare le misure urgenti ove reputi insussistenti i presupposti di legge.

Il predetto provvedimento regolamentare, infatti, non solo ha indicato analiticamente i contenuti della richiesta di provvedimenti urgenti, ma ha anche fatto ricorso ad un'esplicita locuzione per individuare l'ambito della valutazione affidata al Servizio centrale di protezione: « la particolare urgenza delle misure, i loro contenuti e la loro durata sono determinati dal Capo della polizia ».

I compiti istruttori attribuiti alla predetta struttura dovranno essere utilizzati solo per verificare la ricorrenza — secondo i parametri sopra cennati — del requisito dell'urgenza, rigorosamente valutato sotto il profilo dell'ordine e della sicurezza pubblica, fatto salvo il prezioso contributo conoscitivo e valutativo del Procuratore Nazionale Antimafia che comunque, pur essendo talvolta obbligatorio, non è mai vincolante.

Si è già detto che il programma speciale di protezione deve essere « personalizzato » in relazione allo stato di pericolo del collaboratore. In altri termini, viene ad essere adeguato, nei provvedimenti concretamente attuati, alle reali esigenze di sicurezza del collaboratore e dei suoi familiari.

Di conseguenza, anche le misure tutorie ed assistenziali, adottate d'urgenza dal Servizio centrale di protezione al fine di evitare possibili ritorsioni nelle more dell'*iter* procedurale conseguente alla proposta, dovranno essere adattate alle peculiarità del caso, con specifico riferimento alla decorrenza, ai contenuti ed alla durata.

Ciò significa che il Servizio, come dispone l'articolo 4, comma 2, del decreto interministeriale n. 687 del 1994, deve essere messo in condizione di poter concretamente valutare sia la particolare urgenza di determinate situazioni, sia i contenuti soggettivi ed oggettivi delle misure da adottare. Tali elementi di valutazione vengono acquisiti sulla scorta « della proposta o, quantomeno, di una dettagliata segnalazione delle autorità competenti per la proposta che evidenzii l'importanza del contributo, gli elementi concernenti i pericoli per l'incolumità e che indichi le persone esposte al pericolo, i motivi dai quali derivano il pericolo stesso, la sua gravità e la sua attualità, nonché le ragioni per le quali le misure adottate o fatte adottare anche da parte del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria non sono ritenute idonee ».

Strettamente correlata a tale attività istruttoria, è la cosiddetta « dichiarazione di intenti », ossia l'atto con cui l'interessato — con le forme e le modalità previste dal codice di rito penale per gli atti di indagine del pubblico ministero — dichiara formalmente di voler fornire dichiarazioni in merito a determinati episodi delittuosi. Il relativo verbale, ovvero la notizia della sua acquisizione, deve essere trasmesso unitamente alla segnalazione dell'Autorità proponente.

Per le valutazioni del Servizio in ordine all'opportunità di adottare o meno le misure urgenti riveste, poi, indubbia rilevanza il parere, a seconda dei casi obbligatorio o facoltativo, richiesto al Procuratore Nazionale Antimafia, soprattutto per le ipotesi in cui nella richiesta di misure speciali non sia compiutamente dimostrato il livello di gravità ed attualità del pericolo cui possono essere esposti il collaboratore ed i familiari da proteggere.

Occorre comunque considerare che, il più delle volte, l'urgenza richiesta dal caso specifico non consente di poter dilazionare troppo a lungo l'attuazione delle cennate misure.

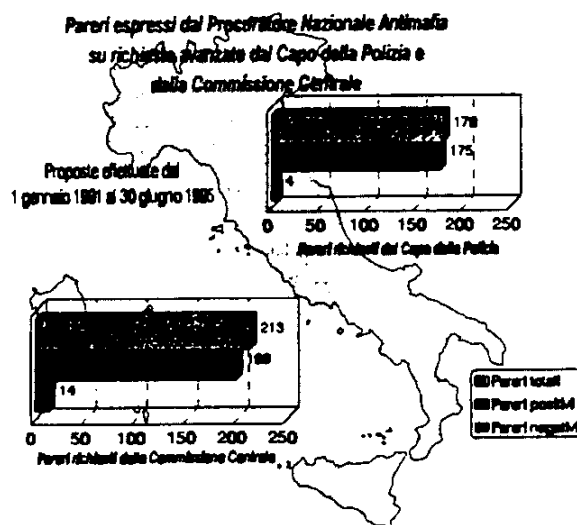
Di fronte all'esigenza di ottenere il prescritto parere in tempi rapidi, al fine di non rendere inutili e tardive le successive misure tutorie, non si può ragionevolmente pretendere che il parere stesso costituisca il risultato di un esame veramente approfondito dell'intera vicenda collaborativa.

Sono senz'altro diversi i tempi di risposta nel caso in cui il parere debba essere fornito, ex articolo 3 del decreto interministeriale n. 687 del 1994, alla Commissione Centrale. In tal caso, infatti, i termini ben più ampi dettati dagli ultimi due commi dell'articolo 4 — unitamente al fatto che, il più delle volte, le persone da tutelare sono già state trasferite in una località protetta — danno modo al Procuratore Nazio-

nale Antimafia di svolgere un'attenta valutazione del contributo che il collaboratore ha prestato o è in grado di prestare, potendo disporre di un maggior numero di elementi conoscitivi.

Nel periodo 1° gennaio-30 giugno 1995, dietro richiesta del Capo della Polizia, Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, il Procuratore Nazionale Antimafia, ai sensi dell'articolo 4, ha espresso 179 pareri, di cui 175 favorevoli e solo 4 contrari.

Diverso il rapporto in percentuale tra i pareri positivi e quelli negativi, per quanto riguarda le richieste formulate, ex articolo 3, dalla Commissione Centrale. Su 213 pareri espressi dal Procuratore Nazionale Antimafia nel medesimo intervallo di tempo, 199 sono risultati favorevoli, mentre 14 sono stati quelli contrari.



c) L'istruttoria della Commissione centrale.

Come detto, la decisione circa l'ammissione ed i contenuti del programma speciale di protezione è rimessa alla Commissione centrale che, istituita ai sensi dell'articolo 10, comma 3, della legge n. 82 del 1991, risulta composta da un Sottosegretario di Stato, che la presiede, da due magistrati con particolare esperienza nella trattazione di processi per fatti di criminalità organizzata e da cinque funzionari e ufficiali esperti nel medesimo settore.

Appaiono subito evidenti le ragioni ispiratrici della creazione di tale organismo centralizzato: da una parte, come già detto, si è avvertita la necessità di distinguere i poteri propositivi attribuiti, in particolare modo, all'Autorità Giudiziaria da quelli deliberativi conferiti, appunto, alla Commissione centrale; dall'altra parte, si è voluta garantire l'omogeneità valutativa ed applicativa nell'approvazione e nella definizione dei contenuti dei programmi speciali di protezione.

La Commissione centrale rappresenta, quindi, il massimo organo decisionale in materia e le sue determinazioni circa l'eventuale adozione dello speciale programma di protezione costituiscono il mo-

mento finale di un ben delineato procedimento amministrativo, generalmente avviato da un Procuratore della Repubblica, ma attraverso una proposta non avente una natura giuridica tipicamente « giurisdizionale », bensì inquadrabile nel contesto degli atti di impulso di cooperazione istituzionale.

Si è già detto che l'attività istruttoria della Commissione centrale viene espressamente prevista dalla legge n. 82 del 1991 e concretamente affidata all'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia, anche se il suo esercizio non risulta compiutamente disciplinato dalla normativa primaria.

D'altra parte, se costituisce un dato pacificamente accettato che la Commissione centrale debba svolgere un'autonoma attività istruttoria, rientrando tale competenza nella necessaria configurazione dell'organo amministrativo cui è esplicitamente affidata dalla legge piena potestà decisoria, non si poteva non dotare la Commissione stessa di quegli strumenti che le consentissero di acquisire, pur nell'assoluto rispetto delle competenze della Magistratura, le notizie necessarie alla definizione o, per meglio dire, alla « personalizzazione » degli speciali programmi di protezione.

E infatti il regolamento adottato con il decreto interministeriale n. 687 del 1994 ha provveduto a disciplinare l'attività istruttoria della Commissione centrale e del Servizio Centrale di Protezione, anche al fine di evitare che — come, del resto, talvolta già era accaduto — i compiti dei predetti Organi amministrativi si riducessero ad una sistematica, quanto inutile, se non addirittura dannosa, azione di accoglimento di istanze — non sempre in linea con il dettato e lo spirito della norma — avanzate dai collaboratori sulla base di aspettative spesso ingenerate ed alimentate, all'inizio del rapporto con gli Organi inquirenti, da erronee interpretazioni delle disposizioni in materia.

L'articolo 1 del cennato regolamento prevede che la Commissione centrale, prima di formulare lo speciale programma di protezione, acquisisca, oltre alla proposta motivata di cui si è detto, il parere del Procuratore Nazionale Antimafia, la completa e documentata attestazione riguardante lo stato civile, patrimoniale e di famiglia, i procedimenti civili, penali e amministrativi pendenti e le altre situazioni indicate nell'articolo 12 della legge n. 82 del 1991, nonché specifiche e dettagliate notizie sia in ordine alle misure preventive e di protezione adottate o adottabili dall'Autorità di Pubblica sicurezza o dall'Amministrazione penitenziaria, sia in merito all'attualità e gravità del pericolo.

Il secondo ed il terzo comma dello stesso articolo, contengono poi, ulteriori precisazioni in ordine all'attuazione dei poteri istruttori della Commissione centrale. Tale organismo, infatti, può acquisire ogni ulteriore notizia utile ai fini della formulazione del programma di protezione, ivi compresi gli elementi concernenti l'importanza del contributo per lo sviluppo delle indagini o per il giudizio penale e quelli di interesse ai fini delle dichiarazioni impegnative da rendere a norma dell'articolo 12 della legge n. 82 del 1991. Alla Commissione stessa viene altresì consentito di utilizzare gli atti e le informazioni trasmessi dall'Autorità Giudiziaria a norma dell'articolo 118 del codice di procedura penale, proprio al fine di prevenire il compimento di alcuni gravi reati, tra i quali possono senza dubbio annoverarsi anche i possibili atti di ritorsione violenta ai danni dei collaboratori della giustizia o di loro familiari.

Una novità di sicura efficacia pratica introdotta dal nuovo regolamento è rappresentata dalla fissazione di precisi termini temporali che delimitano l'iter procedurale qui descritto. Tali limiti di tempo comportano, ovviamente, anche delle precise scadenze all'attività istruttoria della Commissione centrale in connessione con l'efficacia delle misure urgenti adottate dal Capo della polizia ed attuate dal Servizio centrale di protezione, ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 82 del 1991.

Al riguardo, l'articolo 4, comma 3, del decreto interministeriale n. 687 del 1994 prevede che, « decorsi novanta giorni, il provvedimento del Capo della polizia cessa di avere effetto se la Commissione non ha deliberato il programma di protezione, sulla proposta formulata nelle forme e con le modalità previste » dalla legge n. 82 del 1991 e dallo stesso regolamento interministeriale. La norma aggiunge che tale termine può essere prorogato una sola volta di altri novanta giorni, purché sia stata già trasmessa la proposta di ammissione allo speciale programma.

In questo modo, oltre a porre un preciso limite temporale all'efficacia delle misure urgenti — che, attesa la loro natura, non potevano protrarsi indefinitamente come in passato — si sono voluti evidenziare, ancora una volta, i profili di cooperazione istituzionale che connotano il procedimento amministrativo di ammissione allo speciale programma di protezione.

Non a caso, infatti, si è voluto vincolare il « consolidamento » delle misure urgenti ad una corretta e completa formulazione, da parte degli Organi proponenti, dell'atto di impulso costituito dalla proposta di definizione dello speciale programma di protezione.

È facilmente intuibile, allora, l'importanza dell'attività istruttoria demandata alla Commissione centrale, soprattutto nei casi in cui la necessaria, quanto giustificata urgenza di proteggere i soggetti esposti a rischio non consente all'Organo proponente di contemperare altrettanto giustificate esigenze della Commissione di conoscere dati e notizie utili alla approvazione e « personalizzazione » del programma speciale di protezione. Ciò è tanto più vero, quanto più si consideri la necessità di garantire il massimo grado di sicurezza possibile in ragione della gravità ed attualità del pericolo corso dalle persone segnalate nella proposta.

d) *Le misure urgenti.*

Si è già detto che la procedura per la definizione dello speciale programma di protezione comporta dei tempi tecnici, durante i quali, peraltro, le imprescindibili esigenze di tutela dei collaboratori e dei loro congiunti impongono l'adozione di misure urgenti e provvisorie, giuste le previsioni dell'articolo 11, comma 1, ultima parte, della legge n. 82 del 1991 e dell'articolo 4 del decreto interministeriale n. 687 del 1994.

Si è anche detto che tale prerogativa è stata attribuita al Capo della polizia, direttore generale della Pubblica Sicurezza, il quale si avvale del Servizio centrale di protezione. È pertanto concentrato nella medesima struttura il momento attuativo dei programmi speciali

di protezione e delle misure urgenti prodromiche ai programmi stessi.

Si rivela a questo punto essenziale chiarire come e perché si distinguono, almeno in parte, le misure tutorie ed assistenziali disposte in fase di urgenza da quelle adottate in attuazione dello speciale programma di protezione.

In effetti, si potrebbe essere portati a credere che l'attuazione del programma speciale di protezione non implichi altro che la prosecuzione dei provvedimenti di tutela e di assistenza già disposti, di solito, in via d'urgenza.

In realtà le cose stanno diversamente. Se nella fase dell'emergenza, infatti, il primo e unico obiettivo perseguito dalle Istituzioni è rappresentato dall'offrire la massima sicurezza per garantire l'incolumità fisica del collaboratore e dei suoi familiari, nel momento successivo alla definizione dello speciale programma di protezione, oltre a dover continuare a garantire la realizzazione del predetto scopo, è assolutamente necessario favorire il positivo superamento di quello che può essere definito come l'« impatto sociale » cui vengono ad essere esposti soggetti che, improvvisamente, si trovano trasferiti in un contesto ambientale e culturale ben diverso da quello di origine e debbono quindi misurarsi, con intuibili disagi psicologici, con una realtà completamente nuova e, spesso, mal disposta ad accogliere estranei.

La principale finalità che connota la tipologia delle misure urgenti e ne ispira il momento operativo di adozione, è rappresentata dal preservare le persone esposte a rischio da qualsiasi possibile atto di intimidazione, violenta o no, agendo con la rapidità imposta dalle circostanze.

Tra le più immediate e rilevanti misure che possono disporsi in questa fase, si segnala l'immediato trasferimento delle persone in stato di libertà in una « località protetta », ossia in un comune diverso da quello di residenza e noto solo al Servizio centrale di protezione, oltreché ai « referenti » territoriali.

È facilmente intuibile la delicatezza di tale intervento, non solo perché, comunque, determina lo sradicamento dai luoghi di origine di interi nuclei familiari, con ovvie difficoltà di inserimento degli stessi in un nuovo contesto ambientale, ma anche perché, di fronte al verificarsi di una qualsiasi evenienza che comporti la cessazione delle misure tutorie ed assistenziali sino a quel momento disposte, un eventuale rientro nella località di provenienza può determinare una situazione di pericolo anche superiore a quella precedentemente fronteggiata.

Di qui l'esigenza che le proposte di applicazione in via d'urgenza delle speciali misure di protezione siano formulate con la massima oculatezza possibile, e solo dopo aver attentamente accertato l'effettiva esistenza di concreti elementi da cui desumere, con un consistente grado di attendibilità, la sussistenza di un grave ed imminente pericolo per l'incolumità fisica del collaboratore e/o dei suoi congiunti.

Ne consegue, altresì, la fondatezza di quei minimi, ma importanti poteri istruttori attribuiti al Capo della polizia dall'articolo 4 del decreto interministeriale n. 687 del 1994, attesa la possibilità che la strada intrapresa una volta adottati i provvedimenti urgenti e, quindi, dopo aver trasferito interi nuclei familiari, possa rappresentare un « punto di non ritorno ».

Si determina così la necessità di provvedere, con la massima tempestività, ad individuare una sistemazione abitativa nei nuovi luoghi di trasferimento attraverso il reperimento di alloggi idonei a fungere da domicilio protetto ed il cui canone di locazione è a totale carico del Servizio centrale di protezione.

Inoltre, qualora le esigenze di sicurezza rendano impossibile lo svolgimento di qualsivoglia attività lavorativa, per il tramite del referente « locale », si provvede all'immediata erogazione dell'assegno di mantenimento — il cui importo viene annualmente stabilito dalla Commissione centrale tenuto conto degli indici ISTAT dei consumi delle famiglie — ed all'apprestamento delle necessarie forme di assistenza.

Si è detto che il decreto interministeriale n. 687 del 1994 ha finalmente ed opportunamente fissato dei precisi limiti temporali all'efficacia delle misure urgenti adottate dal Servizio in attesa della definizione dello speciale programma di protezione.

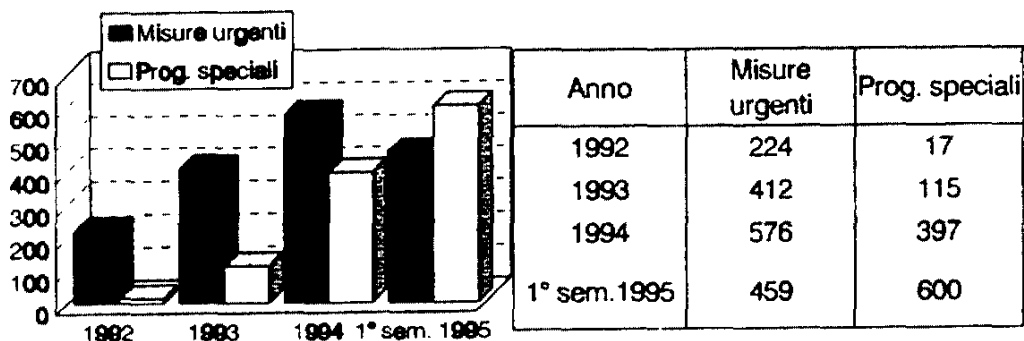
In effetti, dall'analisi della prassi precedentemente instauratasi, si era riscontrato che l'efficacia temporalmente indeterminata delle misure urgenti induceva gli Organi proponenti a dilazionare notevolmente l'inoltro delle proposte di definizione del programma speciale o degli elementi di conoscenza necessari al completamento della relativa istruttoria svolta dalla Segreteria della Commissione centrale.

Ciò aveva determinato un generalizzato ricorso allo strumento delle misure urgenti che, solo un anno fa, nel primo semestre del 1994, si ponevano in un rapporto di 3 a 1 rispetto al numero dei programmi speciali di protezione.

Appariva fin troppo evidente come tale fenomeno — a connotazioni tendenzialmente « patologiche » — non si ponesse affatto in linea con la funzione che il Legislatore del 1991 aveva inteso attribuire ai provvedimenti urgenti del Capo della polizia.

Già nel secondo semestre dello scorso anno, comunque, la maggiore esperienza nel settore e l'affinata consapevolezza di tutte le componenti istituzionali interessate in ordine alle effettive funzioni e finalità delle misure urgenti avevano consentito di realizzare una positiva inversione di tendenza nel rapporto tra i provvedimenti urgenti ed i programmi speciali di protezione, così da potersi delineare, alla fine del 1994, una proporzione ben più soddisfacente.

Alla data del 30 giugno 1995, le misure urgenti applicate erano 459, mentre i programmi speciali di protezione definiti ammontavano a 600 unità.



e) La definizione del programma.

L'approvazione, o per meglio dire, la definizione del programma speciale di protezione segna il passaggio dalla fase dell'urgenza, caratterizzante i primi interventi tutori ed assistenziali, alla fase in cui devono essere assicurate alle persone protette le necessarie condizioni di tranquillità e stabilità per garantire loro la possibilità di condurre una vita « normale » e, in prospettiva, un adeguato reinserimento nel tessuto socio-economico delle località in cui sono state trasferite.

Il programma speciale prevede infatti una serie di misure di protezione e di eventuale assistenza appositamente « individualizzate » in rapporto a ciascun caso specifico.

Si è già chiarito che la delibera della Commissione centrale in ordine alla concessione dello speciale programma rappresenta l'atto conclusivo del procedimento amministrativo avviato con la proposta di applicazione delle speciali misure tutorie al collaboratore della giustizia ed ai suoi eventuali congiunti.

Uno degli aspetti più importanti che vengono decisi dalla Commissione Centrale con la definizione del programma è rappresentato dalla fissazione di un limite temporale all'efficacia delle misure in esso contenute.

Come vedremo successivamente il programma è comunque un provvedimento la cui vigenza deve essere sottoposta a verifiche che riguardano sia le persone oggetto di tale atto, sia i singoli contenuti delle speciali misure ivi previste.

Molto opportunamente, infatti, il primo comma dell'articolo 5 del decreto interministeriale n. 687 del 1994 prevede che il programma speciale di protezione, a termine, possa « essere modificato o revocato in relazione all'attualità del pericolo, alla sua gravità e alla idoneità delle misure adottate, nonché in relazione alla condotta delle persone interessate e all'osservanza degli impegni assunti a norma di legge ».

Il settimo comma del predetto articolo stabilisce, poi, che la Commissione debba comunque indicare un termine entro il quale procedere alle verifiche sulla modifica o sulla revoca del programma e che, *ove tale termine non sia fissato, tali verifiche vengano svolte decorso un anno dalla data di definizione del provvedimento.*

Al riguardo, occorre precisare che se, nella maggior parte dei casi, la Commissione centrale ha fissato il limite di dodici mesi, le predette verifiche, in alcuni casi che presentavano particolari problemi, sono state stabilite nel termine di sei mesi.

Può avvenire infatti che la Commissione centrale, pur deliberando la definizione del programma, avverta la necessità di procedere a verifiche più ravvicinate nel tempo nei casi in cui già all'atto dell'approvazione del programma stesso abbia delle perplessità in merito alla gravità ed attualità del pericolo corso dal collaboratore in relazione al contributo fornito o da prestare.

Del pari, tali verifiche più ravvicinate possono essere determinate dall'atteggiamento tenuto dal collaboratore durante la fase di applicazione urgente delle speciali misure di protezione e di assistenza e contrastante con quelle elementari forme di riservatezza e di anonimato cui devono logicamente ed immediatamente attenersi le persone da proteggere.

Lo speciale programma di protezione, nella parte in cui elenca le misure in favore del collaboratore e dei suoi familiari si articola in due sezioni, l'una dedicata ai provvedimenti tutori, l'altra in cui sono previste le disposizioni relative alla eventuale assistenza economica.

Orbene, se le misure di tutela non possono ovviamente mancare in un provvedimento finalizzato appunto a garantire le più efficaci forme di protezione, diversamente, perché siano presenti le misure di assistenza e, in particolare, l'assegno di mantenimento, è necessario verificare la sussistenza di alcune condizioni.

Da un attento esame della norma primaria, si evince infatti il carattere di eventualità delle misure di assistenza economica nel quadro dello speciale programma di protezione.

Sia nell'articolo 9, comma 1, che nell'articolo 10, comma 1, della legge n. 82 del 1991 si prevede la possibilità di disporre adeguate forme di assistenza economica per i collaboratori e/o per i suoi familiari, solo quando ciò sia ritenuto necessario.

Per individuare le condizioni « legittimanti » l'adozione delle misure assistenziali, occorre tenere presente le finalità che il legislatore del 1991 ha voluto perseguire.

Ogni qualvolta, infatti, si esamini criticamente il fenomeno del « pentitismo », non si può dimenticare che il sistema di protezione delineato dalla normativa vigente non ha e non deve avere in alcun modo carattere « premiale », unico fine della disciplina essendo quello di garantire, al massimo grado, la sicurezza di coloro che decidono di collaborare con la giustizia e dei loro eventuali familiari e che, pertanto, possono versare in una situazione di grave ed attuale pericolo.

Logico corollario di quanto detto è che l'assistenza economica viene prestata se e nella misura in cui essa si riveli necessaria a garantire l'efficace attuazione delle misure di protezione disposte con il programma speciale.

In altri termini, ove il collaboratore ed i suoi familiari versino, per motivi di sicurezza, nell'impossibilità di svolgere attività lavorativa e, quindi, di ricavare i necessari mezzi di sostentamento, la Commissione Centrale provvede alla definizione di un programma speciale che comprenda, oltre alle imprescindibili misure di tutela, anche adeguate e diversificate forme di mantenimento e di assistenza economica.

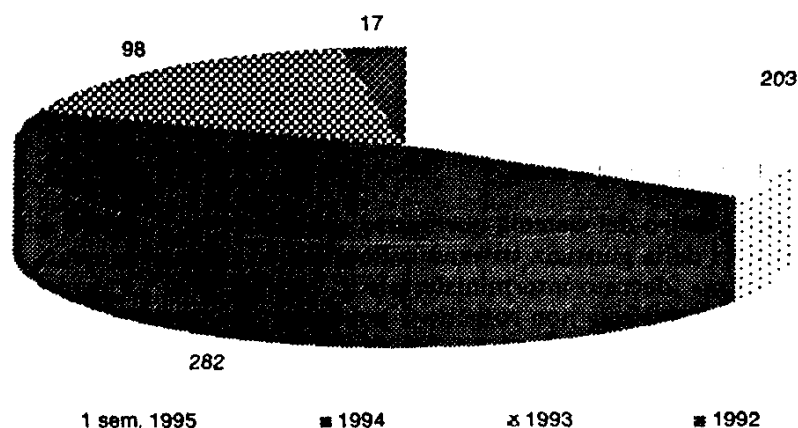
Altro aspetto di indubbia rilevanza che viene tenuto presente al momento della definizione è rappresentato dalla distinzione tra il programma speciale predisposto per il « pentito » e quello applicato a coloro che sono stati semplici testimoni di gravi eventi delittuosi.

Il programma in favore del testimone, infatti, non prevederà quelle misure di tutela che ineriscono direttamente, regolandoli, a possibili stati detentivi, né annovererà, tra gli obblighi comportamentali previsti dal programma stesso, le disposizioni sanzionatorie di eventuali condotte criminose.

Al di là di queste marginali differenze nella definizione e nell'applicazione delle misure tutorie ed assistenziali, non si può fare a meno di sottolineare che tanto per i testimoni, persone che, improvvisamente, in seguito ad un encomiabile slancio di impegno civico si trovano a non poter più proseguire la loro ordinaria vita di relazione, ritrovandosi trasferite in « località protette », quanto per i familiari dei

collaboratori di giustizia che, prima di essere allontanati dai luoghi di residenza e di lavoro, conducevano una vita altrettanto « normale », i meccanismi attualmente previsti necessitano probabilmente di qualche « ritocco » che ne possa salvaguardare al meglio le legittime esigenze.

Programmi speciali di protezione definiti annualmente



f) *Il diniego del programma.*

La delibera con la quale la Commissione centrale conclude il procedimento amministrativo relativo alla proposta di definizione dello speciale programma di protezione non sempre è nel senso dell'approvazione.

In alcuni casi, infatti, la Commissione, esaminata la proposta in seduta, ove non la consideri completamente istruita, richiede ulteriori elementi di conoscenza e di valutazione sia all'Organo proponente, sia ad altri soggetti del descritto procedimento o comunque interessati al caso in trattazione.

In tali casi, si ha dunque una sorta di riapertura dell'istruttoria intesa ad approfondire alcuni aspetti rilevanti per la migliore comprensione del caso in esame, con particolare riferimento, ovviamente, ai profili relativi alla gravità ed all'attualità del pericolo corso dai soggetti proposti. In sostanza, non si tratta di un vero e proprio diniego « definitivo », bensì di un semplice rinvio della decisione.

Alcuni dubbi esistono, invece, in merito alla possibilità di considerare come « definitivo » il diniego che interviene allorché la Commissione, non ammettendo allo speciale programma di protezione il collaboratore proposto, non ritiene di dover prorogare la relativa istruttoria.

Si pone infatti il quesito se un provvedimento negativo di questo tipo possa in qualche modo essere rivisto e, in caso affermativo, su quali presupposti.

Lungi dal pretendere di fornire risposte certe, dal momento che questo tipo di provvedimento non è in alcun modo assimilabile alla sentenza passata in giudicato, si ritiene che una delibera negativa possa essere in qualsiasi momento modificata qualora vengano prospettati nuovi elementi comprovanti l'esistenza di un grave ed attuale pericolo che debba essere fronteggiato mediante l'adozione di speciali misure tutorie.

D'altra parte, a riprova di ciò, si ricorda che anche il provvedimento positivo, ossia il programma speciale di protezione, è soggetto a periodiche verifiche, anche su richiesta di Organi interessati, a seguito delle quali può anche essere disposta la modifica, la sospensione o addirittura la revoca.

2. — I NUOVI REGOLAMENTI.

Nel quadro del sistema normativo che disciplina il settore dei collaboratori della giustizia trovano collocazione i due regolamenti, l'uno « pubblico » (decreto interministeriale n. 687 del 1994), l'altro « riservato » — e come tale non soggetto a pubblicazione — entrambi emanati il 24 novembre 1994.

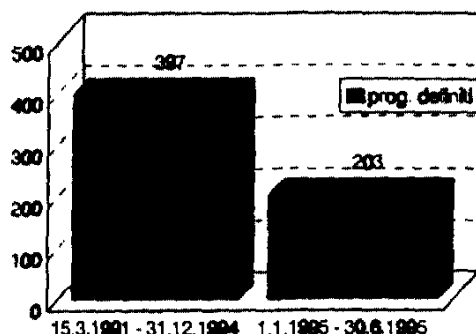
Com'è noto, il decreto interministeriale n. 687 del 1994, secondo l'espressa previsione della sua rubrica, contiene « norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia », mentre il regolamento « riservato » individua e disciplina, nel dettaglio, le modalità di attuazione delle misure presenti nello speciale programma di protezione.

Il decreto « pubblico », peraltro, è stato oggetto di alcune critiche sfociate poi in un ricorso alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzione tra Poteri dello Stato, attualmente all'esame dei Giudici della Consulta.

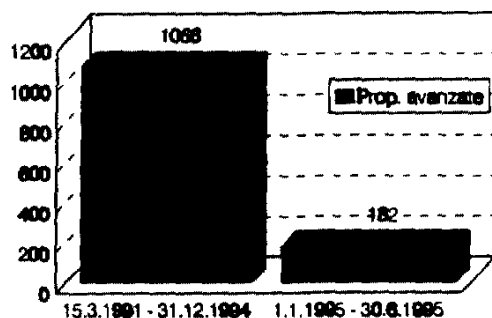
Tra le principali voci critiche, molte delle quali certamente autorevoli, alcune hanno ipotizzato che il decreto interministeriale n. 687 del 1994 avrebbe potuto azzerare l'utilizzabilità probatoria delle dichiarazioni collaborative, compromettendo l'efficacia dell'apparato strutturale e legislativo faticosamente costruito per il contrasto della criminalità, così rivelandosi in pratica come un provvedimento « ammazzapentiti ».

Che il citato regolamento non avesse le descritte finalità negative appare chiaramente dimostrato dalla significativa crescita del fenomeno del « pentitismo », crescita registratasi anche successivamente al 1° gennaio 1995, data di entrata in vigore del contestato provvedimento.

Programmi definiti nei primi 6 mesi del 1995



Proposte avanzate nei primi 6 mesi del 1995



Una attenta analisi critica dei contenuti del regolamento evidenzia che le disposizioni ivi presenti trovano il loro fondamento logico nella necessità di evitare il ripetersi ed il cristallizzarsi di prassi degenerative nei meccanismi amministrativi di ammissione dei collaboratori della giustizia alle speciali misure di protezione e di assistenza. In verità, tali meccanismi stavano conducendo ad una incontrollata e spesso ingiustificata corsa verso una sorta di « assistenzialismo irreversibile », con possibili strumentalizzazioni del fenomeno volte a gettare discredito o sospetto sugli Organismi statali incaricati di raccogliere le rivelazioni dei collaboratori, di proteggerli o di cercare riscontri sulla loro attendibilità.

Le censure mosse al regolamento in questione si riferiscono, principalmente, all'introduzione della cosiddetta « dichiarazione di intenti », ai poteri del procuratore nazionale antimafia, alla nuova disciplina della custodia extracarceraria.

La presente relazione non costituisce forse la sede più opportuna, tuttavia alcune osservazioni in merito sembrano necessarie per poter meglio individuare la complessa problematica sottesa al conflitto in atto.

Da un attento esame delle istruttorie svolte nei primi sei mesi del corrente anno, si può senz'altro affermare che la finalità della « dichiarazione di intenti » è quella di consentire alla Commissione ed al Capo della polizia una valutazione individualizzata del collaboratore. Tale risultato viene raggiunto mediante l'apprezzamento della gravità

e dell'attualità del pericolo, elementi strettamente correlati alla rilevanza della collaborazione offerta o che può essere offerta dal dichiarante, così come le cause e la provenienza del pericolo possono essere accertate e prevenute solo tenendo conto della meta finale delle dichiarazioni accusatorie.

A tal proposito, occorre tenere nella debita considerazione il fatto che i compiti istruttori affidati dal Legislatore alla Commissione centrale ed al Capo della polizia vanno ad innestarsi in un sistema di armonica, imprescindibile collaborazione che deve sussistere tra tutte le componenti istituzionali chiamate alla gestione del fenomeno del « pentitismo », anche al fine di potere sempre più personalizzare ed ottimizzare i programmi speciali di protezione. Per altro verso, si deve rammentare che gli Organi cui la normazione primaria attribuisce rilevanti compiti deliberativi non possono concretamente ed efficacemente svolgere la loro attività se vengono privati di un minimo di dati conoscitivi sui quali poter fondare le deliberazioni stesse.

Ciò posto, è bene chiarire che non si è pregiudizialmente contrari alla richiesta di eliminare dal regolamento in esame la dichiarazione d'intenti, purché si individui uno strumento tecnico-giuridico — come, d'altronde, suggerito dalla stessa Commissione antimafia in un documento recentemente approvato in materia di « pentiti » — che, senza violare le attribuzioni del pubblico ministero, consenta al Capo della polizia ed alla Commissione centrale di valutare il tipo e l'entità del contributo offerto agli inquirenti e, quindi, la gravità e l'attualità del pericolo cui possono essere esposti il collaboratore ed i suoi congiunti in virtù delle dichiarazioni rese.

Non si può infatti fare a meno di sottolineare l'estrema importanza che riveste tale valutazione che, laddove basata su di un'istruttoria completa ed esauriente, potrà consentire di distinguere tra le « ordinarie » misure di tutela e quelle « speciali », la cui adozione, in ragione della loro complessità, si presenta particolarmente onerosa per le Istituzioni.

Al riguardo, si precisa inoltre che, dal 1° gennaio 1995 ad oggi, nessuna proposta di definizione dello speciale programma di protezione è stata respinta dalla Commissione centrale adducendo l'assenza della « dichiarazione di intenti ». Occorre anzi sottolineare come, negli ultimi mesi, circa la metà delle Procure proponenti hanno regolarmente allegato la predetta dichiarazione alla richiesta di programma.

Alcune critiche sono state poi formulate in ordine al parere del Procuratore Nazionale Antimafia, previsto dall'articolo 3 del regolamento « pubblico ».

Al riguardo, va considerato che l'attribuzione al Procuratore Nazionale Antimafia del predetto parere sembra porsi in linea con la figura istituzionale che il Legislatore ha voluto a suo tempo individuare con la creazione di tale Organo, cui sono riconosciute, nel settore in argomento, funzioni di « coordinamento a livello centrale » nella interpretazione sia del contributo offerto alla giustizia dal collaboratore, sia della gravità ed attualità del pericolo cui si trovano esposti il collaboratore medesimo ed i suoi familiari.

Il conferimento di tali attribuzioni, lungi dal porre — come da taluno si è sostenuto — il Procuratore nazionale antimafia in una posizione di sovraordinazione rispetto alle Procure distrettuali, permette di risolvere, tra l'altro, i complessi problemi di valutazione sulla effet-

tiva idoneità delle misure di tutela adottate o da adottare più volte incontrati nelle situazioni concrete, con particolare riferimento ai collaboratori che offrono il proprio contributo in indagini o procedimenti tra loro collegati.

Per quanto riguarda poi le disposizioni in materia penitenziaria si osserva che le stesse, di particolare ed innovativo rilievo, potranno dimostrare la loro effettiva valenza solo dopo l'emanazione del decreto interministeriale previsto dall'articolo 13-ter, comma 4, della legge n. 82 del 1991. Pur dovendosi rinviare una approfondita trattazione ai capitoli in cui verranno analiticamente trattati i problemi della detenzione extracarceraria, si ritiene comunque opportuno precisare, sin da ora, che tali norme vanno comunque collocate nel quadro di una necessaria razionalizzazione della specifica disciplina alla luce anche di una tendenziale avversione per trattamenti contraddistinti da una certa qual estemporaneità e benevolenza.

Non può, quindi, che essere vista con particolare favore la previsione regolamentare del parere obbligatorio che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria è chiamato ad esprimere in ordine alla idoneità dell'Istituto carcerario a salvaguardare efficacemente le esigenze di sicurezza del collaboratore-detenuo, in occasione dell'autorizzazione a custodire il « pentito » in regime di detenzione extracarceraria, secondo le disposizioni dell'articolo 8 del regolamento.

Attesa infatti la necessità di considerare la detenzione extracarceraria in termini di eccezionalità, caratteristica affermata proprio dalle stesse norme che ne introducono la possibilità (articoli 13, comma 4 e 13-bis, della legge n. 82 del 1991), il ricorso a tale regime non può non essere vincolato alla riscontrata impossibilità di assicurare una « detenzione sicura » del collaboratore nell'ambito del circuito penitenziario.

Pur nella consapevolezza, quindi, che il testo regolamentare in esame possa essere perfezionato, in sintonia con le prassi applicative che il tempo avrà dimostrato essere le più adeguate, si ritiene necessario attendere di verificare meglio gli effettivi risultati conseguiti prima di dichiararne le finalità disincentivanti delle condotte collaborative, pur dovendosi riconoscere — giova ripeterlo — che l'entrata in vigore del regolamento è coincisa con una fase di netto incremento delle richieste di « protezione ».

3. — I DATI.

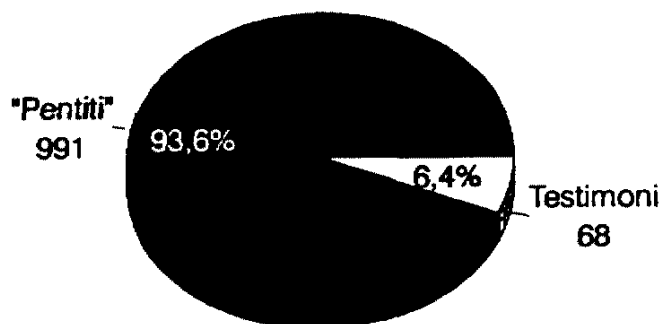
Per comprendere appieno l'andamento, nell'arco di tempo considerato, del fenomeno della « collaborazione » non può prescindersi dalla conoscenza e dalla valutazione in dettaglio dei dati e delle notizie inerenti lo specifico settore.

Al 30 giugno 1995, il numero totale dei collaboratori sottoposti a speciali misure tutorie ed assistenziali messe in atto dal Servizio Centrale di Protezione ammonta a 1.059 unità (969 uomini e 90 donne). Di questi 600 fruiscono di un programma speciale di protezione, mentre nei confronti dei rimanenti 459 le misure di tutela e di assistenza sono state applicate in via d'urgenza in attesa della definizione dello speciale programma di protezione. Ai 1.059 collaboratori va poi ag-

giunto il numero dei familiari protetti che ammonta a 4.502 unità, per un totale di 5.561 persone protette.

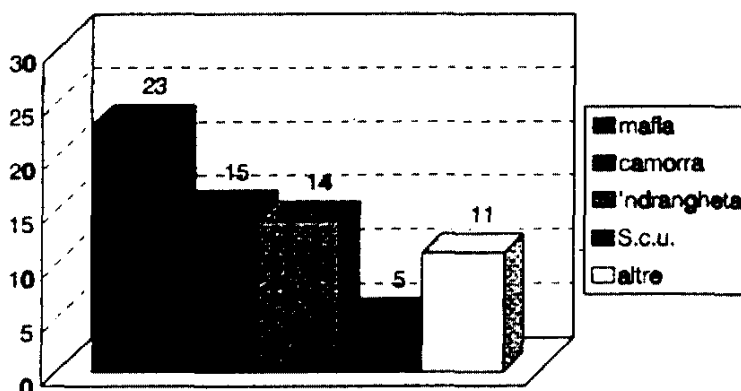
Dei 1.059 collaboratori della giustizia sottoposti a misure di protezione, 991 provengono dalla malavita e sono quindi comunemente definiti « pentiti », mentre 68 sono i semplici testimoni di eventi criminali e pertanto non appartenenti a nessuna organizzazione delinquenziale.

Collaboratori della giustizia: «pentiti» e testimoni



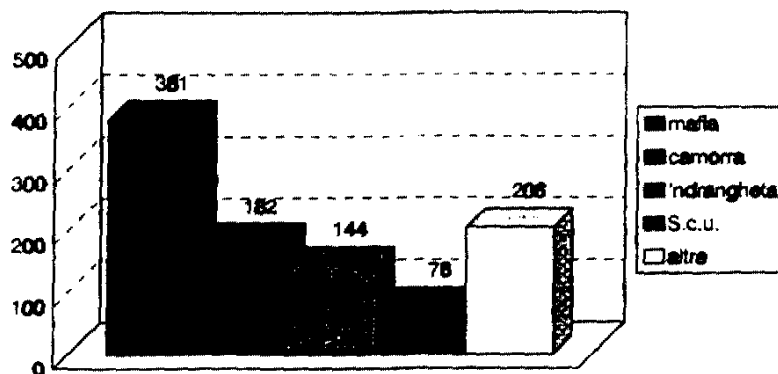
Dei 68 testimoni, 23 hanno riferito su fatti di « mafia », 15 su eventi di « camorra », 14 di « 'ndrangheta », 5 di « sacra corona unita », e 11, infine, di altri fenomeni criminali.

Aree criminali sulle quali hanno riferito i testimoni



Dei 991 « pentiti », invece, 381 provengono dalla « mafia », 182 dalla « camorra », 144 dalla « 'ndrangheta », 78 dalla « sacra corona unita », mentre 206 da altre organizzazioni criminali.

Aree criminali di provenienza dei "pentiti"

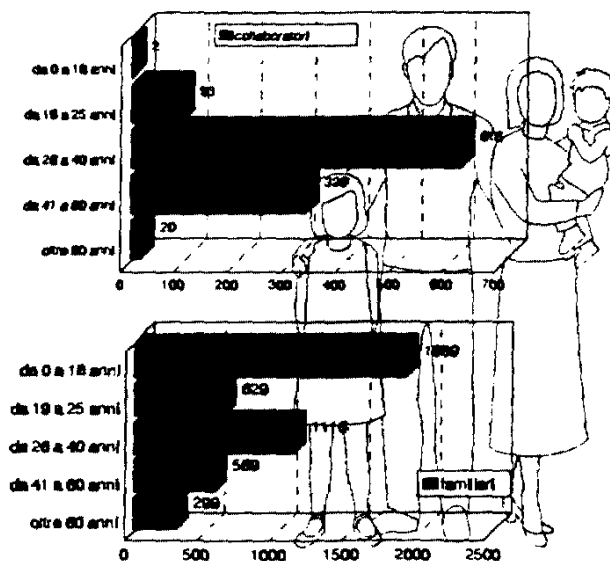


Quanto ai 991 « pentiti », 535 sono in stato di libertà (10 dei quali all'estero), e 211 sono invece ristretti in Istituti di pena. I rimanenti 245 beneficiano di misure alternative alla detenzione o alla custodia carceraria (detenzione domiciliare, affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà, custodia extramuraria, eccetera).

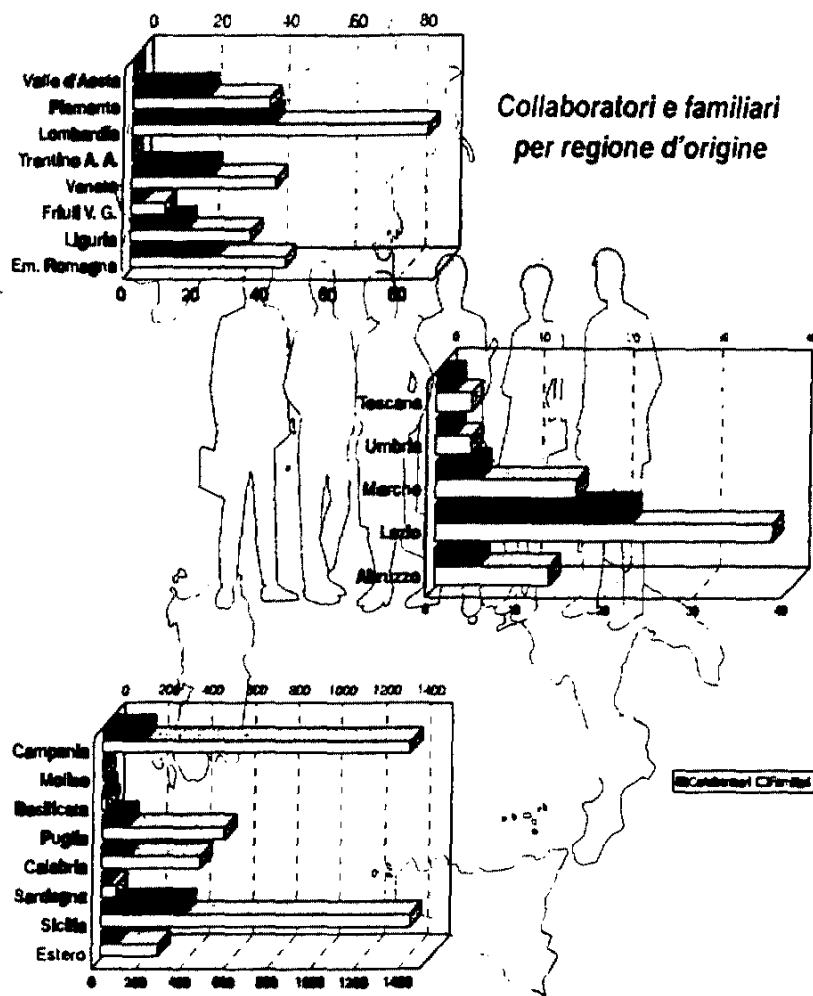
Se da questi primi dati è possibile comprendere la tipologia geo-criminale dell'« aggressione » al mondo della malavita realizzato tra 7400 mite il fenomeno dei collaboratori della giustizia, si rivela altresì interessante analizzare alcuni dati relativi agli aspetti più propriamente « personali » dei collaboratori e dei loro familiari. Ciò, soprattutto, al fine di programmare utili pianificazioni per il reinserimento sociale delle persone oggi sottoposte a protezione.

Appare interessante, per esempio, analizzare la suddivisione in fasce di età riscontrabile nel gruppo dei collaboratori ed in quello dei familiari.

Collaboratori e familiari divisi per fasce d'età



Di un certo interesse appare altresì l'esame dei dati relativi alle aree regionali di nascita dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari.



Tra i dati riportati nei grafici di cui sopra, spicca, tra l'altro, l'elevato numero di familiari che hanno meno di diciotto anni. Ciò, dimostra l'enorme importanza che assumono alcuni problemi, soprattutto quelli scolastici, e la validità delle scelte che si stanno attuando con la riorganizzazione del Servizio centrale di protezione, con particolare riferimento al possibile appartenente ad altre amministrazioni, quali, per esempio, i Dicasteri della pubblica istruzione, della sanità, della famiglia, eccetera.

4. — RAPPORTI TRA MAGISTRATURA, COMMISSIONE CENTRALE E SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE.

Si è già detto che la delibera della Commissione centrale di ammissione o meno allo speciale programma di protezione rappresenta l'atto finale di un ben delineato procedimento amministrativo, attivato da parte di uno degli Organi a ciò abilitati, con la proposta di applicazione delle speciali misure tutorie e di assistenza.

Si è anche detto che tutte le proposte, ad eccezione di due, sin qui pervenute alla Commissione centrale sono state formulate dalla Magistratura inquirente.

Appare quindi evidente che nell'ambito di tale procedimento amministrativo rivestono importanza fondamentale per il più corretto ed efficace funzionamento del sistema di protezione i rapporti intercorrenti tra Magistratura, Commissione centrale e Servizio centrale di protezione.

Ora, se è vero che tali rapporti sono in larga parte disciplinati dalla normativa di settore, è altrettanto vero che esistono dei consistenti margini di discrezionalità nell'attuazione dei propri compiti istituzionali, sicché non sempre si riesce a contemperare le diverse esigenze e finalità talora persino configgenti tra loro.

In altri termini, si può affermare con certezza che in questa materia vengono perseguite finalità istituzionali appartenenti a due grandi tipologie: quelle legate alle esigenze della giustizia e quelle connesse al mantenimento dell'ordine e della sicurezza.

Da un lato, infatti, il Magistrato inquirente con il suo potere di impulso e di consulenza obbligatoria tende ad affermare le esigenze della ricerca della verità dei fatti criminosi, cercando di ottenere la punizione degli eventuali responsabili, dall'altro, strutture di sicurezza con il compito di assicurare adeguate garanzie di protezione alle persone esposte a rischio in dipendenza della collaborazione offerta agli inquirenti.

In posizione di centralità, ma al tempo stesso di neutralità e terzietà — seppur incardinata presso il Ministero dell'interno — si pone la Commissione centrale cui è demandato il compito di fungere da « stanza di compensazione » dei predetti interessi e di tradurre quindi le richieste di tutela in speciali programmi di protezione laddove la situazione di pericolo accertata non possa essere efficacemente fronteggiata con le « ordinarie » misure tutorie attuabili dagli Organi locali di Pubblica sicurezza.

Il quadro dei rapporti così tratteggiato appare estremamente semplice: il Magistrato propone, la Commissione delibera se applicare o meno le speciali misure di protezione, il Servizio centrale di protezione provvede alla concreta determinazione e alla conseguente attuazione dei provvedimenti tutori.

L'esperienza maturata nei quattro anni di applicazione della legge n. 82 del 1991 testimonia che la piena funzionalità del sistema e, quindi, il raggiungimento della massima protezione per i collaboratori di giustizia si realizza solo attraverso il pieno, reciproco rispetto delle rispettive sfere di competenza da parte degli Organi, amministrativi e giudiziari, interessati al fenomeno.

Solo l'osservanza dei semplici meccanismi, in precedenza descritti, può far sì che il fenomeno del « pentitismo » continui ad essere valutato in termini essenzialmente positivi, non solo nella logica del rapporto costi-benefici per il « sistema Giustizia », ma anche e soprattutto secondo la *ratio* ispiratrice dell'intera normativa sui collaboratori della giustizia che è quella di garantire le più adeguate forme di tutela delle persone esposte a rischio per aver reso un servizio allo Stato, al di fuori di logiche e tatticismi « premiali » che se perseguiti in via esclusiva possono portare ad aberranti fenomeni di ingiustizia.

L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE

1. - TERMINI DELLE VERIFICHE DI EFFICACIA.

Si è già avuto modo di accennare al fatto che la Commissione centrale, nel definire i programmi speciali di protezione, debba fissare un limite temporale all'efficacia delle misure tutorie ed assistenziali ivi previste.

In altre parole, come disposto dal già ricordato comma 7 dell'articolo 5 del decreto interministeriale n. 687 del 1994, il programma speciale deve aver un « termine, non superiore a cinque anni e non inferiore a sei mesi, entro il quale deve comunque procedersi alle verifiche sulla modifica o sulla revoca del programma ». Ove tale termine non venisse indicato, lo stesso « è di un anno dalla data del provvedimento ».

Con tale statuizione, e con quella recata dal comma 1, ove si dispone che il programma è a termine, gli estensori del regolamento hanno voluto affermare il principio secondo cui gli speciali programmi di protezione non rappresentano né una concessione premiale, né, tantomeno, un beneficio vitalizio.

Se il programma speciale rappresenta infatti lo strumento attraverso cui lo Stato cerca di garantire al collaboratore della giustizia ed ai suoi familiari la massima sicurezza possibile, è evidente che tale provvedimento, che può racchiudere specifiche misure tutorie ed assistenziali di vario livello, vada sottoposto a verifiche periodiche in ordine alla sua efficacia ed alla rispondenza alla situazione di pericolo concretamente esistente.

Al riguardo, va preliminarmente chiarito che la previsione di verifiche entro un periodo di tempo non superiore a cinque anni non implica necessariamente che, allo scadere di tale termine, si debba necessariamente modificare o revocare il programma.

Il principio « cardine » in materia, ribadito dallo stesso regolamento, è quello secondo cui, poiché il programma di protezione è funzionale alla sicurezza ed anche al reinserimento sociale delle persone sottoposte a tutela, non si può non rammentare che le misure tutorie

ed assistenziali disposte vengono « individualizzate » in funzione del pericolo cui è esposto il collaboratore nel momento in cui il programma viene definito. In tale logica, occorre che le stesse misure siano costantemente « monitorate » al fine di poterle sempre meglio adeguare, se occorre modificandole, allo stato di rischio e alle possibilità di reimmissione del soggetto nel mondo del lavoro.

Ciò, ovviamente, può anche comportare che, laddove il livello e l'attualità del pericolo, unitamente alle concrete possibilità di lavoro per il collaboratore e/o per i suoi familiari, consentano di poter « fare a meno » dello speciale programma di protezione, si provveda alla revoca delle misure tutorie ed assistenziali precedentemente disposte.

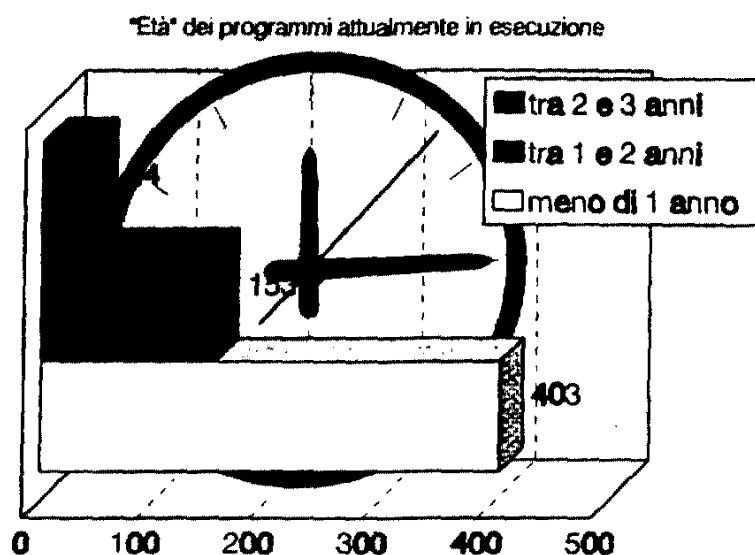
Ma la revoca, in tale caso, non si giustifica semplicemente con il decorso del tempo, bensì in virtù del fatto che, in assenza di una situazione di pericolo grave ed imminente e avendo la persona tutelata concrete possibilità lavorative, la permanenza in vita dello speciale programma di protezione, oltre a costituire un notevole, inutile dispendio di risorse umane ed economiche per lo Stato, può rappresentare una sorta di « intralcio » al reinserimento sociale e lavorativo di una persona che ha vissuto sotto protezione per un lungo periodo della sua vita.

Premesso quindi che ci troviamo di fronte non a termini massimi di efficacia, bensì a termini per lo svolgimento delle verifiche dell'efficacia stessa, tanto più necessarie quanto meglio si vogliono adeguare le misure tutorie ed assistenziali alle effettive esigenze del soggetto da proteggere, occorre evidenziare le primarie ragioni poste alla base dell'individuazione di tali limiti temporali.

Si è già chiarito — ma tale tema verrà approfondito in seguito — che uno dei problemi di maggior rilievo è dato dalla necessità di reinserire nel tessuto economico-sociale i collaboratori della giustizia ed i loro congiunti, sradicati dai loro luoghi di origine e, spesso, da ambienti criminali che avevano comunque garantito loro un tenore di vita decisamente elevato.

L'esigenza di reinserire socialmente tali soggetti, unitamente alla necessità di garantire loro delle condizioni di vita di massima sicurezza, sono da considerare gli obiettivi insieme più importanti ed ambiziosi che il Ministero dell'interno, così come tutte le componenti istituzionali, si deve porre per il futuro.

Da un lato, infatti, si vuole evitare quella pericolosa quanto non celabile inattività del collaboratore, che può comportare il rischio di ritorni nei circuiti criminali, dall'altro, si intende favorire quella sorta di « affrancamento » di tali persone dall'assistenzialismo statale, fenomeno quest'ultimo che, ove non si creino meccanismi di ricambio degli assistiti, rischia di degenerare e strangolare l'intero sistema di protezione.



2. - MODIFICA DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE.

Alla luce dei principi sopra rappresentati, è evidente che il programma di protezione non è un *quid* assolutamente imm modificabile, dovendo invece, adattarsi nel tempo alle nuove situazioni che attengono alla sicurezza del collaboratore e dei suoi familiari.

Il primo comma dell'articolo 5 del decreto interministeriale 24 novembre 1994, n. 687, prevede infatti che il programma possa essere modificato (o revocato) tenuto conto sia della gravità ed attualità del pericolo, sia dell'adeguatezza delle misure disposte, nonché del comportamento tenuto dagli interessati anche in relazione agli impegni assunti a norma dell'articolo 12, comma 1, della legge n. 82 del 1991.

Le modifiche possono essere di natura soggettiva, quando prevedono l'estensione del programma in favore di persone originariamente non ricomprese o, al contrario, l'esclusione di qualche soggetto anteriormente incluso, e di carattere oggettivo, quando apportano dei cambiamenti nei contenuti delle disposizioni tutorie e/o assistenziali.

La prassi delineatasi nei quattro anni di vigenza della legge evidenzia un largo ricorso, da parte delle Procure, allo strumento dell'estensione del programma in favore di congiunti non previsti inizialmente. Spesso i Magistrati proponenti, nell'urgenza di formulare la proposta di ammissione al programma, affrontano con una certa, quanto comprensibile, sommarietà il problema dei familiari da includere nel programma stesso, laddove, peraltro, occorre porre in evidenza non solo l'estrema delicatezza di un immediato allontanamento di persone che hanno sempre vissuto in determinati luoghi, ma anche la necessità di accertare l'effettiva sussistenza di un serio ed attuale pericolo.

È chiaro che una preventiva fissazione di criteri non arbitrari nella valutazione del numero dei familiari dei collaboratori da sotto-

porre a tutela non appare potersi suggerire. Si può tuttavia auspicare che gli Organi proponenti tengano sempre presente che la normativa in questione prevede il ricorso alle speciali misure di protezione e di assistenza solo laddove sia stata accertata l'inadeguatezza delle ordinarie misure di tutela attuabili *in loco* dalle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza.

Al riguardo, si è rilevato che spesso il Magistrato proponente, dopo aver ottenuto la definizione dello speciale programma di protezione in favore del collaboratore e dei suoi stretti congiunti, chieda successivamente l'estensione del programma stesso ad altri soggetti il cui vincolo di parentela od affinità con il collaboratore è molto più allentato.

In tale prospettiva, è stato giustamente notato però che se nell'ambito del rapporto di parentela intercorrente tra persone conviventi sussiste, evidentemente, una presunzione di pericolo, non altrettanto può dirsi nei casi in cui i vincoli familiari sono più labili e riguardano persone non conviventi con il collaboratore.

In questi casi, in effetti, la sussistenza di una situazione di grave ed attuale pericolo dipendente dal comportamento collaborativo del congiunto, dovrebbe essere dimostrata con argomentazioni concrete, tanto più rispondenti alla realtà dei fatti quanto più si attenua il rapporto di parentela o di affinità, peraltro non accompagnato neanche dalla convivenza.

Una modifica soggettiva, ma in senso « restrittivo », dello speciale programma di protezione si verifica anche nel caso inverso, quando la Commissione centrale delibera di escludere taluno dal programma medesimo.

Ciò può verificarsi quando uno o più familiari rinunciano a fruire di qualsiasi misura tutoria ed assistenziale, abbandonando la località protetta e facendo rientro nel luogo di origine, oppure nel caso in cui il familiare disattende le prescrizioni comportamentali imposte dal programma speciale di protezione, dando così la dimostrazione di non correre più alcun pericolo per la propria incolumità fisica.

Per quanto riguarda la prima tipologia di esclusioni dal programma, occorre sottolineare come, indubbiamente, la vita di « limitazioni » cui si è inevitabilmente sottoposti in attuazione di speciali misure tutorie può determinare degli stati profondi di disagio psicologico ed ambientale, tali da rendere preferibile un rientro nei luoghi abbandonati piuttosto che una permanenza in località « nuove », connotate da cultura e mentalità diverse, e nel cui ambito risulta estremamente difficile qualsiasi forma di inserimento sociale.

È evidente che queste persone rinunciano alle speciali forme di tutela e di assistenza dopo aver compiuto un'attenta valutazione dei rischi e dei vantaggi a ciò connessi. Di fronte a tali scelte, la Commissione centrale ed il Servizio Centrale di Protezione non possono che prendere atto delle intenzioni della persona, facendosi carico di rendere sicuri il rientro e la permanenza di tali persone nelle località di origine, anche attraverso l'attivazione, per il tramite dei Prefetti, delle misure di vigilanza ordinariamente adottabili, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Sui 600 programmi speciali sin qui definiti dalla Commissione centrale, 58 sono stati sottoposti ad almeno un provvedimento di modifica. Quasi il 10 per cento dei programmi adottati in meno di tre anni, quindi, ha subito una qualche variazione nell'elenco dei destinatari delle misure speciali contenute nel programma di protezione.



Quello sopra riportato rappresenta un dato di indubbio rilievo per dimostrare l'assunto secondo cui il programma speciale di protezione rappresenta uno strumento di tutela dotato di particolare vitalità ed elasticità.

Lo speciale programma, in altri termini, costituisce l'espressione più rilevante dell'impegno dello Stato verso chi, per qualsiasi ragione, decide di rendere dichiarazioni agli Organi inquirenti nel superiore interesse della Giustizia. Ed il fatto che tale provvedimento debba essere inizialmente « individualizzato » in ragione del pericolo corso e, in seguito, costantemente adeguato alle situazioni successive, conferma ancora di più l'esigenza che le strutture deputate a « produrre » sicurezza possano lavorare sul maggior numero possibile di informazioni ed in perfetta autonomia affinché, nel rispetto e nella consapevolezza delle necessarie forme di cooperazione istituzionale, si persegua con decisione sia il fine, primario, della massima protezione delle persone sottoposte a tutela, sia quello, conseguente al primo, del concreto reinserimento di tali soggetti nella vita sociale.

Si è parlato anche di modifiche di carattere oggettivo, incidenti cioè sui contenuti del programma speciale di protezione ed assistenza. Al riguardo, peraltro, occorre sottolineare come, fino ad oggi, nessun programma è stato modificato sotto tali profili.

Si può certamente prevedere che, nell'immediato futuro, potranno essere apportate variazioni anche nella sostanza delle misure tutorie ed assistenziali disposte nei confronti del collaboratore e dei suoi familiari: si pensi ai casi, ancora non numerosi, in cui il collaboratore e/ o i suoi familiari hanno positivamente intrapreso un'attività economica lecita da cui traggono un reddito sufficiente, dando quindi luogo, ad una sorta di « affrancamento » dall'assistenza economica e, in prospettiva, alla definitiva cessazione dello speciale programma di protezione, beninteso sempreché le esigenze tutorie degli interessati siano efficacemente fronteggiabili con le ordinarie misure di vigilanza, da parte dei locali Organi di Pubblica sicurezza.

3. — REVOCA DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE.

Perché un programma di protezione, una volta definito dalla Commissione e sottoscritto per accettazione dall'interessato, rimanga efficace nel corso del tempo è necessario che continuino a sussistere alcuni elementi essenziali alla sua stessa esistenza.

Il primo e più importante è sicuramente dato dall'esistenza di una situazione di esposizione a rischio del collaboratore e dei suoi familiari talmente grave ed imminente da non poter essere fronteggiata se non con l'impiego di misure tutorie straordinarie. La cennata situazione di pericolo deve permanere anche successivamente così da legittimare l'ulteriore efficacia del programma stesso: ciò, costituisce il fondamento logico delle periodiche verifiche a cui si è accennato prima.

Ma affinché il programma speciale di protezione possa produrre tutti gli effetti per i quali è stato predisposto, e, quindi, *in primis*, la tutela dell'incolumità fisica delle persone esposte a rischio di « ritorzioni », è indispensabile che il collaboratore ed i suoi familiari pongano in essere alcune, fondamentali forme di cooperazione con gli Organi preposti alla loro protezione.

Tale obbligo di cooperazione non deriva solo dal fatto che quanti hanno sottoscritto il programma ed i correlativi impegni di natura comportamentale sono tenuti al rispetto di alcuni vincoli di natura *latu sensu* « contrattualistica », ma anche dall'esigenza che le misure di protezione, attuate secondo criteri di assoluta riservatezza, siano sempre sostenute da una doverosa unità di intenti tra il tutelante ed il tutelato.

In altre parole, non si può efficacemente e riseratamente proteggere una persona che non solo non si dimostra disponibile a collaborare con il soggetto che la tutela secondo le esigenze imposte dalle circostanze concrete, ma che addirittura mette in atto comportamenti difformi, se non addirittura in contrasto, con quelle minime forme di riservatezza e di anonimato che la particolare condizione in cui versa rendono assolutamente ineludibili.

Non può essere sottaciuto infatti che la mancanza di cooperazione dell'interessato nella attuazione delle speciali misure di protezione vanifica l'attività tutoria svolta dagli Organi deputati a preservare l'incolumità fisica del collaboratore e dei suoi familiari, ponendo a repentaglio anche la stessa incolumità degli operatori di polizia. Senza dimenticare che un atteggiamento di contrapposizione da parte delle persone tutelate, o addirittura di rifiuto delle regole connaturate all'attuazione di talune misure di protezione, determina ed alimenta il sospetto che il soggetto abbia la consapevolezza di non correre un grave ed attuale pericolo, specie in quei casi in cui si allontana spesso dalla località protetta per far rientro, anche se non definitivamente, nelle località di origine.

Prima dell'emanazione del decreto interministeriale 24 novembre 1994, n. 687, che ha specificamente disciplinato l'istituto della revoca, la Commissione centrale di protezione, in presenza di casi di comportamento « scorretto » da parte del collaboratore o dei suoi familiari si affidava ad una prassi, consolidatasi nel tempo, basata sulla necessità

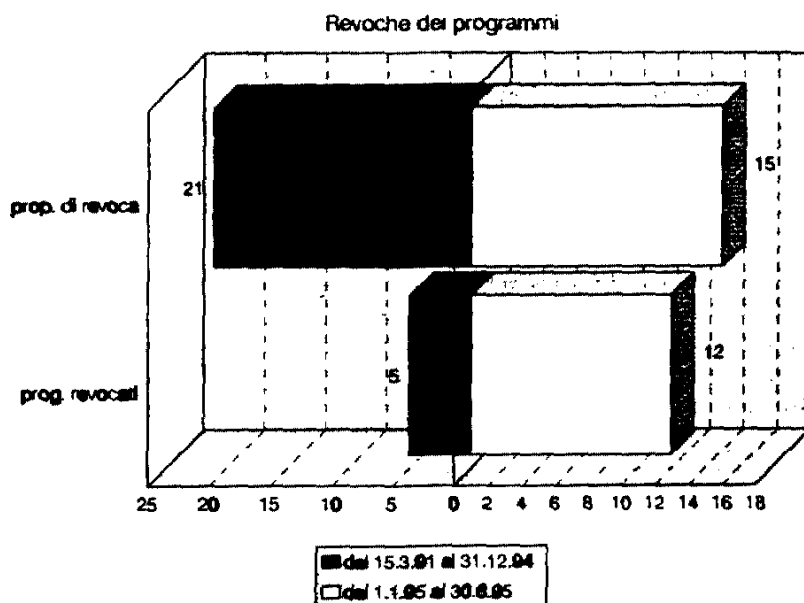
di contemperare le esigenze della giustizia con quelle del funzionamento dell'apparato della sicurezza.

In tali evenienze, la Commissione centrale, anticipando le previsioni che sarebbero state consacrate nel cennato regolamento, ha sempre previamente acquisito il parere del Procuratore della Repubblica che aveva a suo tempo avanzato la proposta di ammissione al programma di protezione. In tal modo si provvede ad un equo contemperamento tra le esigenze legate alla più efficace utilizzazione investigativa e/o processuale delle dichiarazioni del collaboratore e quelle relative all'applicazione delle misure di tutela, non disgiunte — queste ultime — dalla necessità di non compromettere inutilmente risorse umane ed economiche.

Fino al 31 dicembre 1994, la Commissione centrale aveva esaminato 21 richieste di revoca dello speciale programma di protezione nei confronti di altrettanti collaboratori della giustizia, richieste formulate dal Servizio centrale di protezione, ed in 5 casi era stata disposta la revoca.

Il regolamento interministeriale n. 687 del 1994, all'articolo 5, ha sostanzialmente formalizzato — disciplinandola ed arricchendola del parere del Procuratore nazionale antimafia nei casi di cui all'articolo 3 — una procedura, già affermata sulla base della prassi, che riconosce alla Commissione, in caso di violazione degli obblighi comportamentali di cui all'articolo 12 della legge n. 82 del 1991, il potere di revocare il programma di protezione quando, sulla scorta della condotta serbata, ritenga che « non sia più possibile assicurare misure di protezione ovvero queste 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 ».

Dal 1° gennaio 1995, data di entrata in vigore del regolamento in questione, a fronte di 15 proposte del Servizio centrale di protezione, sono state revocati ben 12 programmi di protezione.



Da un'attenta lettura dei dati sopra citati, possono trarsi alcune considerazioni.

Prima del regolamento, e, quindi, in assenza di una precisa disciplina del fenomeno, il numero delle revoche era abbastanza limitato in confronto alle richieste formulate in tal senso. Il rapporto di 4 a 1 tra le richieste formulate dal Servizio centrale di protezione ed i provvedimenti di revoca emessi dalla Commissione centrale è sufficientemente indicativo in proposito.

Successivamente all'entrata in vigore del decreto interministeriale n. 687 del 1994, la Commissione ha acquisito, forse, una maggiore consapevolezza dei propri poteri sanzionatori nei confronti di chi contravviene alle regole « intrinseche » al programma speciale di protezione, sicché si è indubbiamente registrata una sensibile modifica nel rapporto tra richieste e revoche, ora attestatosi nell'ordine di 2 a 1.

Si avverte peraltro la necessità di pervenire ad una maggiore rigidità nella valutazione delle richieste di revoca, così da colpire comportamenti che, oltre ad incrementare lo stato di pericolo per le persone protette, possono vanificare l'attività tutoria svolta dalle Forze dell'Ordine mettendo anche a repentaglio l'incolumità fisica degli operatori di polizia.

Le esigenze investigative e processuali talvolta rappresentate dai Magistrati inquirenti al fine di evitare la revoca degli speciali programmi di protezione costituiscono aspetti di indubbia valenza nella valutazione dei « costi-benefici » che solitamente si finisce per fare allorché si deve deliberare su comportamenti scorretti del collaboratore. D'altra parte, è certamente comprensibile il punto di vista del Pubblico ministero che ha costruito le sue tesi accusatorie sulle dichiarazioni del « pentito » e che di fronte all'ipotesi di revoca del programma di protezione insorge, gettando sul piatto della bilancia gli importanti risultati giudiziari che il collaboratore deve confermare in dibattimento.

Peraltro, pur nella consapevolezza della rilevanza che assumono le cennate esigenze, devono essere ritenute prevalenti le ragioni che attengono alla sicurezza degli operatori di polizia e, più in generale, dei cittadini. In altri termini, alle possibili argomentazioni relative alla « valenza collaborativa » del soggetto occorre anteporre le ragioni di sicurezza delle persone che entrano in contatto con il collaboratore, nonché quelle di carattere economico, tenuto conto delle ingenti spese sopportate dall'Erario per attuare un programma speciale di protezione.

È auspicabile che su tali considerazioni si determini una sempre maggiore convergenza di opinioni anche da parte dei Pubblici ministeri, nell'ottica di una nuova cultura del pentitismo che, tendendo all'affermazione di una maggiore qualità e attendibilità della collaborazione, abbia ben presente che tollerare condotte in violazione delle ineludibili regole comportamentali, per lo più dettate da esigenze tutorie, significa agevolare la creazione e la permanenza in vita di un legame « ricattatorio » tra collaboratore e Magistrato, che si ripercuote inevitabilmente nel rapporto tra la Procura ed il Servizio Centrale di Protezione, con il risultato di creare ed alimentare le premesse di un possibile fallimento dell'intero sistema tutorio.

4. — IL CODICE COMPORTAMENTALE.

Il programma speciale di protezione, oltre ad una parte in cui vengono specificate le misure di protezione e di assistenza da attuare nei confronti delle persone ivi indicate, prevede anche un'elencazione dei doveri che devono essere assunti dai suoi destinatari, secondo quelle che sono le statuizioni di cui al comma 2 dell'articolo 12 della legge n. 82 del 1991.

A fronte, quindi, di una serie di impegni di carattere tutorio ed assistenziale che lo Stato assume nei confronti del collaboratore e dei suoi familiari, le Istituzioni pretendono che i soggetti, sottoscrivendo il programma speciale, si impegnino a rispettare alcuni, fondamentali obblighi comportamentali.

Si è già accennato alla necessità che il collaboratore fornisca al personale che lo tutela e lo assiste ogni possibile forma di cooperazione affinché il programma speciale possa concretamente realizzare il suo obiettivo: garantire la massima sicurezza a persone attualmente esposte ad un rischio talmente grave da richiedere l'adozione di misure tutorie straordinarie.

Il programma speciale di protezione prevede quindi il cosiddetto « codice comportamentale », ossia un elenco di obblighi che il collaboratore e i familiari maggiorenni ammessi al programma si impegnano ad osservare, pena la sospensione o la revoca delle misure disposte in loro favore.

Occorre precisare subito che sinora non si è mai verificato nessun caso di sospensione del programma in conseguenza di violazioni del « codice comportamentale », dal momento che la Commissione centrale — ricorrendone i presupposti — ha preferito usare lo strumento della revoca.

Tra gli impegni ricompresi nel « codice » si segnalano: quello di non commettere, in futuro, alcun reato; quello di adottare ogni possibile accorgimento per evitare che altri vengano a conoscenza della loro situazione di persone sottoposte a protezione; quello di cooperare con il personale di polizia addetto alla loro protezione; quello di non rilasciare, senza autorizzazione, interviste o memoriali ad organi di informazione.

Da questi pochi accenni si ha, quindi, l'immediata conferma dell'estrema importanza che riveste la condotta del collaboratore e dei suoi familiari ai fini della piena efficacia delle misure tutorie disposte con il programma speciale.

Al collaboratore ed ai suoi familiari si impone, infatti, l'obbligo di tenere un determinato comportamento così da porre gli addetti alla protezione nelle migliori condizioni per lo svolgimento dei loro compiti.

Se è vero — come è vero — che la principale finalità del nostro sistema di protezione non è quella di fornire « risposte premiali », bensì quella di garantire al massimo grado la sicurezza dei soggetti esposti a rischio per effetto della collaborazione resa da loro stessi o da loro congiunti, non può essere sottovalutata l'importanza sia del comportamento tenuto dal collaboratore ai fini della funzionalità delle misure di protezione, sia dei conseguenziali, necessari interventi sanzionatori

di eventuali condotte in difformità delle regole sancite nel « codice comportamentale ».

Nell'ottica — certamente necessaria — di rigorosa applicazione delle pertinenti disposizioni del decreto interministeriale n. 687 del 1994, si reputa auspicabile che le clausole dei programmi speciali di protezione che nel prossimo futuro verranno definiti dalla Commissione centrale siano quanto più possibile analitiche e circostanziate. In tale ordine di idee, al fine di delineare un quadro assolutamente preciso dei rapporti che intercorreranno tra i tutelanti e i tutelati, interessanti spunti propositivi potranno essere desunti dal modello del *Memorandum of Understanding* previsto dalla legislazione statunitense sulla protezione.

Il programma speciale di protezione potrebbe infatti sancire, tra l'altro, un accordo secondo il quale la sicurezza del collaboratore e dei suoi familiari dipenda dalla leale collaborazione con il Servizio Centrale di protezione. In tale ottica, si potrebbe quindi prevedere che condotte tenute volontariamente dal collaborante, non consone agli impegni assunti col documento suddetto e che mettano in pericolo la sua sicurezza, costituiscano motivo per la cessazione immediata della protezione.

Sempre nel delineato ordine di idee, l'esperienza nordamericana potrebbe altresì spingere affinché, *de jure condendo*, l'intero programma speciale di protezione — articolato in termini ancor più dettagliati e specifici — sia predisposto o, per meglio dire, « calibrato » direttamente dal Servizio centrale di protezione sulla base delle reali esigenze di protezione palesate da ciascun soggetto, limitandosi la Commissione centrale a valutare se, nel caso di specie, ricorrano o meno le condizioni per ammettere una persona a fruire delle speciali misure tutorie ed assistenziali previste dalla normativa vigente.

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE

1. — LE MISURE DI PROTEZIONE.

a) *La dislocazione sul territorio.*

Si è evidenziato a più riprese che una delle più immediate e rilevanti misure di protezione, tanto nella fase d'urgenza, quanto nel corso del programma speciale di protezione, è costituita dal trasferimento delle persone in stato di libertà in una « località protetta », ossia in un luogo diverso e lontano da quello di originaria residenza, noto soltanto al Servizio centrale di protezione ed al « referente » territoriale.

Successivamente alla richiesta dell'Autorità proponente, una volta espletata la necessaria attività istruttoria, il Servizio centrale di protezione, in via d'urgenza o, a seconda dei casi, in attuazione dello speciale programma, provvede a trasferire le persone segnalate in una località diversa da quella di residenza o di abituale dimora, solitamente lontana dalle aree geografiche in cui opera l'organizzazione criminale chiamata in causa dalle rivelazioni del collaboratore.

Appare evidente, infatti, che se la migliore forma di protezione si raggiunge attraverso interventi che assicurano il massimo livello di « anonimato » delle persone esposte a rischio, è di vitale importanza l'individuazione e l'utilizzo di tutti gli strumenti atti ad evitare la loro sistemazione in aree in cui figurano insediamenti delinquenziali della stessa matrice dell'organizzazione cui apparteneva il « pentito » o comunque accusata dal testimone, ovvero in località in cui sono ubicate strutture carcerarie ospitanti detenuti sottoposti al regime « restrittivo » di cui all'articolo 41-*bis*, della legge n. 354 del 1975 (« Ordinamento penitenziario »).

D'altra parte, le valutazioni del Servizio centrale di protezione non possono prescindere da un'attenta analisi della consistenza, organica e strutturale, degli apparati di pubblica sicurezza localmente preposti al controllo del territorio, nella prospettiva di sottoporli all'ulte-

riore compito — invero, notevolmente oneroso — della tutela del collaboratore.

A quest'ultimo proposito, peraltro, occorre comunque considerare che gli interventi tutori svolti dalle Forze di polizia in favore dei collaboratori e dei loro familiari, in futuro, dovrebbero ridursi progressivamente, in attuazione di una nuova « filosofia della protezione », che privilegia il principio della « mimetizzazione » ed il ricorso, ove possibile, a tutti quegli strumenti normativi o tecnologici che permettano di razionalizzare ed ottimizzare l'impiego delle risorse umane e materiali (ad esempio, il cambiamento delle generalità, l'utilizzazione dei sistemi audiovisivi per le testimonianze rese a distanza, eccetera).

Ma è altrettanto evidente che proprio per conseguire l'obiettivo della « mimetizzazione » è necessario che l'individuazione della località protetta « di destinazione » sia preceduta da un attento esame, atto ad accertare, attraverso una precisa configurazione, tutti i possibili elementi che possano mettere in pericolo sia la segretezza del domicilio « protetto », sia, conseguentemente, l'incolumità fisica dei soggetti tutelati.

Se in passato, in una logica necessariamente « emergenziale », poteva accadere di assumere alcune iniziative sotto la spinta della necessità di far fronte a specifiche contingenze, talvolta al di fuori di un'organica strategia d'intervento, il Servizio centrale di protezione sta ora utilizzando un modello di valutazione statistica dei vari elementi caratteristici delle diverse aree territoriali.

Tale strumento di analisi, attraverso l'utilizzo di criteri quali l'indice di rischio ed il fattore demografico, consente non solo di stimare, in termini obiettivi ed in rapporto a molteplici variabili, l'adeguatezza delle scelte sin qui operate in merito alla distribuzione dei collaboratori ma, nella prospettiva di una futura pianificazione, anche di razionalizzare ed ottimizzare le determinazioni che verranno d'ora in avanti adottate nella dislocazione dei collaboratori sul territorio nazionale.

Come già accennato, i criteri tenuti presenti in questa valutazione sono rappresentati dall'indice di rischio e dal fattore demografico.

La determinazione del primo fattore valutativo consegue all'azione combinata dei seguenti parametri:

1) rapporto tra affiliati a cosche mafiose operanti nel territorio provinciale e popolazione;

2) rapporto tra Istituti penitenziari con reclusi sottoposti al regime differenziato ex articolo 41-bis dell'ordinamento penitenziario e popolazione;

3) rapporto tra forze dell'ordine e popolazione;

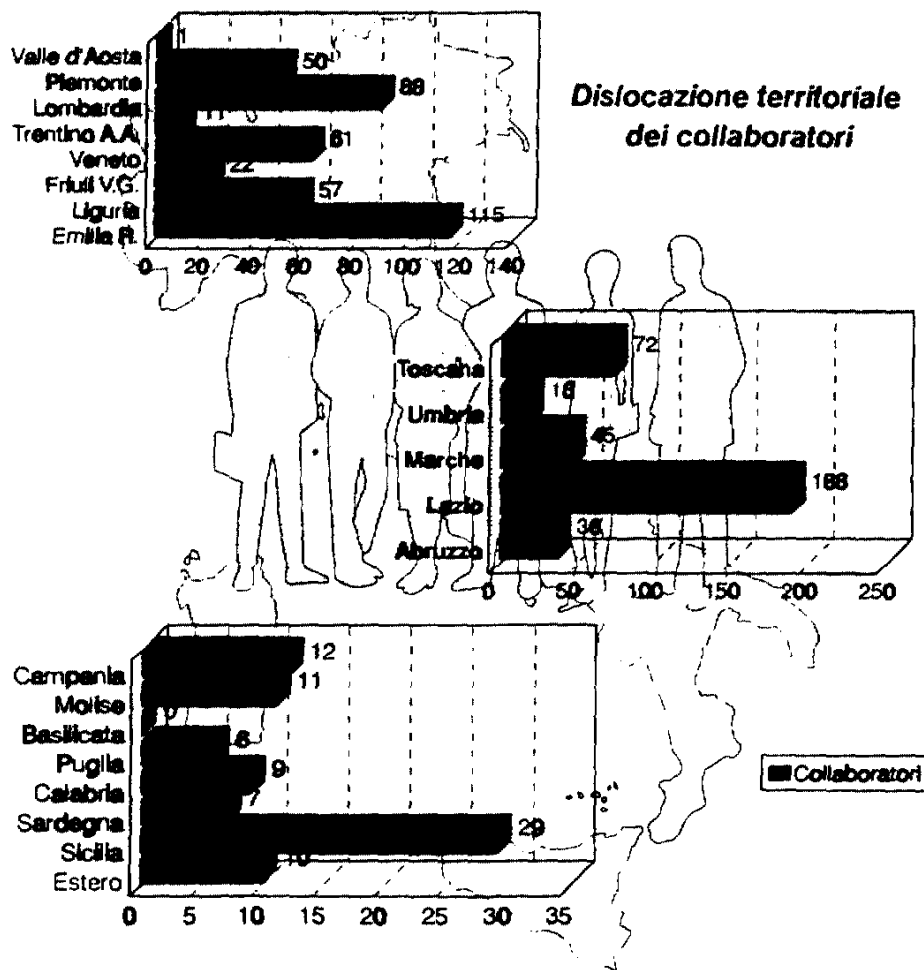
4) rapporto tra flussi migratori e popolazione.

L'esame congiunto dei suddetti parametri, tradotti in termini matematici opportunamente « ponderati », consente infine di individuare il cennato « indice ».

Con il fattore demografico, invece, elaborato sulla base del numero medio di abitanti per ciascuna delle sei classi in cui sono state ripartite le province italiane a seconda della consistenza numerica

XII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

della popolazione residente, si perviene a calcolare il numero medio di collaboratori da dislocare nelle province di ciascuna classe.



Uno dei problemi di maggior rilievo che il Servizio centrale di protezione si trova ad affrontare dopo aver trasferito il collaboratore ed i suoi congiunti, è costituito dal cosiddetto « impatto sociale » cui si trovano sottoposti quanti, sradicati dai loro luoghi di origine, incontrano intuibili difficoltà di inserimento in nuovi contesti ambientali, non sempre ben disposti nei loro confronti.

Una possibile soluzione potrà essere offerta dall'istituzione di Nuclei operativi, quali articolazioni periferiche del Servizio centrale di protezione, sulla base delle previsioni del decreto di riorganizzazione della struttura.

Premesso che tale provvedimento — recentemente emanato — verrà analizzato nelle sue linee ispiratrici al termine della presente relazione, si può affermare che i citati Nuclei potranno consentire di superare, anche grazie alla specializzazione del personale assegnato,

gran parte dei problemi di ordine « socio-economico » che le persone protette incontrano nella località « protetta ».

Infine, si dovrà sempre più intensificare la collaborazione tra gli apparati di protezione e l'Autorità Giudiziaria inquirente, così da ridurre al minimo i rischi per le persone tutelate. In tale prospettiva, si provvederà ad acquisire dal Magistrato proponente, nel rispetto della sua sfera di competenza e di autonomia, quelle notizie necessarie ad « individualizzare » gli speciali programmi di protezione, ottimizzandoli soprattutto per gli aspetti connessi alla sicurezza dei soggetti interessati.

b) *Le forme di concreta attuazione delle misure di protezione e la « mimetizzazione ».*

Una volta effettuato il trasferimento in località protetta, si richiede al Prefetto della località di destinazione di adottare le idonee misure di tutela che il caso richiede. La cennata Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza, quindi, dopo aver sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, affida il concreto svolgimento dei compiti di protezione e di assistenza ad una delle tre principali Forze di polizia, nell'ambito della quale viene nominato il « referente » locale. Normalmente, viene prescelta la Forza di polizia che ha seguito le indagini in merito alle quali ha fornito il suo contributo il collaboratore in questione.

Le prime misure di protezione che vengono disposte in sede locale sono costituite dai servizi di vigilanza fissa o saltuaria al domicilio « protetto ».

La vigilanza fissa consiste in un servizio di controllo dell'edificio ove abitano le persone protette operato sul posto e protratto ininterrottamente per tutte le ventiquattro ore della giornata. La vigilanza saltuaria, invece, prevede il periodico passaggio, presso il domicilio da tutelare, di unità radiocollegate appartenenti alla Forza di Polizia incaricata del servizio.

Il Servizio centrale di protezione, inoltre, sempre tramite le Forze di Polizia territoriali, ed in accordo con le Autorità giudiziarie interessate, assicura gli spostamenti delle persone protette, nei casi in cui questi siano imposti dalle esigenze processuali.

Vengono poi disposti adeguati servizi di custodia nei casi in cui il collaboratore sia sottoposto al regime della detenzione extracarceraria, ex articoli 13-*bis* e 13, quarto comma, della legge n. 82 del 1991, di cui si tratterà più approfonditamente nel prosieguo della presente relazione.

Si provvede inoltre ad effettuare, in forma il più possibile riservata, le notificazioni richieste dall'Autorità giudiziaria e a predisporre o ad attuare traduzioni o accompagnamenti dei collaboratori comunque interessati ai vari procedimenti penali, con la contestuale adozione di adeguate e specifiche misure di tutela e di assistenza.

La riorganizzazione del Servizio centrale di protezione, che verrà analizzata più diffusamente nella parte finale, intesa prima di tutto a razionalizzare gli interventi della predetta struttura e ad ottimizzare

l'impiego delle risorse disponibili, persegue altresì un obiettivo di più ampio respiro: quello di consentire l'affermazione di una nuova « cultura della protezione » e di un diverso approccio metodologico al fenomeno, al fine di fornire una risposta meglio calibrata non solo in termini « quantitativi », ma soprattutto « qualitativi ».

E questa nuova metodologia di lavoro — basata essenzialmente su un preventivo, analitico monitoraggio del fenomeno che permetta di delineare un quadro d'azione che in modo sufficientemente versatile, sia idoneo, non solo a prevenire l'insorgere di situazioni di emergenza, ma anche a conseguire obiettivi predefiniti — fonda l'efficienza del sistema di protezione sulla « mimetizzazione » delle persone tutelate nel contesto ambientale in cui le stesse sono state inserite.

L'ormai intensa ed articolata esperienza conseguita nella materia della protezione dei collaboratori della giustizia ci consente di poter senza dubbio affermare che l'ottimale funzionamento del sistema di tutela si consegue solo attraverso la realizzazione, intorno alle persone da proteggere, di uno stato di assoluto anonimato.

Gli stessi collaboratori — in particolare quelli più avvertiti — attribuiscono maggiore importanza alla sicurezza propria e dei loro cari rispetto ad effimere forme di gratificazione « premiale ». In quest'ordine di idee, ritengono che la migliore protezione sia data proprio dall'anonimato, sentendosi in questo modo meglio garantiti, sotto il profilo della sicurezza, rispetto al tipo di protezione che può essere assicurato attraverso un sistema di tutela basato su un ingente dispiego di uomini e mezzi.

Senza considerare poi che, sotto l'aspetto più propriamente tecnico della tutela, i sistemi di vigilanza fissa rappresentano un potenziale indice di localizzazione del collaboratore, comportando, infatti, un maggior rischio di circolazione di notizie riservate.

L'equazione « segretezza = sicurezza » rappresenta del resto una chiara esplicitazione degli indirizzi sopraesposti e consente di realizzare un'agevole e costruttiva programmazione non solo delle esigenze del collaboratore, ma anche e soprattutto dei conseguenti interventi del Servizio, affrancandolo, in larga misura, dal disagio derivante dall'operare in condizioni di pressante necessità.

Si deve poi aggiungere che un'intelligente attuazione del principio della « mimetizzazione » — oltre ad evitare l'impiego di esorbitanti risorse umane e materiali che, peraltro, non garantirebbero l'assoluta affidabilità del sistema — favorirebbe altresì il conseguimento dell'obiettivo del reinserimento nel contesto economico-sociale di chi abbia pagato il proprio debito nei confronti della collettività, collaborando con la giustizia o, a maggior ragione, di chi è stato privato della normale vita di relazione in virtù del senso civico che lo ha spinto ad assumere la veste di testimone.

È evidente, comunque, che le specifiche misure applicative della « mimetizzazione » dovranno essere giocoforza adottate in maniera diversificata a seconda dello stadio della procedura in atto e del grado di pericolo ancora esistente.

Mentre in attuazione delle misure urgenti si continuerà a far ricorso anche ad interventi di protezione da parte degli Organi territoriali di polizia, una volta definito lo speciale programma di protezione

— ed eventualmente realizzato il cambiamento delle generalità — si potrà escludere la possibilità di adottare misure di vigilanza fissa o saltatoria preesistenti, se del caso trasferendo nuovamente le persone protette.

Tra i vari strumenti utilizzabili per garantire l'assoluto anonimato, i documenti di copertura ed il cambiamento delle generalità rappresentano sicuramente quelli che possono consentire più rapidamente la « mimetizzazione » delle persone protette.

Per valutarne l'incidenza quantitativa si pensi che dal 1° gennaio al 30 giugno di quest'anno sono stati rilasciati 230 documenti di copertura mentre, nello stesso periodo, conclusasi la « prima tornata » di cambiamenti delle generalità, si avviano al perfezionamento altri procedimenti, essendo già stati emessi 39 decreti di autorizzazione al mutamento di identità e 31 provvedimenti di attribuzione delle nuove generalità.

È del pari intuitiva l'esigenza di predisporre ed utilizzare questi strumenti con particolare cautela, anche al fine di non compromettere i diritti e gli interessi dei terzi di buona fede.

I documenti di copertura, previsti dall'articolo 13 della legge n. 82 del 1991 e disciplinati dettagliatamente nell'articolo 9 del decreto interministeriale n. 687 del 1994, non sono altro che documenti emessi dalle competenti Autorità amministrative con nominativi diversi da quelli del collaboratore e dei suoi familiari.

Detti documenti, per la loro stessa natura, non possono assolvere finalità diverse dall'assicurare una forma di tutela immediata, ma inevitabilmente temporanea. Per altro verso, l'utilizzazione del « documento di copertura » viene ad essere circoscritta sia in ragione della sua connotazione funzionale, sia per effetto della stessa previsione di legge che ne limita l'uso « ai fini della riservatezza » del collaboratore. Può, in altri termini, essere utilizzato solo per evitare che la persona protetta venga riconosciuta, ma non per il compimento di atti che coinvolgono soggetti terzi, privati o pubblici.

Diversa è la portata degli effetti riconducibili allo strumento del cambiamento delle generalità, attraverso cui si ricostruisce completamente la « storia » di una persona conferendole un'altra identità.

L'attribuzione di nuove generalità comporta che in favore dell'interessato venga costruita una nuova posizione nei registri di stato civile, in modo che il soggetto abbia la possibilità di condurre una vita normale e possa essere in grado di produrre gli estratti per riassunto od integrali dello stato civile od i certificati relativi in tutte le innumerevoli circostanze in cui la vita di relazione lo richieda.

Il cambiamento delle generalità si presenta quindi come uno degli strumenti più efficaci per il perseguimento di due fondamentali obiettivi: quello di garantire, al massimo grado, la sicurezza dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari e quello di favorire, ove sussista una effettiva volontà degli interessati, il loro reinserimento nel contesto economico-sociale e lavorativo delle località in cui vengono trasferiti.

D'altra parte, non può sottacersi che tale istituto si connota anche per la sua particolare complessità nella realizzazione pratica, non fosse altro che per l'articolata trama di rapporti di carattere privati-

stico, penale ed amministrativo che è necessario disciplinare e preservare, soprattutto a garanzia dei terzi in buona fede.

Sembra potersi affermare, in effetti, che il predetto strumento riveste un duplice aspetto. Da una parte, infatti, il mutamento delle generalità si caratterizza per l'indubbia valenza tutoria, attesa la possibilità di realizzare la piena affermazione del principio della « mimetizzazione » del soggetto da tutelare e, quindi, di ottenere le maggiori garanzie di sicurezza dei soggetti protetti. D'altra parte, il meccanismo presenta profili di estrema problematicità attuativa, ove si pensi alle difficoltà cui si può andare incontro nel costruire, in capo ad una persona, due sistemi perfettamente integrati tra di loro: l'uno, rivolto al futuro, che permetta di far sorgere una nuova posizione di stato civile senza che all'esterno sia riconoscibile il collegamento tra le nuove e le precedenti generalità; l'altro, concentrato verso il passato, che consenta di trasferire al nuovo soggetto i diritti ed i doveri a lui facenti capo sotto le precedenti generalità.

Consapevole di ciò, il Legislatore ha pertanto previsto che il cambiamento delle generalità possa essere autorizzato — secondo le previsioni dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 82 del 1991 — solo quando ogni altra misura tutoria risulti inadeguata a garantire la più efficace protezione delle persone esposte a pericolo per effetto della collaborazione offerta.

Del resto, l'eccezionalità del ricorso allo strumento del mutamento delle generalità è testimoniata con tutta evidenza anche dall'articolo 2 del decreto legislativo 29 marzo 1993, n. 119, che affida alla Commissione centrale precisi compiti istruttori precipuamente finalizzati, attraverso l'acquisizione di pareri ed informazioni, alla predisposizione degli atti per il cambiamento delle generalità, sempreché ricorrano le rappresentate condizioni di inadeguatezza di ogni altra misura di protezione.

L'istruttoria della domanda di mutamento delle generalità si ritiene, quindi, debba essere finalizzata non solo all'accertamento della situazione di estremo pericolo, che sola può giustificare l'adozione del provvedimento in oggetto, ma anche alla imprescindibile tutela dei terzi di buona fede comunque interessati non solo da tutti i rapporti giuridici intrattenuti dall'istante, ma anche dai diritti e dagli obblighi derivanti per quest'ultimo da leggi, atti negoziali, provvedimenti amministrativi o dell'Autorità giudiziaria.

In considerazione di ciò, e con particolare riferimento alla descritta fase istruttoria, il Servizio centrale di protezione, nel pieno rispetto delle competenze spettanti alla Commissione centrale assicura la più ampia disponibilità a fornire, ove richieste, tutte le informazioni di cui dispone ai fini di una corretta valutazione sui presupposti del cambiamento delle generalità.

D'altronde, essendo in possesso delle notizie relative al comportamento ed allo stile di vita osservati da chi chiede di mutare le proprie generalità, allo spirito di collaborazione tenuto nei confronti delle strutture di protezione, nonché alla personalità ed alla possibile intenzione del soggetto tutelato di reinserirsi in circuiti criminali, così da compromettere la piena riuscita delle finalità perseguite con il cambiamento delle generalità, il Servizio stesso può a buon diritto, ove la

Commissione lo ritenga opportuno, cooperare fattivamente nella fase istruttoria, offrendo il proprio contributo conoscitivo e valutativo in merito alla opportunità di accedere alla richiesta dell'interessato.

Ciò, soprattutto in considerazione del fatto che sia il già rappresentato carattere di eccezionalità che deve connotare il ricorso a tale strumento, sia il notevole impegno di risorse umane e materiali richieste nel caso di un'eventuale revoca del provvedimento in parola — e del conseguente ripristino delle precedenti generalità negli atti, iscrizioni, trascrizioni o altri provvedimenti relativi alla persona — sono tutti fattori che postulano la necessità di un'attenta, mirata e restrittiva selezione dei casi meritevoli di tale eccezionale beneficio.

2. — LE MISURE DI ASSISTENZA.

a) Assistenza economica.

Si è detto che una delle più immediate misure tutorie adottabili in favore del collaboratore della giustizia e dei suoi eventuali familiari è rappresentata dal trasferimento in località « protette » e nella conseguente sistemazione abitativa con idonee caratteristiche di sicurezza.

Pressoché contestualmente, si profila l'esigenza di provvedere alla predisposizione delle necessarie misure di assistenza economica, la prima delle quali è ovviamente rappresentata dal pagamento del canone di locazione dell'alloggio.

Il numero degli appartamenti attualmente posti nella disponibilità del Servizio centrale di protezione ammonta a 1.209 unità. Al riguardo, considerato che circa il 10 per cento del numero totale delle persone tutelate è temporaneamente sistemato in strutture alberghiere o di polizia, in attesa di un'allocazione più stabile e più consona, si può affermare che il rapporto tra soggetti sottoposti a misure di protezione e abitazioni disponibili è di circa 4 a 1.

Si avverte subito, fin dai primi interventi tutori disposti in favore del collaboratore e dei suoi congiunti, il già rappresentato carattere di eventualità che rivestono le misure di assistenza economica nell'ambito delle speciali misure contenute nel programma.

In linea quindi con lo spirito della legge, il cui fine è quello di garantire la massima sicurezza dei soggetti e non già di elargire benefici « premiali », l'assistenza economica viene assicurata solo se essa si rivela necessaria a consentire la più funzionale attuazione degli interventi tutori disposti dalla Commissione centrale.

Contestualmente al trasferimento in una località protetta, al nucleo familiare assistito viene erogato un contributo economico di prima sistemazione per far fronte alle inevitabili, immediate necessità determinate dall'improvviso spostamento in un nuovo comune.

Con cadenza mensile, vengono poi erogati un assegno di mantenimento per i collaboratori della giustizia e, ove spettanti, le integrazioni per i familiari a carico che, per motivi di sicurezza, non possono svolgere attività lavorative redditizie.

La misura del contributo — i cui molteplici aspetti trovano compiuta disciplina sia nella legge n. 82 del 1991 e, soprattutto, nel rego-

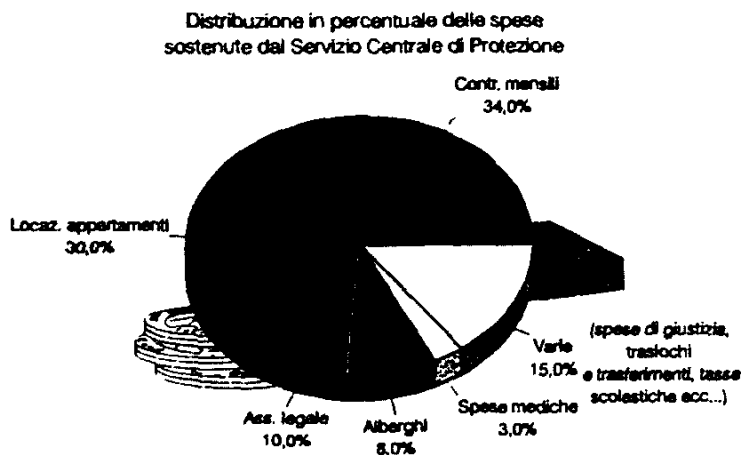
lamento « riservato » del 24 novembre 1994 — viene stabilita dalla Commissione Centrale ed adeguata ogni anno agli indici ISTAT dei consumi medi globali delle famiglie, opportunamente defalcati di talune spese, che rimangono a carico del Ministero dell'interno, quali quelle relative all'alloggio e quelle sanitarie, laddove le esigenze di sicurezza impongano di non avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie.

Al riguardo, vale la pena di precisare che se il riferimento agli indici ISTAT permette di individuare non solo il criterio generale cui commisurare l'entità del contributo economico specificamente corrisposto a ciascun collaboratore ma anche il limite minimo e, al contempo, una certa stima media dello stesso, il cennato regolamento ha previsto che, qualora insorgano particolari necessità collegate ad esigenze di ordine tutorio, l'erogazione possa essere integrata con decisione della Commissione centrale, su motivata proposta dell'Autorità proponente, sentito il Procuratore Nazionale Antimafia nei casi previsti dall'articolo 3 del decreto interministeriale 24 novembre 1994, n. 687.

Appare evidente pertanto che, ove si profilino delle effettive ragioni di sicurezza richiedenti l'attuazione di forme assistenziali diverse rispetto a quelle normalmente previste e, comunque, superiori ai parametri fissati annualmente dalla Commissione centrale, tali differenze non possono ritenersi dettate da finalità discriminatorie tra collaboratori di diverso « rango », ma sono logicamente basate sull'esigenza di garantire la soluzione di particolari problemi di carattere tutorio non altrimenti superabili con le forme di protezione e di assistenza ordinariamente previste.

Appare doveroso ricordare come proprio il primo semestre del 1995 ha fatto registrare diversi episodi che hanno visto alcuni collaboratori della giustizia manifestare, nei confronti delle Istituzioni, un certo stato di disagio attinente, in linea di massima, agli aspetti economici connessi ai programmi di protezione.

Al riguardo occorre precisare che tali doglianze, il più delle volte, sono state determinate da erronee aspettative, in qualche modo sorte all'inizio del rapporto collaborativo con gli Organi inquirenti e che tuttavia, rese note al Servizio centrale di protezione solo nel momento della loro rivendicazione, hanno ingenerato comprensibili stati di frustrazione tra gli interessati.



b) Assistenza sanitaria.

Il programma speciale, tra le misure di assistenza adottate nei confronti delle persone da proteggere, prevede che il Servizio centrale di protezione provveda al rimborso o all'anticipo delle somme per esigenze sanitarie di carattere diagnostico o terapeutico quando non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie.

A tal proposito, peraltro, si ritiene di dover precisare che, in molti casi, i collaboratori ed i loro familiari hanno la possibilità di ricorrere alle cure dei medici della Polizia di stato disponibili presso il Servizio o presso le Questure delle varie province interessate. Il ricorso a tali sanitari appare senz'altro preferibile rispetto ad altre soluzioni, sia perché viene salvaguardata in maniera ottimale la salute delle persone protette grazie all'elevato livello di professionalità del personale medico della Polizia di Stato, sia perché viene garantito comunque il massimo grado di sicurezza per le persone tutelate.

Di frequente, peraltro, pur avendo tale possibilità, i collaboratori o i loro congiunti si sono rivolti a strutture private, in vari casi senza riscontrare maggiore competenza professionale.

Tra le richieste di rimborso o di anticipo per spese mediche, le più frequenti riguardano quelle odontoiatriche, il cui importo, almeno nei sei mesi in esame, ha coperto almeno il 70 per cento dell'intera somma destinata ad assicurare tale tipologia di oneri di assistenza.

L'esperienza sinora maturata consiglia, comunque, di porre allo studio un sistema che, pur senza utilizzare lo strumento del mutamento delle generalità, permetta alle persone sottoposte al programma speciale di protezione di poter fruire, in tutta sicurezza e riservatezza, delle strutture sanitarie pubbliche.

c) Assistenza legale.

Indubbio interesse riveste altresì — laddove espressamente prevista — l'assistenza legale assicurata dal Servizio centrale di protezione in attuazione del programma speciale.

Il regolamento « riservato » del 24 novembre 1994, nel fissare i criteri sulla scorta dei quali tale modalità di assistenza viene assicurata, si preoccupa di limitare l'assunzione di oneri da parte dello Stato alle spese e/o ai compensi per un solo legale e per procedimenti penali relativi a fatti commessi anteriormente all'ammissione al programma.

In passato, infatti, si era verificato che, potendo il collaboratore affidare la propria difesa a **più di un avvocato**, erano state presentate richieste di rimborso di **attività professionali prestate** da vari legali ad un unico collaboratore. **Pur nella consapevolezza della legittimità della facoltà del collaboratore di scegliere più avvocati per difendere i propri interessi, si era ritenuto opportuno limitare il conseguente onere per le casse dello Stato.**

La prassi in tal senso già adottata dalla Commissione centrale, è poi stata giustamente trasfusa nella nuova normativa regolamentare. Molto opportunamente, infatti, l'assistenza legale è stata limitata ai soli procedimenti penali per fatti commessi prima della definizione del programma di protezione. In precedenza venivano presentate per

il rimborso parcelle relative a procedimenti di tipo civilistico, generando nel Servizio centrale di protezione e nella Commissione centrale comprensibili perplessità circa l'obbligo di dover sostenere anche gli oneri in questione.

Tenuto conto dei parametri fissati per il rimborso di tali spese, il Servizio centrale di protezione, che — è bene ricordarlo — amministra denaro pubblico, avvia una specifica istruttoria intesa ad accertare l'esistenza dei requisiti previsti dal predetto regolamento.

Poiché tali spese sono particolarmente elevate, si può comprendere il fatto che la loro riscossione possa essere « sollecitata » con una certa insistenza; ma l'istruttoria affidata al Servizio centrale di protezione deve essere condotta con particolare rigore e con il massimo scrupolo professionale nel superiore interesse della corretta gestione del pubblico denaro.

d) *Assistenza sociale.*

Sono molteplici i problemi di natura sociale che il collaboratore ed il suo nucleo familiare incontrano appena giunti nella località protetta.

Si pensi, ad esempio, alle difficoltà per iscrivere i figli presso un Istituto di istruzione, ovvero per riscuotere emolumenti pensionistici e previdenziali. Né minori problemi sorgono per aprire conti correnti bancari, per depositare i propri risparmi, o ancora per esonerare dal servizio militare di leva i giovani sottoposti a tale obbligo.

È ovvio che tali problemi sono dettati dall'esigenza, da un lato, di garantire lo svolgimento di queste attività di primario interesse per le persone protette, dall'altro, di assicurare — nel contempo — la massima riservatezza negli atti da cui si desumono le vere generalità.

Come si è detto in precedenza, il mutamento delle generalità non potrà essere garantito a tutti i destinatari dello speciale programma di protezione e, in ogni caso, sia la definizione del programma stesso, sia la procedura per la concessione della nuova identità necessitano di tempi tecnici, talora lunghi, durante i quali si deve comunque consentire agli interessati di poter condurre una vita di relazione sia pur minima.

Per valutare l'entità dei problemi, si ricorda, che nel semestre in esame sono state effettuate 160 iscrizioni scolastiche e sono stati perfezionati 8 esoneri dal servizio di leva.

Al riguardo, occorre precisare che, finora, questo tipo di assistenza è stata curata dal personale di polizia che funge da « referente » locale. Detti operatori, oltre a svolgere i normali servizi istituzionali, deve in qualche modo « calarsi » nelle molteplici, diversificate problematiche di cui i collaboratori ed i loro familiari sono portatori sin dal momento del loro arrivo nella località protetta.

La creazione dei Nuclei operativi, previsti dall'emanando decreto di riorganizzazione del Servizio centrale di protezione, consentirà di risolvere gran parte di questi problemi. Non si deve dimenticare, infatti, che tali organismi saranno composti da personale specializzato e costantemente aggiornato nei diversi settori di intervento che si occu-

perà esclusivamente dell'assistenza ai collaboratori della giustizia ed ai loro familiari.

In sede centrale, poi, si vorrebbe coinvolgere maggiormente — anche attraverso l'assegnazione di idoneo personale e previe le necessarie intese — altre Amministrazioni statali interessate dal fenomeno « pentiti », quali i Ministeri di grazia e giustizia, delle finanze, della difesa, della pubblica istruzione, dei trasporti, del lavoro, della sanità, nonché della famiglia e della solidarietà sociale.

Tale qualificato apporto a livello centrale potrà garantire la soluzione dei vari problemi che si presentano in sede locale, nonché la formazione e l'aggiornamento specialistico del personale dei Nuclei operativi.

3. — LE MISURE ALTERNATIVE AL CARCERE.

a) *Gli articoli 13, comma 4, e 13-bis della legge n. 82 del 1991 — La custodia extracarceraria.*

L'articolo 13, comma 4, della legge n. 82 del 1991 prevede che il Procuratore della Repubblica, per gravi ed urgenti motivi di sicurezza, possa autorizzare la polizia giudiziaria a custodire le persone arrestate o fermate in locali diversi dal carcere, per il tempo strettamente necessario alla definizione dello speciale programma di protezione. Analogamente, tale autorizzazione può essere disposta dal Giudice quando ritiene che debba essere applicata la custodia cautelare.

L'articolo 13-bis, nel testo integrato dalla legge n. 356 del 1992, consente al Procuratore Generale presso la Corte di appello territorialmente competente di disporre, su proposta del Capo della polizia, direttore generale della Pubblica sicurezza, che i detenuti e gli internati, nonché i condannati definitivi e gli ammessi a misura di sicurezza, siano custoditi in luoghi diversi dall'Istituto di pena nelle more della decisione della Commissione centrale in ordine alla definizione dello speciale programma di protezione.

Dalla lettura di tali disposizioni si evince che, ove la persona da proteggere si trovi in stato di detenzione perché indagata, imputata o già condannata e le normali — o anche le speciali — misure di tutela adottate o adottabili nell'ambito del circuito carcerario non appaiano adeguate ad assicurarne l'incolumità, il suo trasferimento in luogo diverso dall'istituto di pena può risultare l'unico modo per garantirgli la massima sicurezza.

Nella sostanza, il collaboratore detenuto permane in stato di detenzione per il titolo di esecuzione che lo legittima, ma viene modificato il luogo in cui sconta il provvedimento detentivo.

Nelle varie ipotesi di detenzione extracarceraria previste dalla cennata normativa, l'intervento tutorio è sempre giustificato da gravi ed urgenti motivi di sicurezza e, comunque, solo per il tempo strettamente necessario alla definizione dello speciale programma di protezione.

Tale istituto si caratterizza, quindi, per la sua eccezionalità di adozione. Tale caratteristica, infatti, si evince già dalla formulazione

delle norme che ne consentono la possibilità e ne delimitano l'applicabilità, facendo ricorso ad espressioni che, in modo inequivoco, indicano nella gravità e nella temporaneità le « situazioni legittimanti » il ricorso ad un istituto giuridico assolutamente peculiare.

Non sembra inutile rammentare, infatti, che la più evidente motivazione a sostegno dell'eccezionalità di una qualsiasi forma di detenzione extracarceraria è data proprio dalla stessa qualificazione di « detenzione » che, di regola, non può eseguirsi che in carcere, ai sensi degli articoli 285 e 386 codice di procedura penale. Ed anzi, a tal proposito, non può dimenticarsi che la prima possibilità di deroga è stata introdotta proprio dalla legge n. 82 del 1991.

La custodia extracarceraria prevista dai cennati articoli, invero, può essere considerata come una misura tutoria alternativa non tanto alla detenzione in sé e per sé, quanto alla detenzione in carcere.

Ulteriore conferma di tale eccezionalità è fornita dalla stessa articolata regolamentazione del procedimento di autorizzazione e dalla specifica procedura amministrativa, per la sua attuazione, prevista dal decreto interministeriale n. 687 del 1994. A quest'ultimo riguardo, anzi, occorre aggiungere che la sua applicabilità è limitata ai casi in cui il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria affermi espressamente di non poter « salvaguardare efficacemente ogni esigenza di sicurezza » del collaboratore-detenuto.

Ma la necessità di limitare il più possibile il ricorso allo strumento in questione deriva anche da due distinti ordini di fattori.

In primo luogo, la prassi applicativa ha abbondantemente dimostrato che il collaboratore trasferito in una struttura protetta per scontarvi la detenzione extracarceraria, poco dopo esservi entrato comincia a denunciare un sensibile, quanto comprensibile, stato di disagio psichico.

Se condotto in una caserma di polizia, infatti, manifesta subito forme di insofferenza per una condizione decisamente peggiore di quella che potrebbe avere in una struttura penitenziaria per collaboratori, avendo infatti possibilità di movimento e ricreative decisamente inferiori rispetto alla « sezione pentiti » di un carcere appositamente attrezzato.

Se custodito in un appartamento, oltre ai citati disagi, bisogna aggiungere il timore del collaboratore di essere individuato, attesa la necessità di vigilarlo ininterrottamente con personale di polizia che non può non stazionare nelle immediate vicinanze dell'edificio.

L'altro motivo che deve invitare ad un utilizzo particolarmente cauto dello strumento della detenzione extracarceraria è rappresentato dalla necessità di evitare l'enorme dispendio di risorse, umane e materiali, delle Forze di Polizia, sottratte ad altri, pressanti compiti di istituto.

Se solo si pensa che, attualmente, 13 collaboratori sono in stato di detenzione extracarceraria ex articolo 13, comma 4, ed altri 13 fruiscono dello stesso beneficio ai sensi dell'articolo 13-bis, e che, mediamente, per la custodia di un soggetto che si trovi in tale stato sono necessarie non meno di 10 operatori di polizia, è facile desumere la necessità di impiegare almeno 260 unità quotidianamente.

In linea con la *ratio* delle predette disposizioni si rende quantomai appiccabile, quindi, la sollecita creazione di un « circuito penitenziario

differenziato », in grado di garantire al « pentito » ottimali condizioni di sicurezza nell'ambito degli istituti carcerari.

In altri termini, la predisposizione di strutture differenziate intelligentemente dislocate sul territorio e finalizzate ad ospitare collaboratori della giustizia potrebbe consentire agli stessi, da un lato, le massime condizioni di sicurezza e, dall'altro, un trattamento penitenziario non deteriore rispetto a quello riservato agli altri reclusi.

b) *L'articolo 13-ter della legge n. 82 del 1991 - Le misure alternative al carcere, l'assegnazione al lavoro all'esterno ed i permessi premio.*

Si è più volte affermato che il sistema di protezione dei collaboratori della giustizia non ha finalità premiali, ma deve garantire, al massimo grado, l'incolumità delle persone esposte a rischio per effetto della collaborazione offerta alla giustizia e fornire ai collaboratori stessi ed ai loro familiari concrete possibilità di reinserimento nel contesto economico-sociale.

In linea con tale spirito informatore, il Legislatore del 1991, anziché prevedere eccezionali sconti di pena o, addirittura, un'apposita causa di non punibilità per la rilevanza del contributo collaborativo, ha preferito intraprendere la strada delle misure alternative al carcere - concesse quindi dalla Magistratura di Sorveglianza - adeguandone le procedure ed i meccanismi di concessione alle primarie finalità di sicurezza insite nel « sistema » di protezione.

L'articolo 13-ter viene, pertanto, a qualificarsi nella sostanza come il logico e necessario completamento del sistema di protezione extracarceraria del detenuto definitivo, sistema avviato, nella fase d'urgenza, con il procedimento di cui al sopradescritto articolo 13-bis.

Nei confronti dei titolari di speciale programma di protezione la concessione di una delle misure alternative al carcere previste dal capo VI del titolo I della legge 26 luglio 1975, n. 354, dei permessi premio o del lavoro all'esterno, è disposta dopo aver acquisito il parere della Commissione centrale che, a sua volta, provvede a conoscere l'avviso del pubblico ministero competente per i reati in ordine ai quali il collaboratore sta fornendo il proprio contributo.

La disposizione che caratterizza in maniera del tutto particolare il procedimento in esame è contenuta nel secondo comma dell'articolo 13-ter, dove si prevede che il provvedimento di concessione delle misure alternative al carcere ed il permesso premio può essere adottato anche in deroga alle vigenti norme, ivi comprese quelle relative ai limiti di pena.

Ora, se è vero che le motivazioni che sottendono all'utilizzo di tale strumento - così come quelle connesse alla detenzione extracarceraria ex articolo 13-bis - sono da ricercarsi unicamente nella necessità di garantire, al massimo grado, la sicurezza del collaboratore, è altrettanto vero che tra gli effetti che conseguono dall'applicazione di tali misure alternative, in deroga alla normativa vigente, quello « premiale » non può essere certamente sottovalutato, né completamente ignorato durante le valutazioni compiute dagli Organi investiti del potere di esprimersi, a vario livello, nella procedura preordinata alla concessione dei benefici in parola.

Una delle problematiche di maggior rilievo connesse all'applicazione della normativa in esame, riguarda le difformi interpretazioni espresse dai Tribunali di Sorveglianza in ordine alla natura, esclusiva o diffusa, della competenza a decidere sulla concessione dei benefici penitenziari in parola ai collaboratori della giustizia detenuti.

Invero se l'articolo 13-ter attribuisce la predetta competenza al Tribunale o al Magistrato di Sorveglianza del luogo in cui la persona ha il domicilio, l'articolo 12, comma 3 prevede che, all'atto della sottoscrizione del programma, l'interessato elegga domicilio nel luogo in cui ha sede la Commissione centrale ossia in Roma.

Al riguardo, la Corte di Cassazione, con sentenza n. 4977 del 18 novembre 1993 ha rilevato che le disposizioni previste dagli articoli 12, comma 3 e 13-ter sono state appositamente introdotte dalla legge n. 356 del 1992 con la manifesta finalità di garantire la massima sicurezza al collaboratore della giustizia, evitando che, sulla base del radicamento della competenza territoriale, fosse possibile conoscere il luogo del domicilio o della residenza.

Alla luce di tali considerazioni, la Suprema Corte ha individuato nel Tribunale o nel Magistrato di sorveglianza di Roma il giudice competente ad esaminare le istanze presentate dai collaboratori della giustizia ammessi allo speciale programma di protezione ovunque siano detenuti, in virtù del fatto che gli stessi, sottoscrivendo il programma, hanno eletto domicilio in Roma, ossia nel luogo in cui ha sede la Commissione centrale.

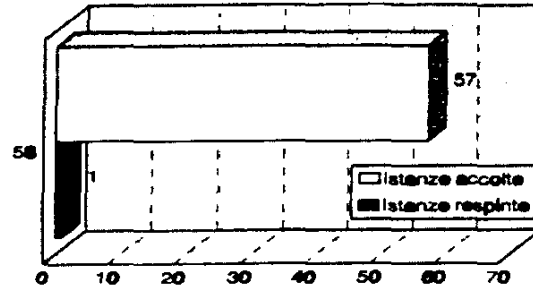
Se su un piano strettamente giuridico, la decisione della Cassazione può suscitare qualche perplessità, è innegabile che, da un punto di vista pratico, riunire presso il Tribunale di sorveglianza di Roma i procedimenti riguardanti i collaboratori della giustizia ha determinato un duplice effetto positivo. Da un lato, infatti, l'omogeneità interpretativa nella concessione dei benefici penitenziari ai collaboratori della giustizia si è rivelata di fondamentale importanza in un contesto normativo nel quale la possibilità di derogare alle disposizioni ordinarie rende estremamente delicata l'applicazione della norma « speciale ». Per altro verso, il « filo diretto » formatosi tra il predetto Tribunale ed il Servizio centrale di protezione ha permesso di creare, in tema di esecuzione delle misure alternative, una consuetudine che è andata a colmare quelle lacune normative che l'emanando regolamento ex articolo 13-ter, comma 4 della legge n. 82 del 1991 dovrebbe eliminare del tutto.

Occorre poi considerare che, successivamente alla predetta sentenza, la giurisprudenza della Corte di Cassazione si è mantenuta costante nell'attribuire ai giudici di sorveglianza di Roma la competenza esclusiva a decidere sulle richieste avanzate dai collaboratori della giustizia titolari di un programma speciale di protezione.

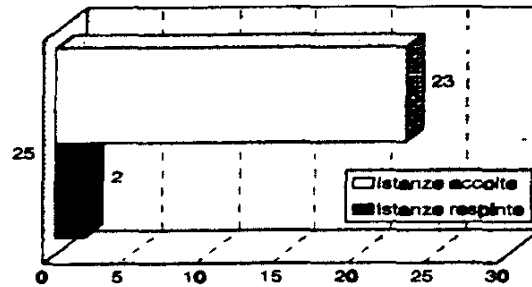
Di seguito si riportano alcuni dati numerici relativi all'applicazione della norma in argomento. Va notato che il Tribunale di sorveglianza di Roma ha preferito concedere il beneficio penitenziario della detenzione domiciliare piuttosto che altre misure alternative al carcere, beninteso, in quei casi in cui l'istanza fosse diretta ad ottenere, seppure in subordine, anche il predetto beneficio.

In particolare, l'alternativa si è spesso presentata rispetto alla misura dell'affidamento in prova al Servizio sociale.

Misure alternative al carcere
detenzione domiciliare

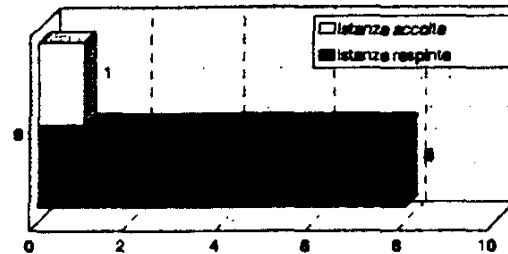


1992 - 1994

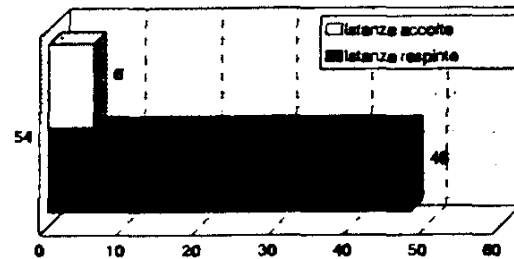


Primi 6 mesi del 1995

Affidamento in prova al Servizio Sociale



1992 - 1994



Primi 6 mesi 1995

Varie sono state le ragioni che hanno indotto il predetto Tribunale ad optare per la concessione della detenzione domiciliare.

Innanzitutto, nell'applicazione della detenzione domiciliare l'intervento del Servizio sociale è meramente eventuale e, ove necessario, può provvedere il Servizio centrale di protezione, mentre il rapporto tra l'affidato ed il cennato Servizio sociale è talmente connaturato all'istituto che non può essere eliminato senza svuotarlo di significato.

La detenzione domiciliare consente l'applicazione della liberazione anticipata, mentre per l'affidamento al Servizio sociale questa possibilità è esclusa.

Infine, essendo la detenzione domiciliare considerata espiazione di pena, se non sono intervenute revoche, alla data fissata, cessa automaticamente la sua applicazione.

Per l'affidamento, invece, occorre un giudizio finale sulla validità della prova, che provoca qualche difficoltà tenendo presente che il Servizio centrale di protezione non può certamente sostituirsi al Servizio sociale.

Si deve sottolineare, infine, la particolare importanza rivestita dal regolamento interministeriale (grazia e giustizia-interno) di cui all'articolo 13-ter, comma 4 della legge n. 82 del 1991, al fine di stabilire le particolari modalità attuative delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alle persone ammesse o da ammettere allo speciale programma di protezione.

I PROFILI EVOLUTIVI DEL SISTEMA DI SICUREZZA ED IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Nella presente relazione è stato più volte sottolineato che il primario obiettivo perseguito dal legislatore con la creazione di un valido sistema tutorio è quello di garantire le più efficaci forme di protezione per quelle persone che, avendo deciso di collaborare con la giustizia, per effetto del contributo fornito, versano in una situazione di attuale, estremo rischio.

In linea con questo obiettivo, e tenuto conto della necessità di prevedere, altresì, il possibile reinserimento delle persone protette nel tessuto sociale e lavorativo dei luoghi in cui sono stati trasferiti, i « tecnici » della sicurezza, dopo aver maturato un'esperienza ormai quadriennale nel settore, ritengono sia giunto il momento di superare la logica « emergenziale » che ha contraddistinto gran parte degli interventi sin qui operati.

In altri termini, nell'attuale momento storico, si avverte l'esigenza di formulare una nuova « filosofia della protezione » che si ispiri, soprattutto, al già ricordato principio della « mimetizzazione ».

Non va infatti dimenticato che sta per cominciare una stagione di importanti processi per reati associativi e che l'approssimarsi dei relativi dibattimenti provoca, in coloro che saranno chiamati a confermare le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari, comprensibili preoccupazioni relative alla incolumità fisica loro e delle persone care.

Pur nella consapevolezza, quindi, che fino ad oggi il sistema generale di protezione dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari ha funzionato in termini ampiamente soddisfacenti — atteso che, anche grazie al fattivo concorso delle persone protette, sono veramente rarissimi gli episodi di grave intimidazione nei confronti delle persone tutelate — si è altrettanto consci della necessità di riadeguare le strutture deputate, al centro ed in periferia, per realizzare le speciali misure di protezione. In tale ottica, il citato decreto di riorganizzazione del Servizio centrale di protezione potrà garantire una migliore rispondenza delle strutture alle cennate esigenze di sicurezza.

Né va, d'altra parte, dimenticato che il pieno reinserimento delle persone protette nella vita « normale » ed il loro conseguente affrancamento dall'assistenzialismo statale postulano una risposta di maggiore efficienza delle Istituzioni statali. Tali uffici, infatti, utilizzati gli strumenti più idonei a garanzia dell'anonimato e, quindi, della sicurezza delle predette persone, sono chiamati a produrre ogni concreto sforzo per porre il collaboratore in condizione di poter svolgere un'idonea attività lavorativa e, quindi, di affrancarsi dallo speciale programma di protezione.

Per comprendere pienamente l'impegnativo compito attribuito al Servizio Centrale di Protezione e, quindi, l'entità e l'alta valenza istituzionale della sfida che tale struttura si sta preparando a raccogliere, non appare inutile introdurre — sia pur brevemente — il quadro normativo nell'ambito del quale il Servizio stesso si colloca.

Si è già ricordato in precedenza che uno dei principi basilari su cui si fonda l'intera normativa in materia di collaboratori della giustizia è dato dalla netta separazione tra il momento politico-deliberativo ed il momento tecnico-decisionale della protezione e dell'assistenza.

Il legislatore, infatti, ha inteso prefigurare un sistema che, nel quadro della necessaria centralizzazione delle strutture adibite ai compiti tutori, poggiasse sulla precisa individuazione dei ruoli attribuiti agli Organi chiamati ad assicurare un'efficiente risposta delle Istituzioni alle istanze di sicurezza provenienti da chi fornisce il suo contributo alla Giustizia.

Pertanto, sono state create due distinte strutture centralizzate, la Commissione centrale ed il Servizio centrale di protezione, cui sono stati affidati, rispettivamente, il processo decisionale di ammissione allo speciale programma di protezione e la determinazione e l'attuazione delle necessarie misure tutorie ed assistenziali.

Se si volessero pertanto individuare le ragioni che sottendono alla istituzione del Servizio centrale di protezione non si potrebbe non privilegiare, da una parte, la necessità di tenere separate la fase politico-deliberativa da quella tecnico-decisionale, dall'altra, l'esigenza di evitare pericolose commistioni tra i compiti istituzionali degli Organi inquirenti e quelli di gestione tutoria dei collaboratori spettanti agli operatori preposti al mantenimento della sicurezza. Né tra le motivazioni ispiratrici del legislatore, può essere tralasciata, poi, quella relativa alla necessità di non distogliere il personale di polizia destinato all'attività investigativa con compiti di protezione ed assistenza dei collaboratori e dei loro familiari, compiti che devono essere invece svolti dall'organismo tecnico a ciò preposto.

D'altra parte, la centralizzazione pressoché esclusiva dei momenti della determinazione in senso tecnico ed attuazione della tutela e dell'assistenza rende evidente un'altra rilevante esigenza avvertita dal legislatore: quella di assicurare la necessaria uniformità ed omogeneità dei criteri di trattamento, criteri da ancorare esclusivamente a finalità di massima protezione.

Come detto, quindi, il legislatore del 1991 ha previsto l'istituzione del Servizio centrale di protezione, la cui struttura — appena resa operativa — ha dovuto subito affrontare i numerosi e complessi problemi presentati dal fenomeno. Sin dall'inizio si è però trovata costretta ad

operare in una logica « emergenziale », sulla base di una disciplina regolamentare che, in assenza di una pregressa, specifica esperienza, non aveva avuto modo di prevedere e — in ultima analisi — pianificare adeguatamente le crescenti esigenze connesse al buon funzionamento del « sistema ».

Il principale compito demandato al Servizio centrale di protezione è rappresentato dall'attuazione degli speciali programmi definiti dalla Commissione centrale.

Ma ritenere che le attività del Servizio si limitino all'attuazione dei programmi speciali, che pure richiedono un impegno organizzativo e funzionale non indifferente, significa perdere di vista la complessità di un fenomeno che postula, invece, una varietà e molteplicità di interventi tutori ed assistenziali che spesso precedono l'applicazione del programma speciale di protezione.

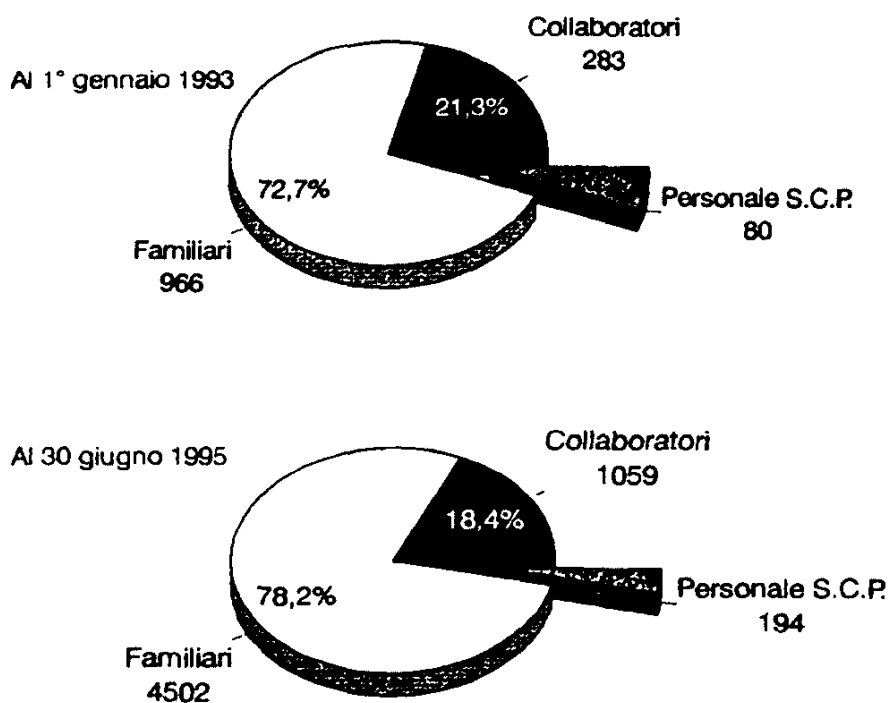
Mentre infatti, nella fase applicativa delle misure urgenti, il primo ed unico obiettivo perseguito è rappresentato dalla necessità di tutelare l'incolumità fisica del collaboratore e dei suoi familiari, nel momento successivo alla definizione dello speciale programma di protezione, oltre allo scopo predetto, le istituzioni devono anche favorire la positiva integrazione nel mondo del lavoro e nel tessuto socio-economico delle località « protette ».

Non può negarsi che l'originario assetto organizzativo del Servizio Centrale di Protezione ha comunque saputo gestire il primo, non facile momento di approccio, per così dire « sperimentale » ad un fenomeno nuovo quale era, fino a pochi anni fa, quello del « pentitismo ». Tuttavia, occorre dire che il modello manifesta, ora, qualche segno di difficoltà di fronte ad una realtà radicalmente mutata, sia da un punto di vista quantitativo, sia per effetto dell'insorgere di nuove e complesse problematiche.

In effetti, l'assetto strutturale del Servizio centrale di protezione è rimasto, fin dalla sua creazione, praticamente invariato, e paga un vizio di origine dovuto ad una mancata previsione dei termini di crescita del fenomeno del « pentitismo ».

Al 1° gennaio 1993, data della sua formale costituzione, il Servizio Centrale di Protezione doveva far fronte, con un organico di 80 elementi, alla gestione di 283 collaboratori e di 966 familiari, di cui 132 collaboratori e 455 familiari « ereditati » dall'Alto Commissario Antimafia che, proprio il giorno precedente, con ben due anni di anticipo sulla data prevista, cessava di esercitare le sue funzioni in materia.

Al 30 giugno 1995, il Servizio provvede alla protezione di 5561 persone, di cui 1.059 collaboratori e 4.502 familiari, con un incremento, rispettivamente, del 274 per cento e del 366 per cento. Il personale in forza al Servizio ammonta oggi a 194 unità con un incremento, rispetto al gennaio 1993, pari al 142 per cento.



I sopra riportati dati dimostrano che nel biennio il Servizio centrale di Protezione ha registrato una crescita del personale inferiore, tanto in termini percentuali che in valori assoluti, rispetto all'aumento dei collaboratori e dei loro familiari.

Ma va d'altra parte precisato che non poteva essere programmato un adeguato potenziamento organico della predetta struttura se tale pianificazione non fosse stata opportunamente inquadrata nell'ambito della necessaria, quanto improcrastinabile riformulazione dei principi « cardini » dell'attività tutoria.

In effetti, l'Amministrazione dell'Interno, qualche tempo fa, in coincidenza con la fase di maggior incremento del numero delle persone protette e di più sensibile « distacco » tra tale aumento e la crescita del personale impiegato nel Servizio centrale di protezione, non solo manifestò l'improcrastinabile esigenza di rinnovare la « cultura » operativa di approccio al fenomeno in argomento e, di conseguenza, l'organizzazione e la metodologia di lavoro, ma avvertì anche l'inopportunità di procedere a rafforzamenti degli organici della cennata struttura prima del perfezionamento e della formalizzazione della nuova, necessaria strategia di azione.

Proprio in linea con tale logica, quella cioè della razionalizzazione e della ottimizzazione delle risorse, umane e materiali, si inquadra, quindi, il decreto interministeriale di riorganizzazione del Servizio centrale di Protezione — come detto, recentemente emanato — che ne adeguerà l'assetto organizzativo e funzionale all'evoluzione dei tempi.

Nella medesima ottica, d'altra parte, i regolamenti del 24 novembre 1994 avevano non solo offerto lo spunto per individuare schemi organizzativi e procedurali tali da perfezionare il funzionamento

del sistema previsto dal legislatore, ma avevano altresì sottolineato la necessità di completare la realizzazione della cennata, nuova « filosofia della protezione » dei collaboratori, diretta a favorire il consolidarsi di un più elevato approccio metodologico, in vista di una risposta calibrata non solo in termini « quantitativi », ma soprattutto « qualitativi ».

A tale riguardo, occorre in primo luogo tenere conto dei principi della specializzazione e del decentramento che, richiamati dal Capo della Polizia con riferimento all'intero « comparto sicurezza », dovranno connotare anche la fisionomia dello specifico settore.

In linea con il particolare e delicato ruolo attribuito al Servizio Centrale di Protezione, il citato decreto di riorganizzazione vuole dare attuazione al primo dei predetti principi seguendo un duplice binario.

Da una parte, verrà particolarmente curata la formazione specialistica del personale addetto al Servizio ed il suo costante aggiornamento, in considerazione della peculiarità e della delicatezza delle funzioni affidate ad esso. Per altro verso, in ambito periferico, i compiti di assistenza propri della struttura non verranno più demandati agli Organi territoriali di polizia, ma saranno svolti dagli specialisti degli istituendi Nuclei Operativi, che agiranno quali articolazioni territoriali del Servizio.

L'obiettivo di alleggerire l'onere gravante sui citati Uffici territoriali e di garantire che le delicate funzioni di assistenza dei collaboratori vengano svolte da qualificati addetti del Servizio, in luogo degli operatori in forza presso gli Organismi di polizia a competenza generale, verrebbe così raggiunto dando attuazione al principio della « specializzazione decentrata » che porta in periferia, secondo una pianificazione territoriale, quella qualificazione professionale di tipo specialistico finora patrimonio esclusivo della struttura centrale.

Si ritiene poi di dover sottolineare che il progetto, qui sinteticamente illustrato, permetterà di raggiungere l'ulteriore finalità di evitare che vengano distolte dai loro compiti istituzionali preziose risorse umane e materiali a disposizione degli Organi territoriali di polizia, assicurando nel contempo la posizione di « terzietà » — rispetto agli investigatori — degli addetti alla protezione ed all'assistenza dei collaboratori.

Va altresì rilevato che la cennata riorganizzazione darà contestuale applicazione al principio del decentramento, prevedendo che il Servizio sia costituito da quattro Divisioni al centro e da Nuclei operativi in ambito periferico.

Questi ultimi, oltre a consentire una più funzionale dislocazione sul territorio della qualificazione specialistica, potranno garantire, altresì, una risposta più immediata e dinamica ad ogni esigenza che la concreta attuazione del programma dovesse comportare.

Allo stesso modo, poi, la presenza in sede periferica delle citate articolazioni territoriali garantirà la tempestiva acquisizione da parte delle Divisioni di ogni elemento necessario per valutare le reali condizioni e le concrete esigenze delle persone tutelate.

La sin qui delineata riorganizzazione, intesa prima di tutto a razionalizzare gli interventi del Servizio e ad ottimizzare l'impiego delle

risorse disponibili, persegue altresì — come detto — un obiettivo di più ampio respiro: quello di consentire l'affermazione di una nuova « cultura della protezione ».

È innegabile, infatti, che il non aver sino ad ora sufficientemente analizzato le complesse problematiche legate alla gestione dei collaboratori della giustizia ha determinato una duplice, negativa conseguenza.

Da una parte, sul piano concettuale, non è stato possibile superare del tutto una certa logica « emergenziale », sinora individuabile sia nell'iter procedimentale finalizzato all'ammissione al programma, sia nei moduli organizzativi dell'Ufficio preposto alla protezione dei collaboratori.

Dall'altra, sul versante più propriamente operativo, si è analogamente assistito alla predisposizione di una serie di iniziative dettate — per lo più — dalla pressante necessità di far fronte a specifiche contingenze, al di fuori di un'organica strategia di intervento.

In una prospettiva futura, però, l'obiettivo che ci si ripromette di perseguire è quello di abbandonare, finalmente, la cennata logica, realizzando un « salto di qualità » che permetta di delineare, sulla base di un preventivo monitoraggio del fenomeno, un quadro d'azione che, in modo sufficientemente versatile, sia idoneo non solo a prevenire l'insorgere di situazioni di emergenza, ma anche a conseguire obiettivi predefiniti.

È proprio in sintonia con i delineati orientamenti che è stata affermata dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza la potenziale efficienza di un sistema di protezione fondato sul già rappresentato concetto della « mimetizzazione ».

Dall'applicazione di tale principio, sia nei suoi aspetti tutori, sia in funzione del pieno reinserimento delle persone protette nel contesto sociale in cui vivono, emerge l'ampio quadro di problematiche inerenti all'assolvimento dei compiti attribuiti al Servizio, che ha indotto a perseguire nel decreto in questione il principio della corale, sinergica convergenza delle diverse professionalità presenti nella pubblica amministrazione, al fine di assicurare la massima funzionalità del « sistema ».

In tale ottica, si deve quindi riconoscere la rilevanza dell'ipotesi di lavoro, secondo la quale — oltre al personale dell'Amministrazione civile dell'interno, della Polizia di Stato, dell'Arma dei carabinieri e della guardia di finanza — potrebbe essere assegnato al Servizio anche personale di altri Ministeri, per meglio garantire l'incisività degli interventi nei diversi settori.

Sarebbe infatti possibile assicurare ai collaboratori della giustizia ed ai loro familiari forme più complete ed efficienti di tutela e di assistenza, utilizzando al meglio gli apporti specialistici degli operatori di settore, rivelatisi ormai indispensabili soprattutto con riguardo alla misura tutoria del cambiamento delle generalità che determina la necessità di operare in ambiti relazionali diversi, di volta in volta interessati dalla complessa azione di « ricostruzione dell'identità » del soggetto protetto.

Per quanto riguarda poi l'organizzazione interna del Servizio, va sottolineato che con il decreto in argomento sono stati individuati

nuovi criteri per il riparto delle competenze fra le Divisioni centrali dell'Ufficio, individuate non più con riguardo alle aree geocriminali di provenienza dei collaboratori, bensì in relazione ad omogenei settori di attività.

Il provvedimento che si illustra prevede il seguente riparto delle competenze. Una prima Divisione curerà l'attuazione delle misure urgenti di protezione, provvedendo, fra l'altro, alla predisposizione dei documenti di copertura. A tal fine, è previsto che l'ufficio mantenga i rapporti con le Autorità giudiziarie, con l'Amministrazione penitenziaria e, ove necessario, con Autorità estere.

Una seconda Divisione, invece, realizzerà, in forma coordinata, tutti gli interventi — ivi compresi quelli relativi al cambiamento delle generalità — necessari a soddisfare le molteplici esigenze dei soggetti per i quali la Commissione centrale abbia deliberato l'ammissione al programma.

Ne deriva che, diversamente dall'attuale assetto organizzativo in cui a ciascuna Divisione vengono attribuite, sostanzialmente, le medesime competenze, differenziate esclusivamente con riguardo all'area geografica di provenienza del collaboratore, con il cennato provvedimento verrà evitato un duplice ordine di conseguenze negative.

Innanzitutto, si elimineranno le inutili duplicazioni determinate dalla compresenza, in ogni Divisione, di settori chiamati ad intervenire nella stessa materia; in secondo luogo, si darà vita ad un criterio di organizzazione delle attività che, distribuendo i compiti tra le varie Divisioni con riguardo ai distinti settori di intervento, potrà maggiormente incentivare la formazione specialistica degli addetti all'Ufficio.

La Divisione affari generali, dal canto suo, curerà tra l'altro la programmazione della formazione specialistica e dell'aggiornamento professionale del personale, nonché il tempestivo raccordo, anche telefonico, tra i collaboratori ed i soggetti legittimati a contattarli.

Per altro verso l'aumento degli oneri amministrativo-contabili gravanti sul Servizio, correlato all'incremento del numero delle persone da proteggere, ha indotto a potenziare il settore dei servizi di ragioneria, facendolo assurgere al rango di autonoma Divisione, competente alla trattazione delle problematiche connesse alle erogazioni finanziarie in favore dei collaboratori.

Non si può, infine, trascurare che il delineato intervento normativo, per una reale efficienza dell'apparato di tutela, non potrà prescindere da un idoneo incremento delle risorse umane e materiali del Servizio, perché sia messo veramente in condizione di fornire una risposta adeguata alle incalzanti istanze di sicurezza.

A tale ultimo proposito, il descritto decreto organizzativo prevede espressamente che si provveda ad incrementare con successivi provvedimenti l'attuale dotazione di personale e di mezzi.

CONCLUSIONI

In linea con quanto anticipato nella premessa, la presente relazione ha inteso fornire al Parlamento un preciso quadro di riferimento del fenomeno dei collaboratori della giustizia, al fine di evidenziarne i principali aspetti problematici.

In effetti, si è avuto modo di osservare che il fenomeno in argomento — peraltro preesistente alla legge n. 82 del 1991 — è stato ulteriormente incentivato da tale normativa, facendo registrare nel quadriennio una consistente crescita del numero delle persone protette.

Detto incremento, i cui ambiti di riferimento sono stati ampiamente delineati, ha inevitabilmente prodotto alcune disfunzioni nel sistema di protezione ed assistenza dei collaboratori disegnato dal legislatore del 1991.

La normativa regolamentare di attuazione della cennata legge — ancora da ultimare con il decreto interministeriale sul « penitenziario » — seppur certamente suscettibile di perfezionamenti, ha consentito di razionalizzare il sistema di protezione dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari, ottimizzando l'efficacia degli strumenti intesi a garantire le più adeguate forme di protezione della incolumità fisica.

Infatti, il decreto n. 687 del 1994 — che, come evidenziato, non sembra aver ostacolato la crescita del fenomeno — quasi in « controtendenza » rispetto alla crescita suindicata, potrà consentire una più ponderata riflessione per individuare con adeguata oggettività i soggetti da ammettere allo speciale programma di protezione e quelli, viceversa, da escludere.

Attraverso una più incisiva attività istruttoria, la Commissione centrale ha infatti la possibilità di verificare con maggiore precisione l'esistenza di un grave ed attuale pericolo conseguente alla collaborazione e ritenere pertanto sufficienti le ordinarie misure di vigilanza soprattutto per quei collaboratori, per esempio, che non aggiungono, sotto il profilo processuale, nulla di nuovo all'impianto accusatorio costruito dal Pubblico Ministero.

Non appare inutile rammentare che l'attuale programma di protezione viene appositamente definito « speciale » perché da attivare solo nei casi in cui non possa essere altrimenti salvaguardata l'incolumità delle persone esposte a rischio.

In tale ottica, come già accennato, può ritenersi auspicabile che si pervenga ad una riduzione dell'area dei reati per i quali può essere prestata una collaborazione « rilevante » ai fini dell'attivazione del programma speciale di protezione.

D'altra parte, affinché il fenomeno in esame non assuma connotazioni abnormi, continuando — viceversa — ad essere valutato in termini essenzialmente positivi, è anche necessario individuare con precisione e, di conseguenza, rispettare i reciproci ambiti di competenza dei vari Organi, amministrativi e giudiziari, interessati alla questione.

Ed invero, una cosa sono i benefici di diritto penale sostanziale e di diritto penitenziario, la cui concessione rientra fra le prerogative della Magistratura, altra cosa sono la tutela e l'eventuale assistenza nei confronti dei collaboratori, la cui deliberazione ed attuazione spettano, esclusivamente, agli Organi amministrativi deputati al mantenimento della sicurezza generale.

Ciò che va assolutamente evitato, in sostanza, è che il sistema tutorio ed assistenziale si trasformi in una sorta di « mantenimento vitalizio » per i destinatari degli speciali programmi di protezione.

L'assistenzialismo statale « a tempo indeterminato », oltre a comportare oneri ingentissimi per l'Erario pubblico, alimenta il rischio che la persona, forzosamente « inattiva », possa avvertire, in modo irresistibile, l'impulso di tornare a delinquere.

Si avverte quindi la necessità di individuare e mettere in atto dei meccanismi di « ricambio » che, dopo aver inserito il collaboratore nel mondo del lavoro ed averlo reso economicamente indipendente, permettano di mantenere il numero delle persone assistite ad un livello, per così dire, « fisiologico », tale da essere sopportato sia dalle casse statali, sia dagli Organi deputati alla loro protezione.

Nessun potenziamento del Servizio centrale di protezione sarà mai sufficiente, così come nessuna riorganizzazione della struttura sarà mai soddisfacente, se il numero delle persone da proteggere e da assistere con lo speciale programma di protezione continuerà ad aumentare con tale, vertiginoso ritmo, in assenza di un contestuale, adeguato *turn-over*, attuabile tramite opportuni meccanismi di esame, ricerca ed individuazione di concrete offerte di lavoro per il « pentito ».

D'altra parte, occorre rammentare che il regolamento n. 687 del 1994, al sesto comma dell'articolo 5, in linea con quanto sopra rappresentato, correttamente prevede che l'offerta al collaboratore di una « concreta possibilità di svolgere attività di lavoro o di impresa » e/o « l'avvenuto cambiamento delle generalità », costituiscono fatti valutabili ai fini della modifica o della revoca delle misure tutorie ed assistenziali.

Occorre, in sostanza, che si avvii una preordinata e mirata pianificazione dell'inserimento lavorativo dei collaboratori e, quantomeno, dei capi dei nuclei familiari, attraverso un preventivo studio delle potenzialità di assorbimento lavorativo offerte nel territorio nazionale.

A ciò dovrà seguire una programmata dislocazione territoriale delle persone protette che non tenga conto solo degli elementi che possano mettere in pericolo la segretezza del domicilio « protetto » e, quindi, l'incolumità fisica dei soggetti interessati, ma anche dei livelli quantitativi e qualitativi della domanda di lavoro, rapportati alle possibilità di impiego delle persone da collocare.

Anche sulla scorta di quanto avviene in Paesi, come gli Stati Uniti d'America, forniti di un'esperienza nel settore ben più ampia di quella italiana, si è sempre più fermamente convinti che solo un rapido inserimento dei collaboratori nel mondo del lavoro e nella ordinaria vita di relazione può consentire al nostro sistema di protezione di evitare la paralisi e di continuare ad ottenere risultati positivi.

Il Servizio centrale di protezione si sta preparando a svolgere il ruolo che gli compete nella prospettata evoluzione del sistema, attraverso la profusione di un consistente sforzo umano e professionale. Peraltro, giova ripeterlo, gli obiettivi sopra rappresentati potranno essere agevolmente conseguiti solo se anche le altre componenti istituzionali interessate intensificheranno le loro specifiche attività nell'ottica di un congiunto e coordinato impegno finalizzato alla erogazione alla comunità nazionale di un servizio sempre più valido ed efficiente nel superiore interesse delle Istituzioni.

