

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

Doc. XCI
n. 3

RELAZIONE

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

(Secondo 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 12 febbraio 1996
—————



MINISTERO DELL'INTERNO

DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA

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

(art. 16, L. 15 marzo 1991, n. 82)

1° LUGLIO - 31 DICEMBRE 1995

SOMMARIO

Premessa

pag. 1

PARTE PRIMA: fotografia del fenomeno

Capitolo I : I programmi di protezione

1) Le proposte

- a) di adozione delle misure urgenti del Capo della Polizia ... *pag. 4*
- b) ... e di definizione del programma speciale di protezione *pag. 8*

2) Le determinazioni

- a) del Capo della Polizia ... *pag. 13*
- b) ... e della Commissione Centrale *pag. 16*

3) I dati

pag. 19

- 4) **La sentenza della Corte Costituzionale n. 420/95 :
il ruolo della Magistratura, della Commissione Centrale e del
Capo della Polizia nel sistema di protezione dei collaboratori della
giustizia** *pag. 29*

Capitolo II : L'efficacia dei programmi di protezione

- 1) **Le verifiche dei programmi: la procedura e le finalità** *pag. 35*
- 2) **La modifica dei programmi di protezione** *pag. 43*
- 3) **La revoca dei programmi di protezione** *pag. 45*
- 4) **Il ruolo del Capo della Polizia - Direttore Generale della P.S.**
pag. 48

Capitolo III: Le modalità generali di applicazione dei programmi di protezione

- 1) **Le misure di protezione e di assistenza**
 - a) la dislocazione sul territorio e la mimetizzazione *pag. 52*
 - b) gli spostamenti e le citazioni *pag. 56*
 - c) l'assistenza economica *pag. 58*
 - d) l'assistenza sanitaria *pag. 61*
- 2) **Le misure tutorie nei confronti dei collaboratori detenuti**
 - a) la detenzione in carcere *pag. 63*
 - b) la detenzione in struttura extracarceraria *pag. 66*
 - c) le misure alternative alla detenzione previste
dall'ordinamento penitenziario *pag. 67*

PARTE SECONDA: *evoluzione del sistema di protezione*

Capitolo I : Il superamento dell'emergenza *pag. 72*

Capitolo II : Gli aspetti normativi

La razionalizzazione del sistema. Il Gruppo di Lavoro interministeriale ed i problemi da affrontare:

a) la tutela dei collaboratori della giustizia tra misure speciali e misure ordinarie: revisione dei presupposti richiesti per l'ammissione allo speciale programma di protezione *pag. 78*

b) la predisposizione dei singoli programmi di protezione: i rapporti tra la Commissione Centrale, l'Organo proponente ed il Servizio Centrale di Protezione *pag. 85*

c) la mimetizzazione: i documenti di copertura ed il cambiamento delle generalità *pag. 91*

d) la diffusione delle immagini dei collaboratori della giustizia da parte degli organi di informazione *pag. 95*

e) l'eccezionalità della c.d. detenzione extracarceraria *pag. 96*

f) la modifica e la revoca dei programmi di protezione: necessità di riformulare e di valorizzare il codice comportamentale *pag. 99*

g) oltre il programma speciale di protezione: la tutela ed il reinserimento sociale *pag. 104*

Capitolo III : Gli aspetti organizzativi e professionali

1) Il nuovo Servizio Centrale di Protezione

- a) il potenziamento *pag. 110*
- b) il reclutamento del personale: il profilo psicologico *pag. 112*
- c) la formazione *pag. 115*
- d) la specializzazione *pag. 117*
- e) il decentramento *pag. 120*
- f) la cooperazione istituzionale *pag. 125*

2) La filosofia del rigore nella protezione *pag. 128*

Considerazioni conclusive *pag. 132*

Premessa

La relazione che il Ministro dell'Interno presenta ogni sei mesi al Parlamento circa i programmi di protezione, la loro efficacia e le modalità generali di applicazione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 16 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito in legge 15 marzo 1991, n. 82, rappresenta un'occasione particolarmente significativa per verificare, periodicamente, lo "stato di salute" del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia.

L'indubbia complessità e delicatezza del fenomeno del "pentitismo", l'acceso, mai sopito dibattito sull'utilità dei collaboratori della giustizia, rendono quantomai opportuno compiere, semestralmente, una accurata, obbiettiva disamina sulle principali tematiche che interessano tale materia, anche al fine di ricondurre l'atteggiamento di tutti coloro che la affrontano criticamente entro i binari tracciati dal più rigoroso degli approcci scientifici.

I riflettori sempre accesi e puntati verso i collaboratori della giustizia sottolineano ancor di più l'esigenza di analizzare e commentare l'andamento del fenomeno unicamente sulla base dei dati statistici registrati, affinché sia bandita, in questa analisi razionale, ogni valutazione "strumentalizzante" dei singoli profili problematici via via presi in esame.

Ma lo studio di un evento di così rilevante interesse per l'intera società non può esaurirsi certo in un semplice riscontro di dati, ancorché commentato. Occorre sapersi proiettare, anche e

soprattutto, in una prospettiva futura, attraverso la pianificazione di unitarie strategie operative che, in un sereno, coordinato clima di costruttiva progettualità, consentano di perfezionare i meccanismi creati dal Legislatore.

La relazione, quindi, in ossequio alle descritte finalità, si articola, essenzialmente, in due distinte parti: la prima, che “fotografa” il fenomeno, illustrando quanto di rilevante è avvenuto - nel semestre in riferimento - nel settore della protezione dei collaboratori della giustizia; la seconda, invece, che traccia l’“evoluzione del sistema di tutela”, al fine di ricercare le soluzioni delle varie problematiche aperte e di verificare le iniziative già avviate nello specifico settore.

Tutto ciò senza mai dimenticare che l’obiettivo principale di qualsiasi tipo di relazione - e a cui non può certo sottrarsi il presente elaborato - è rappresentato dalla necessità di informare compiutamente i destinatari del lavoro: in questo caso, innanzitutto, il Parlamento.

Informare, quindi, soprattutto per consentire all’Organo di rappresentanza popolare di esercitare il suo controllo sull’operato dell’Esecutivo; ma informare anche perché tutti i soggetti, istituzionali e non, direttamente interessati al fenomeno possano conoscerlo “dall’interno” e possano studiarlo, contribuendo, con sincera convinzione, al miglioramento di un sistema che costituisce uno dei più incisivi ed efficaci strumenti a disposizione degli operatori impegnati nella lotta alla criminalità organizzata.

PARTE PRIMA:

fotografia del fenomeno

CAPITOLO I

I programmi di protezione

§ 1) Le proposte

a) di adozione delle misure urgenti del Capo della Polizia ...

La procedura di valutazione della proposta di definizione dello speciale programma di protezione, compiutamente disciplinata dal D.I. 24.11.1994, n. 687 (Regolamento "pubblico"), richiede inevitabili "tempi tecnici" che, spesso, seppur ridotti al minimo, mal si conciliano con le esigenze di tempestività richieste dal caso.

Proprio al fine di evitare di rendere tardivo l'intervento della Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione degli speciali programmi di protezione, con gravi conseguenze per l'incolumità delle persone esposte a rischio, la legge 15 marzo 1991, n. 82 ha previsto che, in "casi di particolare urgenza", il Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, pur in assenza della proposta di definizione del programma di protezione, adotti le necessarie misure a tutela delle persone esposte a grave ed attuale pericolo per effetto del contributo reso o che sarà offerto agli Organi inquirenti, informando di ciò il Ministro dell'Interno.

Appare evidente, quindi, che, nel momento in cui il rischio di attentati all'incolumità fisica del collaboratore e dei suoi familiari sia talmente preoccupante ed incombente da non permettere di attendere i tempi necessari per la definizione del procedimento di

deliberazione dello speciale programma di protezione, il Capo della Polizia attui i primi provvedimenti di tutela e di assistenza delle persone esposte a tale pericolo. Per realizzare ciò, si avvale del Servizio Centrale di Protezione, struttura interforze incardinata nella Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Nella precedente relazione si è avuto modo di affrontare e risolvere il quesito se questi interventi debbano essere considerati come "atti dovuti" oppure se il Capo della Polizia possa disporre di una propria autonomia decisionale da esercitare, anche e soprattutto, a seguito di una seppur rapida attività istruttoria.

Si è sostenuta la validità di questa tesi sia attraverso una approfondita esegesi dell'art. 11 della L.n.82/1991, sia sulla base del testo regolamentare "pubblico".

Senza ripercorrere in questa sede i singoli passaggi della disamina già condotta sull'argomento, è sufficiente ricordare ora che se le misure in questione devono essere disposte in situazioni connotate da particolare urgenza, è chiaro che l'Organo responsabile della sicurezza delle persone esposte a pericolo deve poter decidere autonomamente, sulla base di un triplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto, è necessario appurare l'esistenza e l'entità della situazione di rischio paventata. E' ovvio che tanto più sarà dettagliata e puntuale la richiesta dell'Organo proponente, tempestivo e univoco il parere del Procuratore Nazionale Antimafia, tanto più si ridurranno gli interventi istruttori del Capo della Polizia.

In secondo luogo, si rivela altrettanto fondamentale comprendere al meglio il livello di urgenza sotteso alla richiesta di adozione dei provvedimenti di tutela, concretizzantisi, in un primo

momento, nel trasferimento delle persone esposte a pericolo in una località lontana dai luoghi di origine.

La terza questione consiste nella scelta delle singole misure da adottare per fronteggiare il caso specifico. Nel corso della relazione, si vedrà come l'intendimento di questa Amministrazione sia quello di migliorare la qualità del "prodotto protezione", anche attraverso una più appropriata "personalizzazione" delle misure di tutela e di eventuale assistenza, da adeguare alle effettive esigenze di sicurezza del collaboratore e dei suoi familiari. Al riguardo, basti pensare alla scelta della località di trasferimento che deve tenere conto di una serie di elementi oggettivi e soggettivi, di cui si darà contezza nella parte dedicata specificamente alle modalità generali di applicazione degli speciali programmi di protezione.

L'interpretazione qui sinteticamente riportata ha ora trovato un'ulteriore, indiscutibile conferma nella sentenza del 6 settembre 1995, n. 420, con cui la Corte Costituzionale ha deliberato in ordine al ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito del già ricordato Regolamento "pubblico".

All'esame ed al commento di tale importante decisione sarà dedicato uno specifico spazio nell'ambito di questo elaborato. Ma giova qui ricordare che la Consulta, equiparando sostanzialmente il potere valutativo del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza a quello della Commissione Centrale, ha ritenuto pienamente legittima la procedura istruttoria per l'applicazione delle misure urgenti prevista dall'art. 4 del Regolamento in questione.

Le richieste di adozione delle misure urgenti di protezione avanzate nei confronti di altrettanti collaboratori della giustizia nel semestre in esame sono state complessivamente 149. Occorre subito formulare alcune osservazioni.

Come si verificherà in seguito, tale cifra coincide sostanzialmente con quella (140) delle proposte di definizione degli speciali programmi di protezione. In pratica, è successo che i Magistrati proponenti hanno il più delle volte presentato contestualmente - o comunque le hanno differito di poco - sia la richiesta di programma alla Commissione, sia l'istanza, in attesa del programma stesso, volta ad ottenere i provvedimenti urgenti del Capo della Polizia. Occorre poi considerare che alcune richieste di misure urgenti presentate alla fine del 1995, saranno probabilmente seguite, nei primi giorni del nuovo anno, da altrettante proposte di programma, queste ultime non statisticamente inseribili in questa relazione.

Tutto ciò testimonia non solo l'estrema preoccupazione avvertita dai Magistrati per la sicurezza delle persone esposte a rischio, preoccupazione che li induce a chiedere sempre l'adozione di forme di protezione in via d'urgenza, ma anche la particolare attenzione richiesta al Capo della Polizia nell'esame di queste istanze, affinché si evitino provvedimenti che possono rivelarsi seriamente dannosi per gli interessati, ove la Commissione Centrale non ammetta gli stessi allo speciale programma di protezione.

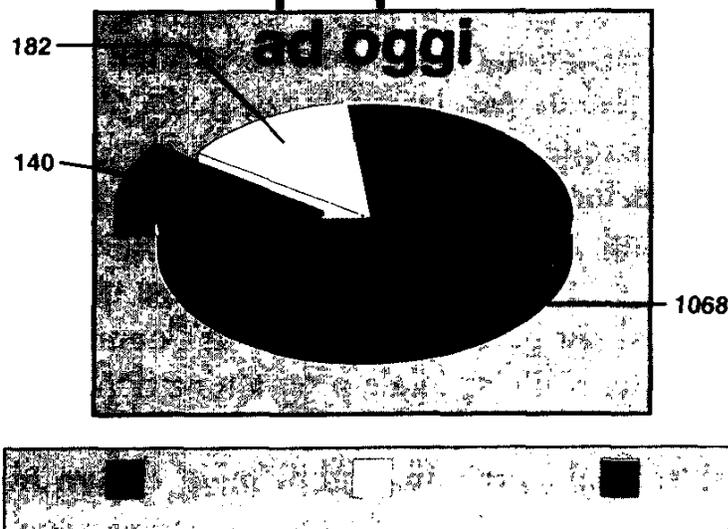
Si pensi solo ai gravissimi problemi a cui va incontro una famiglia che, trasferita in via d'urgenza lontano dai luoghi di residenza, in un appartamento preso in locazione dal Servizio Centrale di Protezione, non viene ammessa al programma speciale di protezione ed è quindi costretta a lasciare la nuova abitazione, molto spesso senza poter rientrare in quella originaria, essendo esposta ad un pericolo probabilmente maggiore di quello corso prima di essere trasferita.

b) ... e di definizione del programma speciale di protezione

Come già anticipato, sono state complessivamente 140 le proposte di definizione di speciali programmi di protezione avanzate, nel secondo semestre del 1995, alla Commissione Centrale ex art. 10, della L.n. 82/1991 dagli Organi competenti. Soltanto una richiesta di programma è stata formulata dal Capo della Polizia, mentre tutte le altre sono state inoltrate dai Procuratori della Repubblica. Nessuna istanza è stata proposta da Prefetti.

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Trend delle proposte dal 1991



Alcune riflessioni vanno formulate sulla base dei dati riportati. Se si considera che il *trend* mensile di crescita delle proposte di programma speciale di protezione si è attestato, nel periodo che va da gennaio 1991 (emanazione del D.L. sui collaboratori della giustizia) a dicembre 1994, sulle 22 unità, e si osserva invece che l'andamento medio delle proposte registrato nel 1995 è stato di

quasi 27 richieste al mese, è facile rilevare la crescita del fenomeno in percentuale più che proporzionale rispetto ai periodi precedenti.

Il particolare sviluppo quantitativo assunto dalle “domande di protezione” avanzate nello scorso anno può indurre ad una duplice osservazione.

Da una parte, appaiono fugate le perplessità circa il possibile effetto di contrazione del fenomeno che avrebbe potuto scaturire dal Decreto interministeriale “pubblico” 24.11.1994, n.687, entrato in vigore il 1° gennaio 1995.

Dall'altra, si conferma la validità del principio secondo cui il rispetto di regole chiare, precise e trasparenti, capaci di razionalizzare ed ottimizzare il sistema, si rivela determinante per superare la fase dell'emergenza e della estemporaneità e migliorare lo *standard* di sicurezza da assicurare alle persone in pericolo. Ma il tema relativo all'evoluzione del fenomeno sarà diffusamente ripreso nella seconda parte del presente elaborato.

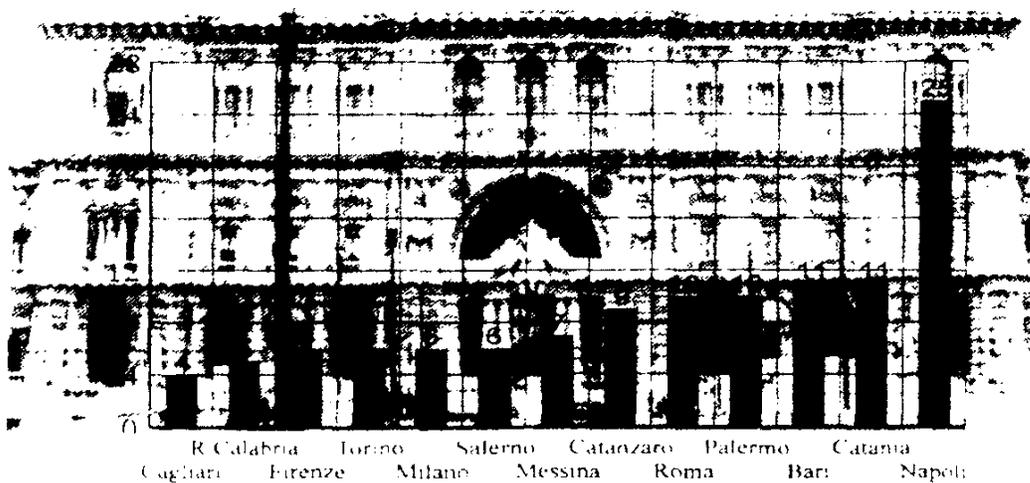
La leggera flessione registrata nel semestre in esame rispetto a quello precedente è senza dubbio motivabile con il fisiologico rallentamento dell'attività degli Uffici giudiziari nei mesi estivi.

Molto interessante si presenta, inoltre, l'esame della ripartizione, tra le varie Procure delle Repubblica, delle proposte avanzate nel semestre in riferimento.

Procure con il maggior numero di proposte dal 1° gennaio 1993 al 30 giugno 1995



Procure con il maggior numero di proposte dal 1° luglio 1995 al 31 dicembre 1995



Si rileva innanzitutto che le Procure di Napoli e di Catania, anche per il periodo di tempo in esame, si evidenziano come gli

Uffici giudiziari con il maggior numero di proposte di definizione degli speciali programmi di protezione.

Altra conferma viene dalla Procura di Palermo, che si mantiene ai livelli più alti.

Le novità sono invece costituite dalle Procure di Roma e di Bari che, nell'ultimo semestre, hanno evidentemente ricevuto un apporto dai collaboratori della giustizia percentualmente maggiore rispetto a quello dei periodi precedenti.

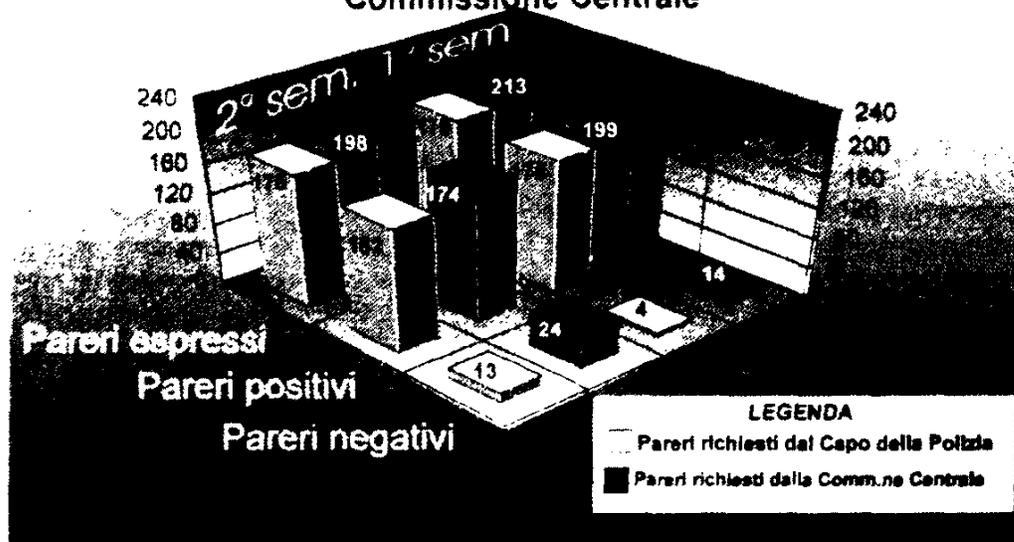
Com'è noto, sia la procedura per l'adozione delle misure urgenti da parte del Capo della Polizia, sia quella per l'approvazione dello speciale programma di protezione, prevedono la richiesta del parere al Procuratore Nazionale Antimafia, obbligatorio o facoltativo a seconda della presenza di alcuni elementi oggettivi, individuati nell'art. 3 del Regolamento n. 687/ 1994.

Al riguardo, appare doveroso formulare un giudizio estremamente positivo circa uno strumento che, dopo un anno di applicazione, ha dimostrato di possedere un'indubbia utilità istruttoria.

I pareri espressi dal Procuratore Nazionale Antimafia, pregevolmente motivati nelle circostanze oggettive e soggettive poste alla base delle collaborazioni esaminate ed adeguatamente dettagliati nelle descrizioni degli scenari criminali in cui le stesse si collocano, costituiscono ormai un patrimonio al quale non si potrebbe facilmente rinunciare.

Anche i profili attinenti ai tempi di formulazione di tali pareri, seppure sempre perfettibili, non sembrano più destare particolari preoccupazioni.

**Pareri espressi dal Procuratore Nazionale Antimafia su
richieste avanzate dal Capo della Polizia e dalla
Commissione Centrale**



§ 2) Le determinazioni

a) del Capo della Polizia ...

La tempestività con cui si provvede ad adottare, ove ne ricorrano le condizioni, le misure urgenti di protezione e di eventuale assistenza, in attesa della delibera della Commissione Centrale, rappresenta senza dubbio una delle più importanti caratteristiche delle determinazioni che il Capo della Polizia adotta in questo limitato, ma fondamentale momento della tutela del collaboratore della giustizia.

Al riguardo, è stata sollevata qualche critica in merito ad una certa lentezza del Servizio Centrale di Protezione nella ricerca, in questa fase, delle soluzioni alle varie problematiche inerenti all'incolumità ed alla salute dei collaboratori e dei loro familiari.

Occorre, a questo punto formulare una considerazione di carattere preliminare. Il Capo della Polizia non può attuare le misure tutorie ed assistenziali urgenti, se non all'esito di un procedimento di carattere prettamente amministrativo, prescritto dalla normativa vigente, cui partecipano, necessariamente, altri Organi istituzionali.

A titolo di esempio, riprendendo un argomento da poco trattato, non può infatti sottacersi l'estrema rilevanza, per le valutazioni che il Capo della Polizia è chiamato a compiere in ordine all'opportunità di disporre o meno le misure in questione, del parere, a seconda dei casi obbligatorio o facoltativo, del Procuratore Nazionale Antimafia, soprattutto nei casi in cui la proposta di misure speciali non dimostri adeguatamente il livello di gravità e di attualità del pericolo cui possono essere esposti il collaboratore ed i familiari da proteggere.

Attesa infatti la particolare delicatezza di alcuni interventi di carattere tutorio - si pensi soprattutto al trasferimento in località protetta - sono necessari tempi tecnici che, seppur ridotti al minimo, debbono considerarsi ineludibili ai fini di una concertata, analitica valutazione della situazione concreta prima dell'adozione di provvedimenti che costituiscono spesso dei "punti di non ritorno" per le persone tutelate, quale può essere, ad esempio, il trasferimento di interi nuclei familiari.

D'altra parte, talvolta si dimentica che le misure tutorie ed assistenziali disposte in via d'urgenza coincidono solo in parte con quelle adottate in attuazione dello speciale programma di protezione, essendone diverse la *ratio* e le finalità.

Infatti, nel momento dell'emergenza, determinata dal palesarsi di una collaborazione in atto, l'obiettivo da perseguire prioritariamente è quello della tutela da assicurare, al massimo grado, al collaboratore ed ai suoi familiari.

Nella fase successiva alla definizione dello speciale programma di protezione, invece, oltre a dover mantenere un livello di sicurezza adeguato alle circostanze, si rivela fondamentale favorire il positivo superamento del momento di difficoltà a cui sono soggette persone che, all'improvviso, debbono trasferirsi in un ambiente assai diverso, per molteplici fattori, da quello di provenienza, dovendosi confrontare con un mondo oggettivamente nuovo e, sovente, non sempre disposto a tollerare la presenza di estranei.

E' noto, ormai, che la misura tutoria più rilevante disposta in via d'urgenza nei confronti delle persone da tutelare consiste nel loro trasferimento in una località che, lontana dai luoghi di origine e

conosciuta solo da un ristrettissimo numero di operatori della protezione, dagli addetti ai lavori viene definita “protetta”.

Contestualmente, si provvede ad alloggiare queste persone in una struttura abitativa idonea, sia sotto il profilo della riservatezza, sia per quanto riguarda le esigenze determinate dal numero, dall'età e dai reciproci rapporti di parentela o di convivenza dei soggetti da tutelare.

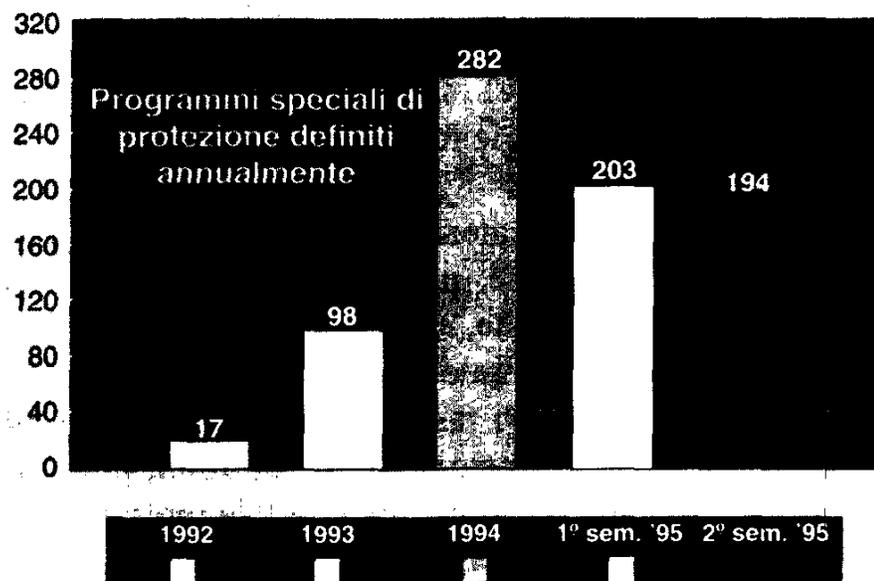
Ove le esigenze di sicurezza rendano impossibile lo svolgimento di qualsivoglia attività lavorativa, si provvede, poi, all'immediata erogazione dell'assegno di mantenimento - il cui importo viene annualmente stabilito dalla Commissione Centrale tenuto conto degli indici ISTAT dei consumi delle famiglie - ed all'apprestamento delle necessarie forme di assistenza.

Attesa la particolare delicatezza dei descritti interventi tutori, sarebbe particolarmente utile se, nella prima fase collaborativa o anche in un momento precedente, si potesse realizzare un incontro tra addetti del Servizio Centrale di Protezione e persone da proteggere affinché queste siano rese edotte delle forme di tutela e di assistenza che verranno disposte nei loro confronti, nonché degli inevitabili disagi, soprattutto psicologici, a cui potranno andare incontro.

Solo dopo una chiara e trasparente informazione preventiva dei diritti e dei doveri spettanti alle persone tutelate e delle regole che disciplineranno, almeno temporaneamente, la loro vita, si potrebbe instaurare un proficuo rapporto tra queste e gli Organi di protezione, tale da consentire il conseguimento degli obiettivi della massima sicurezza e del rapido inserimento nei vari contesti sociali di nuova residenza.

b) ... e della Commissione Centrale

La Commissione Centrale ex art. 10. della L.n. 82/1991 nel semestre in esame ha definito 194 programmi speciali di protezione. Se si somma questo numero ai 203 programmi definiti nel semestre precedente si raggiunge una cifra che da sola rappresenta, esattamente, il 50% dei provvedimenti approvati dal gennaio del 1991 ad oggi.

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Oltre a testimoniare l'intenso ed attento lavoro svolto dai componenti della Commissione, nonché l'enorme, scrupolosa attività istruttoria condotta dagli addetti alla Segreteria, incardinata nell'ambito dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pianificazione delle Forze di Polizia, del cui apporto si avvale *ex lege* la Commissione stessa, l'esame di questi dati induce ad alcune riflessioni.

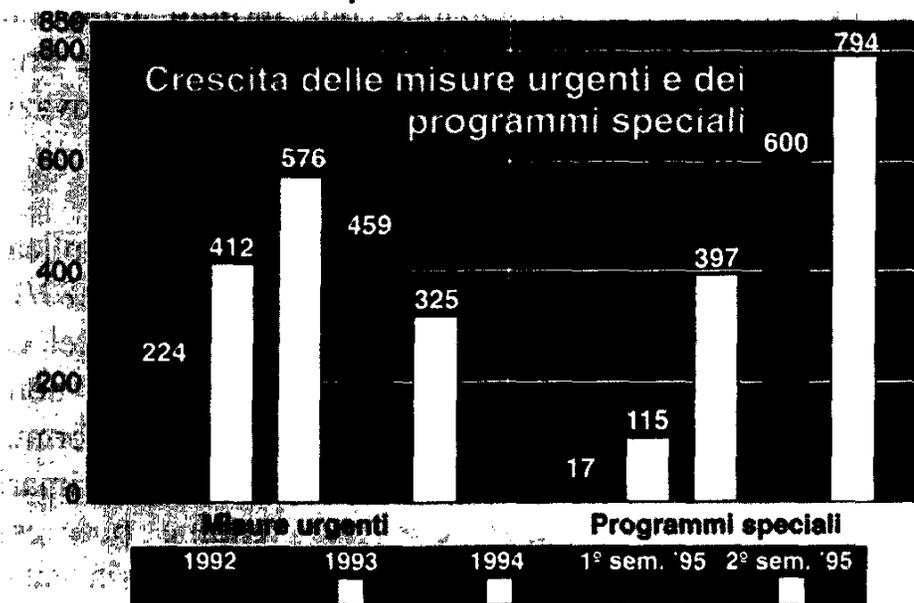
Il 1995 ha rappresentato un anno particolarmente impegnativo per la Commissione Centrale, che ha dovuto risolvere i non semplici problemi determinati dall'applicazione dei termini temporali - introdotti dal nuovo Regolamento - di validità delle misure urgenti e, quindi, della procedura di esame delle proposte di approvazione degli speciali programmi di protezione.

Giova ricordare, seppur sinteticamente, le modalità applicative di questi termini. L'art. 4, comma 3, del Regolamento n.687/1994 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 normativa primaria e secondaria. 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 di protezione.

Poiché il primo dei predetti termini decorreva dalla data di entrata in vigore del Regolamento, quindi dal 1° gennaio 1995, per i provvedimenti del Capo della Polizia adottati prima di quella data, la Commissione ha dovuto istruire ed esaminare un numero elevatissimo di pratiche, se solo si considera che le misure urgenti in atto alla fine del 1994 erano 576 e che nei primi mesi del 1995 l'andamento medio delle nuove proposte di programma si è attestato su circa 30 richieste al mese.

I risultati non hanno tardato ad arrivare. Già a fine giugno del '95 il *trend* di crescita delle misure urgenti e dei programmi definiti si invertiva a favore di questi ultimi. Oggi, questo rapporto si è ulteriormente consolidato come dimostrano le cifre sotto riportate.

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza



Superate queste fisiologiche difficoltà di adattamento ad un nuovo regime procedurale, che ha indubbiamente creato qualche problema di sovraccarico di lavoro a tutti gli Organi interessati, occorrerà ora verificare se i termini temporali fissati dal Regolamento siano adeguati per favorire un corretto svolgimento della procedura o se invece, come alcuni hanno affermato, non siano troppo brevi.

§ 3) I dati

Un sistema non può essere migliorato in modo organico e sistematico se non si conoscono a fondo, oltre alle sue procedure, anche i dati e le notizie concernenti lo specifico settore.

Al 31 dicembre 1995, le persone sottoposte alle misure di protezione previste dalla legge n.82 del 1991 e dalla normativa di attuazione ammontano a 6017 unità, contro le 5561 registrate alla fine del precedente semestre. I collaboratori protetti al 31 dicembre 1995 sono 1119, mentre alla data del 30 giugno dello stesso anno erano 1059. Occorre poi aggiungere 4898 familiari protetti al termine dell'anno, rispetto ai 4502 del primo semestre del 1995.

Come si può notare, l'incremento dei collaboratori sotto protezione, pari a 60 unità, è di molto inferiore al numero delle richieste di misure urgenti pervenute nell'ultimo semestre, che, come detto, sono state 149. Ciò è facilmente motivabile: nel corso di questo primo anno di applicazione dei termini procedurali introdotti dal Regolamento n. 687, si è provveduto a regolarizzare la posizione di tutti quei collaboratori ancora sottoposti alle misure urgenti disposte dal Capo della Polizia anteriormente al 1° gennaio 1995 e non ancora sottoposti allo speciale programma di protezione.

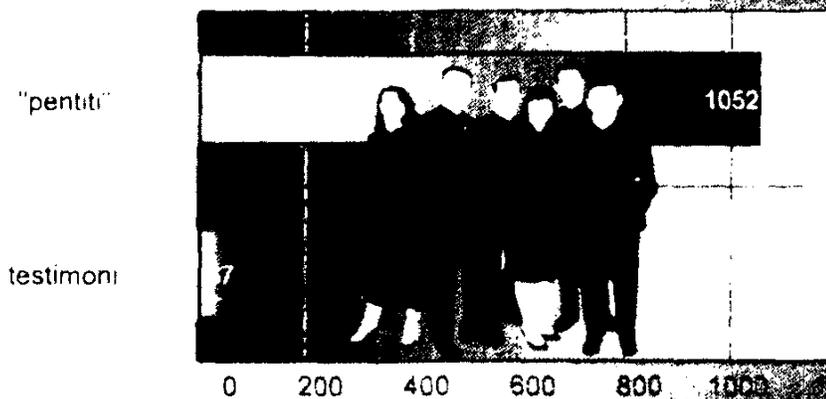
Se per molti di essi tale opera di regolarizzazione si è conclusa con l'approvazione del programma di protezione, per altri, invece, sono state revocate le misure urgenti di tutela, non avendo i Procuratori della Repubblica competenti ritenuto di dover avanzare una proposta di definizione del programma.

E' chiaro che la necessità di andare "a regime" ha comportato questo squilibrio tra l'aumento del totale dei collaboratori sotto tutela e la cifra delle nuove richieste di protezione inoltrate nel semestre in riferimento.

Dei 1119 collaboratori protetti dal Servizio Centrale di Protezione, 1052 sono coloro che provengono dal mondo del crimine e sono perciò comunemente definiti come "pentiti", mentre 67 sono semplici testimoni di fatti criminosi e, quindi, non appartengono alla malavita.

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

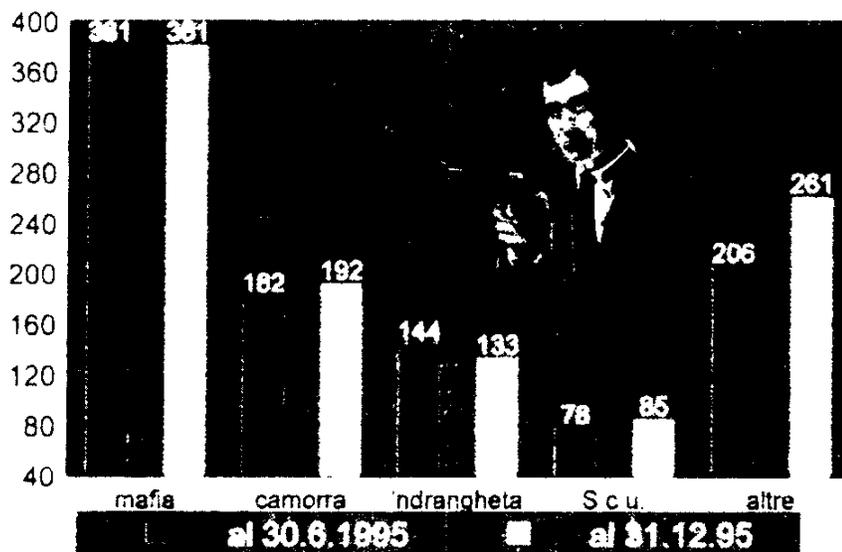
Collaboratori della Giustizia: "pentiti" e testimoni



Dei 1052 "pentiti", 381 provengono dalla "mafia", 192 dalla "camorra", 133 dalla "ndrangheta", 85 dalla "sacra corona unita", 261 da altri gruppi criminali più o meno organizzati.

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Aree criminali di provenienza dei "pentiti"



Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Aree criminali sulle quali hanno



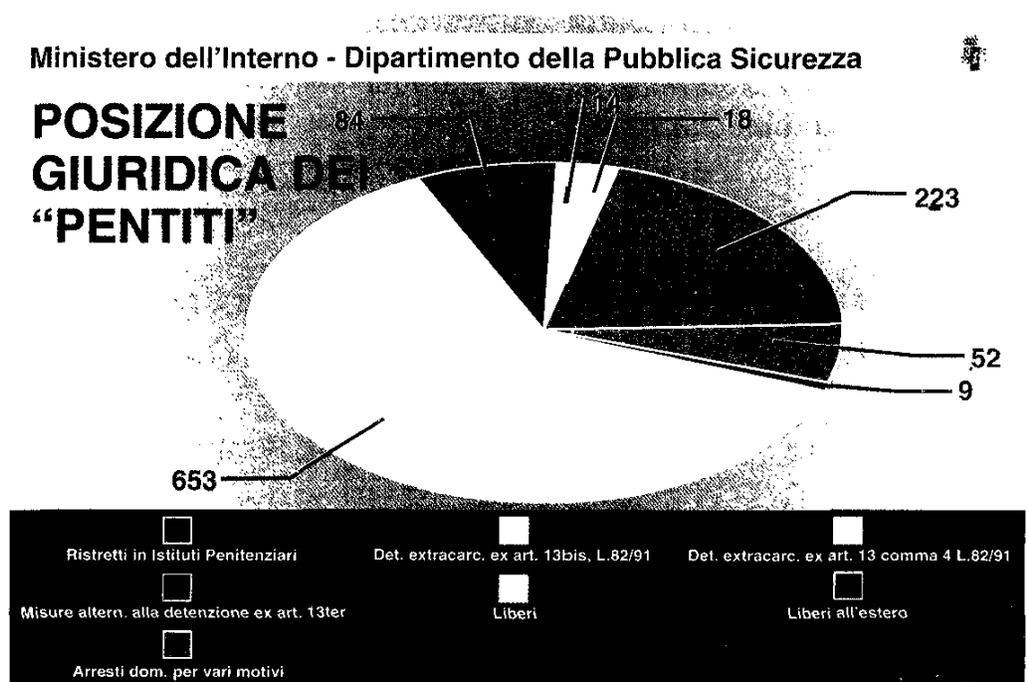
Dei 67 testimoni, invece, 22 hanno reso dichiarazioni su fatti di "mafia", 16 su crimini posti in essere dalla "camorra", 13 hanno testimoniato per reati di "ndrangheta", 8 per delitti attribuiti alla "sacra corona unita", mentre i restanti 8 hanno riferito su eventi criminosi di altro genere.

Questa è la posizione giuridica dei collaboratori della giustizia provenienti dalla criminalità: 223 sono quelli ristretti in Istituti penitenziari; 84 sono coloro che beneficiano di una delle misure alternative alla detenzione secondo la procedura di cui all'art. 13 *ter* della L.n. 82/1991, che consente la concessione di tali benefici anche in deroga ai limiti di pena previsti dall'Ordinamento penitenziario; 653 sono quelli non sottoposti a nessun provvedimento restrittivo; 9 sono anch'essi liberi ma residenti all'estero; 52, infine, sono i "pentiti" agli arresti domiciliari per vari motivi.

A questi vanno poi aggiunti 32 collaboratori della giustizia che, per motivi di sicurezza, sono ristretti in strutture extracarcerarie, ai sensi degli artt. 13, comma 4, e 13 *bis*, della legge citata. Com'è noto, la prima delle due predette norme 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 competente quando ritiene che debba essere applicata la custodia cautelare.

L'art. 13 *bis*, invece, nel testo integrato dalla legge n.356/1992, consente al Procuratore Generale presso la Corte di Appello territorialmente competente di disporre, su proposta del Capo della Polizia-Direttore Generale della pubblica sicurezza, attivato dal Procuratore che "gestisce" la collaborazione, che

le persone detenute per espiazione della pena o internate per l'esecuzione di una misura di sicurezza, siano custodite in luoghi diversi dall'Istituto penitenziario nelle more della decisione della Commissione Centrale in ordine alla definizione dello speciale programma di protezione.



I dati sulle aree di appartenenza dei "pentiti" e sulle diversificate situazioni giuridiche non costituiscono soltanto un'annotazione statistica, idonea a soddisfare la curiosità del lettore o dello studioso delle fenomenologie geocriminali presenti sulla "piazza" italiana, ma rappresentano anche un utile strumento di analisi a disposizione dell'operatore della protezione.

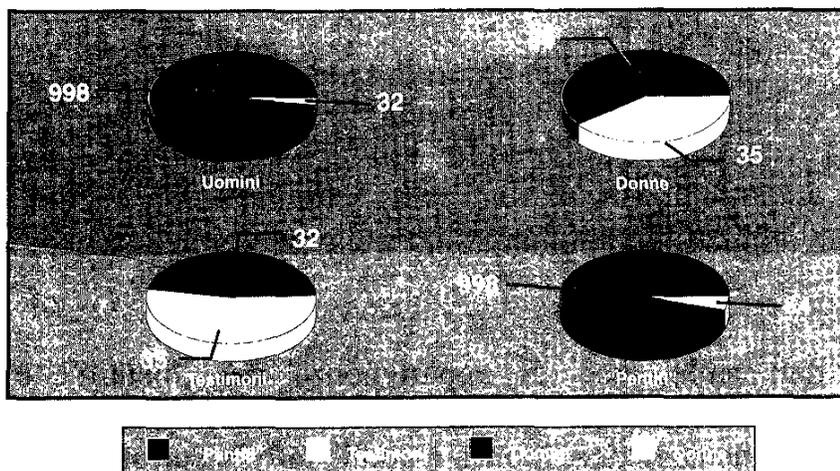
Se questi sono dati che interessano soprattutto il profilo della protezione, altre notizie sono importanti, invece, per favorire l'inserimento delle persone protette nelle comunità ove vanno a stabilirsi.

Dei 1119 collaboratori della giustizia, gli uomini sono 1030, mentre le donne sono 89. Questo rapporto, si inverte - anche se con proporzioni sensibilmente diverse - se si considerano solo i testimoni. Dei 67 testimoni, infatti, le donne sono 35 e prevalgono, quindi, sugli uomini che sono 32.

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza



DISTINZIONE DEI COLLABORATORI PER SESSO



Di sicuro interesse si rivela altresì l'analisi dei dati anagrafici.



Da questi dati, si rileva che quasi il 70% dei collaboratori della giustizia ha meno di quaranta anni e che il numero dei familiari che non supera quell'età è pari all'82% del totale dei congiunti protetti, mentre, sempre con riferimento ai familiari, i ragazzi che non superano i diciotto anni e si trovano in età scolare rappresentano il 43%.

Sono dati estremamente significativi che stanno a dimostrare come la "popolazione" sotto tutela sia particolarmente giovane.

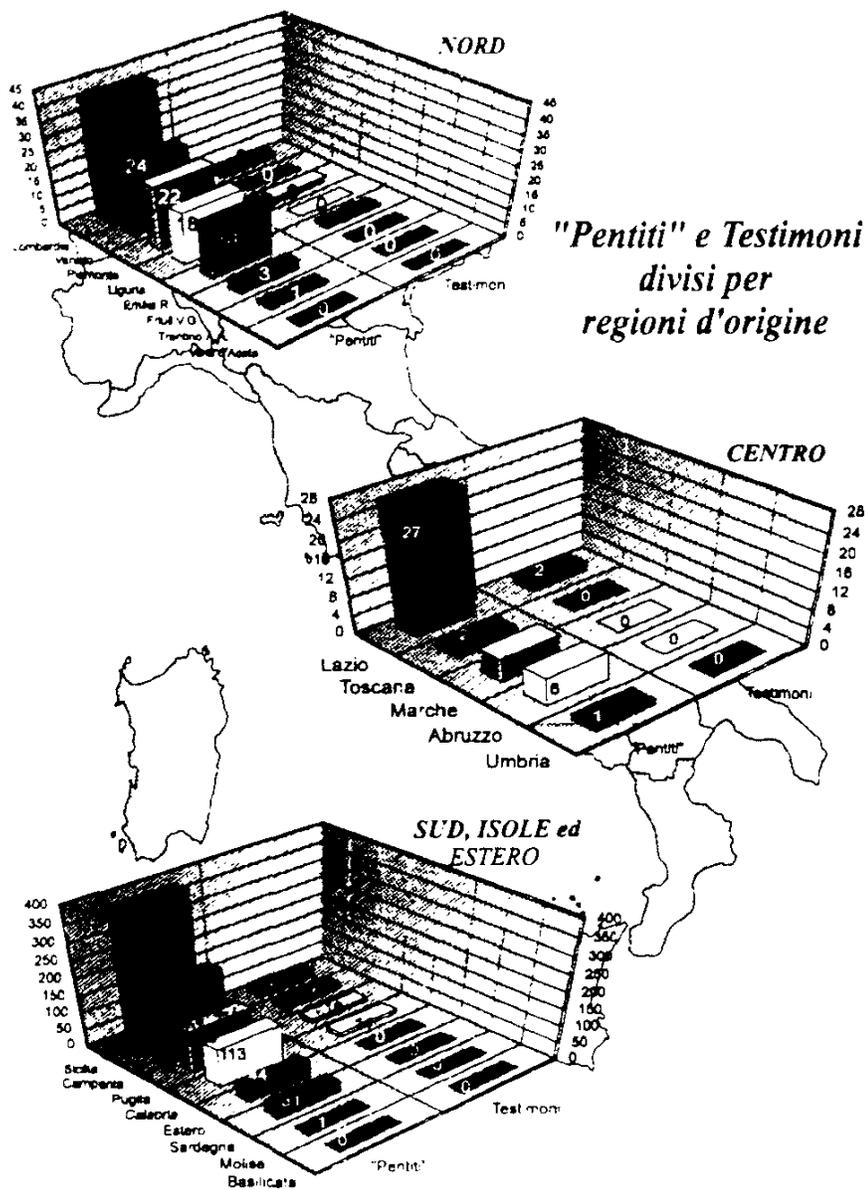
Questo implica la necessità di prestare la massima attenzione ai numerosi problemi che interessano questa fascia di età. A mero titolo di esempio, si pensi che solo negli ultimi sei mesi sono state effettuate 213 iscrizioni scolastiche di vario genere.

A tale specifico riguardo, non si può comunque dimenticare che le esigenze di sicurezza possono in alcuni casi richiedere repentini trasferimenti alloggiativi, spesso da una provincia ad un'altra, difficilmente programmabili in tempi ragionevoli. Tutto ciò comporta, ovviamente, sia ritardi nelle iscrizioni nei vari Istituti di istruzione dei minori protetti, sia conseguenze dannose sotto i profili della frequenza e del rendimento scolastico degli stessi.

Si sta comunque sempre più perfezionando e velocizzando l'azione sinergica tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ed il Ministero della Pubblica Istruzione che, in assenza di problematiche particolari, attualmente già permette di ottenere un'iscrizione scolastica presso Istituti statali in tempi che non superano i dieciododici giorni, nel rispetto delle più efficaci misure di riservatezza e di anonimato in favore degli interessati.

Ma è ovvio che il problema più urgente e sicuramente più difficile da risolvere è rappresentato dall'inserimento sociale delle persone protette, con particolare riferimento a quel numero consistente di persone, ancora relativamente giovani, per le quali non può certamente programarsi una vita dedita all'ozio perenne. Di queste problematiche si tratterà più diffusamente in seguito, ma va immediatamente chiarito che la ricerca degli strumenti per una rapida soluzione delle stesse deve essere ormai considerata una priorità da perseguire con il massimo impegno da parte di tutte le componenti istituzionali.

Un altro elemento utile per gli operatori della protezione, soprattutto ai fini della dislocazione geografica delle persone sotto tutela, è certamente rappresentato dall'accertamento e dalla comparazione dei dati relativi alle regioni di nascita dei collaboratori.

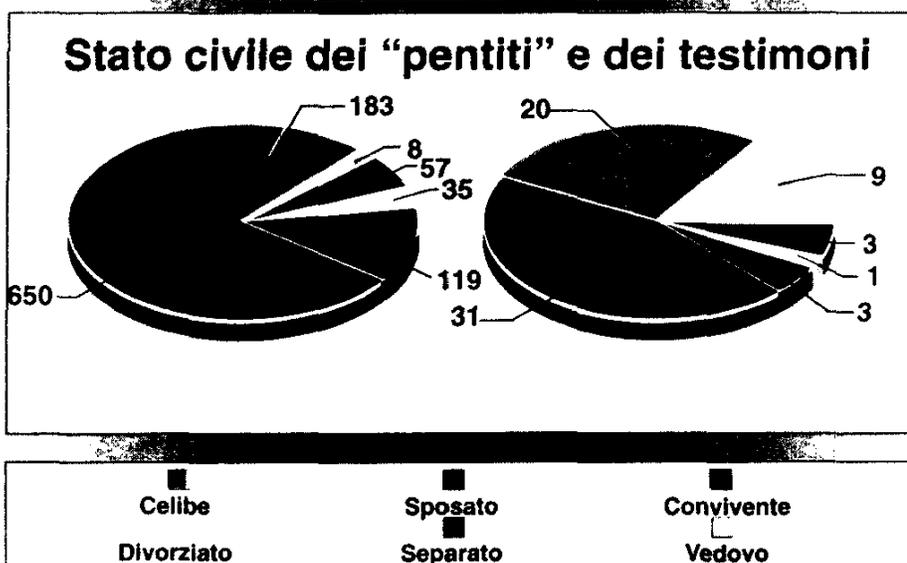


Si noti che dei 1052 "pentiti", quelli nati in Sicilia costituiscono il 36% del totale, mentre le quattro regioni c.d. a "rischio" da sole raggiungono quasi il 77% della predetta cifra.

Non sfugga il numero, non certo irrilevante, dei "pentiti" stranieri. Se si pensa che la percentuale della loro presenza supera il 4% del totale ed è in costante aumento, occorre allora cominciare ad ipotizzare formule *ad hoc* di reinserimento di queste persone nel mondo del lavoro.

Di sicuro interesse, si rivela anche la verifica sullo stato civile dei collaboratori della giustizia.

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza



Come si rileva, quasi il 9% del totale dei collaboratori è divorziato o separato. Questo cenno deve solo servire a riflettere sulle problematiche causate dalla frequente presenza di figli minori nati da coppie divise.

4) La sentenza della Corte Costituzionale n. 420/95 : il ruolo della Magistratura, della Commissione Centrale e del Capo della Polizia nel sistema di protezione dei collaboratori della giustizia

Nella precedente relazione semestrale si era data notizia del ricorso presentato alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito dell'emanazione del Decreto Interministeriale n. 687, del 24 novembre 1994 (Regolamento recante norme dirette ad individuare i criteri di formulazione del programma di protezione di coloro che collaborano con la giustizia e le relative modalità di attuazione).

In quella circostanza, tenuto conto che il ricorso era ancora all'esame della Consulta, ci si limitò a formulare alcune osservazioni sia sui risultati pratici a cui poteva dare luogo l'applicazione del Regolamento in questione, sia su taluni dei profili contenutistici contestati.

Sul primo punto, si può senz'altro ribadire che i "numeri" sulle nuove collaborazioni - riportati nelle pagine precedenti - hanno allontanato qualsiasi dubbio circa possibili effetti disincentivanti dalle condotte collaborative che il cennato provvedimento interministeriale avrebbe potuto possedere, dimostrando, al contrario, che proprio questa volontà di razionalizzazione, ispiratrice del lavoro degli estensori del Regolamento, ha contribuito all'ulteriore incremento del fenomeno.

Per quanto riguarda, invece, le disposizioni oggetto della contestazione, si rivela opportuno esaminare, sia pur sinteticamente, la sentenza con cui la Corte Costituzionale, il 6 settembre dello

scorso anno, ha deliberato in proposito, non solo e non tanto per verificare come sono state risolte le singole questioni proposte dal ricorrente, ma, soprattutto, per rendersi conto dei principi di carattere generale che la Consulta ha inteso affermare in materia di protezione dei collaboratori della giustizia.

Potendole suddividere in quattro grandi gruppi, le censure mosse al Regolamento in questione hanno avuto come oggetto:

1. le disposizioni previste dall'art. 1, comma 3; art. 2, commi 1, 2, 3 e 4; art. 4, comma 2; contestate per violazione dell'art. 112 della Costituzione, che, come noto, sancisce il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e che viene considerato il parametro costituzionale da cui discende la garanzia dell'indipendenza del pubblico ministero; tali norme infatti avrebbero imposto a quest'ultimo di fornire alla Commissione Centrale e al Capo della Polizia precise notizie sulla volontà di collaborare (c.d. "dichiarazione di intenti") e sull'attendibilità delle dichiarazioni rese;
2. le disposizioni di cui agli artt. 1, comma 1, lett. b), 3 e 4 per aver previsto, in alcuni casi, il parere del Procuratore Nazionale Antimafia prima dell'adozione delle misure urgenti o del programma speciale di protezione;
3. i meccanismi procedurali, previsti dall'art. 5, comma 4, per la revoca del programma di protezione, nella parte in cui prevedono la valutazione delle dichiarazioni rese e del loro grado di utilizzabilità nei giudizi, nonché delle indicazioni fornite dall'Autorità giudiziaria sull'attendibilità della collaborazione;
4. le disposizioni di cui all'art. 8 - concernente la custodia in luoghi diversi dagli Istituti penitenziari - in cui si prevede il parere del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria in ordine all'attuale idoneità della custodia in Istituto penitenziario a

salvaguardare efficacemente ogni esigenza di sicurezza relativa al detenuto o all'internato, nonché l'obbligo dell'Autorità giudiziaria di rivalutare, almeno ogni tre mesi, la sussistenza dei gravi ed urgenti motivi di sicurezza che avevano imposto la custodia extracarceraria.

La Corte Costituzionale, prima di esprimersi sulle singole questioni prospettate, ha evidenziato, in maniera sintetica, i principi cardine della legge n. 82/1991, soffermandosi a sottolineare la scelta operata dal Legislatore di affidare ad un "organo collegiale centralizzato il processo decisionale di ammissione agli speciali programmi di protezione, sia al fine di sottrarre agli organi giudiziari compiti estranei alle loro funzioni, dei quali di fatto si erano assunto l'onere, sia (...) per assicurare omogeneità di criteri ed uniformità di trattamento" in materia di protezione dei collaboratori della giustizia, ed equiparando alla posizione ed alle funzioni della Commissione Centrale il ruolo e le competenze attribuite al Capo della Polizia nell'adozione delle misure urgenti di protezione.

In concreto, poi, la sentenza ha ritenuto infondate quasi tutte le questioni sollevate.

In particolare, non è stata accolta la censura mossa alla previsione secondo la quale l'Autorità giudiziaria, oltre a fornire l'indicazione dei principali fatti criminosi oggetto delle dichiarazioni, deve precisare le motivazioni - e gli eventuali elementi oggettivi a conferma - che le rendono attendibili e rilevanti per le indagini e per il giudizio.

La Corte, infatti, ha ritenuto la norma in esame perfettamente coerente con i compiti e le finalità rispettivamente assegnati alla Commissione Centrale e al Capo della Polizia, che, come noto, sono

chiamati a valutare congiuntamente tutti gli elementi utili forniti dall'Autorità giudiziaria al fine di pervenire ad un giudizio finale - di loro esclusiva competenza - circa il pericolo cui il collaboratore ed i suoi familiari debbono considerarsi esposti.

La Consulta ha inoltre precisato che da tale valutazione dipende la decisione in merito all'adozione delle misure urgenti di tutela e all'approvazione dello speciale programma di protezione, rivelandosi quindi essenziale che i predetti Organi amministrativi - ai fini dell'assolvimento delle loro funzioni istituzionali - si formino, in base alle motivazioni del Procuratore della Repubblica, un sereno convincimento sull'importanza del contributo offerto dal collaboratore.

Affermati tali principi, la Consulta ha poi giudicato infondate sia le eccezioni relative alla facoltà della Commissione di utilizzare gli atti e le informazioni trasmessi dall'Autorità giudiziaria ai sensi degli artt. 118 c.p.p., 1-*quinquies* della legge n.726/1982, 102 del D.P.R. n.309/1990, sia le censure relative alla possibilità di violazione del segreto investigativo attraverso l'attività conoscitiva della Commissione o del Capo della Polizia. In entrambi i casi, infatti, occorre tutelare un interesse costituzionale, quale quello delle protezione dell'incolumità fisica delle persone, ritenuto prevalente.

Altrettanto infondate sono state poi dichiarate le altre eccezioni, riguardanti sia il parere del Procuratore Nazionale Antimafia sul procedimento di predisposizione delle misure urgenti o del programma speciale di protezione, sia il procedimento di revoca dei programmi di protezione, sia il parere del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sulla detenzione extracarceraria.

E' invece stata accolta la censura relativa alla c.d. "dichiarazione di intenti", poiché l'imposizione della stessa come condizione per l'approvazione del programma speciale di protezione avrebbe rappresentato, secondo la Corte, una violazione della sfera di competenza del Pubblico Ministero, obbligato al compimento di un atto di natura investigativa lesivo della sua autonomia nella conduzione delle indagini. La redazione del verbale della "dichiarazione di intenti" rientra, quindi, nella discrezionalità dell'Autorità giudiziaria, nel senso che il mancato compimento di tale atto non potrà costituire, di per sé, motivo di ostacolo all'ammissione del collaboratore al programma di protezione.

D'altra parte, su questo specifico punto, si ricorderà che nella precedente relazione non ci si dichiarò pregiudizialmente contrari ad una possibile eliminazione della "dichiarazione di intenti", purché fosse ben chiara l'importanza che per la Commissione e per il Capo della Polizia rivestiva la possibilità di una valutazione "individualizzata" del tipo e dell'entità del contributo offerto agli inquirenti e, quindi, della gravità e dell'attualità del pericolo. Auspicio, quest'ultimo, che sembra aver trovato sicuro riscontro nella decisione della Corte Costituzionale.

Ad un esame globale della sentenza in questione, traspare l'intenzione della Consulta di riaffermare, precisandoli, i ruoli assegnati dal Legislatore ai soggetti fondamentali del procedimento di attuazione delle speciali misure di protezione nei confronti dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari: al Procuratore della Repubblica compiti propositivi e consultivi, alla Commissione Centrale ed al Capo della Polizia competenze deliberativo-attuative.

E' stato poi ribadito che, proprio per meglio esercitare questi poteri decisionali, la Commissione ed il Capo della Polizia debbono

discrezionalmente ponderare e stimare la gravità e l'attualità del rischio cui il soggetto è esposto, valutando questi elementi sulla base dei parametri indicati dalla legge e, soprattutto, in ragione dell'importanza e della valenza del contributo offerto. Ciò, proprio per la determinante rilevanza che riveste l'accertamento dell'entità del pericolo ai fini dell'adozione delle misure urgenti di tutela e del programma speciale di protezione.

Sostanzialmente la Corte Costituzionale ritiene quindi che sia la Commissione Centrale, sia il Capo della Polizia debbano ricoprire un ruolo che permetta di "soddisfare esigenze di razionalizzazione largamente avvertite e rispondenti, sotto alcuni aspetti, ad interessi generali di rilievo costituzionale". Da questo deriva che i rapporti tra le Autorità giudiziarie ed i predetti Organi amministrativi "devono essere inseriti, e devono quindi svolgersi, in linea generale, in un quadro di cooperazione istituzionale, allo scopo comune di una più razionale protezione dei collaboratori di giustizia e, quindi, in definitiva, di una più efficace azione contro le organizzazioni criminali".

CAPITOLO II

L'efficacia dei programmi di protezione

§ 1) Le verifiche dei programmi: la procedura e le finalità

Si dirà nel prosieguo della presente relazione che una delle priorità da tenere presente per il futuro è rappresentata dalla necessità di migliorare la qualità degli speciali programmi di protezione, con particolare riferimento sia alla sicurezza del collaboratore e dei suoi familiari, sia all'inserimento di questi nel tessuto economico-produttivo della comunità in cui vivono.

L'esigenza di superare la fase emergenziale e, quindi, di organizzare il sistema di protezione al fine di meglio fronteggiare un fenomeno in costante crescita non si soddisfa perseverando in atteggiamenti estemporanei e provvisori, bensì potenziando, razionalizzando ed ottimizzando i meccanismi produttivi del bene "protezione", dando così concreta attuazione alla "specialità" delle misure di protezione, anche attraverso una effettiva ed efficace "individualizzazione" dei programmi di tutela definiti dalla Commissione Centrale.

Premesso che la fase evolutiva del sistema di protezione sarà oggetto di diffusa trattazione nella seconda parte di questa relazione, con particolare riguardo a ciò che si sta realizzando sul piano normativo-ordinamentale e su quello organizzativo-professionale, appare ora opportuno appurare se ed in quali termini lo strumento della verifica dei programmi - di cui all'art. 5, D.I. 24.11.1994, n.687 - sia stato effettivamente utilizzato al fine di adeguare

costantemente la "specialità" dei programmi di protezione previsti dalla legge n.82/1991 alle finalità indicate dal Legislatore.

L'accertamento degli effetti di una determinata procedura, peraltro, non può mai prescindere da un accurato esame delle norme che ne disciplinano i relativi meccanismi.

L'articolo 5 del cennato regolamento "pubblico" disciplina, come noto, i procedimenti di verifica degli speciali programmi di protezione, con particolare riferimento ai possibili casi di modifica o revoca.

Appare doveroso prevenire immediatamente una possibile obiezione. E' vero che tale norma non trova un'esplicita corrispondenza con il testo legislativo vigente, ma è conforme ai principi generali che un Organo amministrativo titolare del potere di adottare un provvedimento posseda, al contempo, anche la facoltà di modificarlo o revocarlo. D'altra parte, eventuali perplessità circa la legittimità di questa disposizione sono state completamente fugate dalla sentenza della Corte Costituzionale, precedentemente descritta.

Il primo comma del citato articolo va necessariamente esaminato insieme al settimo. Dal relativo combinato disposto deriva che nel termine massimo di cinque anni si deve obbligatoriamente procedere alla verifica del programma, la cui durata - teoricamente indefinita - dipende dalla sussistenza della gravità e dell'attualità del pericolo, dall'idoneità delle misure adottate e, infine, dalla condotta tenuta dalle persone protette, anche con riferimento all'osservanza degli impegni assunti a norma dell'art. 12, L.n.82/1991.

In assoluta sintonia con lo spirito della legge, vengono qui inequivocabilmente affermati due principi basilari.

Innanzitutto, il programma speciale di protezione esplica tutta la sua peculiare valenza se e nella misura in cui viene continuamente rapportato ed adeguato al pericolo che le misure tutorie ed assistenziali disposte dalla Commissione Centrale devono fronteggiare.

In sostanza, poiché si ricorre allo speciale programma di protezione nel momento in cui il rischio a cui è o potrebbe essere esposto il collaboratore ed i suoi familiari è talmente preoccupante ed incombente da far ritenere insufficiente qualsiasi altra misura di tutela autonomamente adottabile dalle Autorità provinciali di pubblica sicurezza o dall'Amministrazione penitenziaria, allora è fondamentale verificare costantemente che il pericolo con cui ci si confronta non scenda al di sotto della soglia minima necessaria per deliberare il programma stesso.

Con il secondo principio, si afferma, invece, l'impossibilità di mantenere in vita misure tutorie quando queste vengono continuamente vanificate dal comportamento della persona protetta.

Di fronte ad una condotta che non permette agli operatori di porre in atto le misure di tutela stabilite con il programma speciale di protezione, solo due appaiono le conclusioni cui poter pervenire: o il soggetto non ritiene di correre più alcun pericolo, e allora non si vede perché si debba continuare a proteggerlo in maniera "speciale"; oppure, lo stesso, non attenendosi alle regole, comunque tradisce il rapporto di fiducia instauratosi con lo Stato al momento della collaborazione e rende impossibile assicurargli idonee forme di protezione. Anche in questo caso non si ravvisa il motivo per cui

lo Stato debba continuare ad investire risorse umane e finanziarie per tutelare chi non mostra interesse a farsi proteggere.

La preoccupazione di tenere assiduamente sotto controllo il programma speciale di protezione si manifesta soprattutto nel settimo comma del richiamato articolo 5 dove, fissato un limite massimo ed uno minimo - cinque anni e, rispettivamente, sei mesi - per procedere alle verifiche, si precisa che se questo termine non è indicato nel programma esso si intende di un anno a partire dalla data del provvedimento.

A tale riguardo, la Commissione Centrale sembra ormai aver consolidato una prassi secondo la quale, se non si sono riscontrati problemi comportamentali o comunque fatti incidenti sull'efficacia di tutte od alcune delle misure di protezione disposte in via di urgenza nei confronti del collaboratore della giustizia, il programma speciale di protezione ha una validità iniziale di due anni, alla scadenza dei quali si provvederà a verificarne di nuovo l'adeguatezza e la fattibilità per l'eventuale proroga di un anno.

Si è posto poi il problema della data da cui far decorrere il termine per le verifiche del programma speciale di protezione. Si è ritenuto da taluni che il termine fissato per la verifica del programma debba decorrere dalla data in cui il collaboratore della giustizia sottoscrive per accettazione il programma stesso.

Ma questa considerazione, che non sembra avere fondamenti giuridici, può portare a conseguenze in contrasto con le specifiche finalità perseguite dal Legislatore e dalle norme regolamentari.

Occorre andare per ordine. In effetti, la descritta interpretazione viene sostenuta sulla base del secondo comma dell'art. 2 del Decreto Interministeriale "riservato" del 24.11.1994,

secondo cui il programma speciale di protezione è efficace dal giorno in cui viene sottoscritto per accettazione dall'interessato.

Al riguardo, si osserva però che questa norma sembra indicare solo il termine iniziale dell'efficacia del programma e non già la cadenza dei controlli sulla sua adeguatezza o necessità; in altri termini, la data da cui la persona protetta firma il programma sancisce il momento iniziale di attuazione delle misure di protezione e di assistenza nei confronti dell'interessato.

Talché, se un soggetto non sottoscrive il programma, sia egli il collaboratore o un suo congiunto, non si dovrebbero erogare nei suoi confronti il contributo economico o l'assistenza sanitaria, oppure non lo si dovrebbe munire del documento di copertura, e così via; la Commissione dovrebbe quindi revocare la delibera di approvazione del programma stesso nei confronti di colui che, per qualsiasi ragione, si rifiuta di sottoscriverlo.

In effetti, il programma di protezione non appare assimilabile alla tipologia dei contratti tra soggetti pubblici e privati. Dovrebbe invece essere considerato come un atto amministrativo incidente sulla vita delle persone (si pensi solo alla necessità del trasferimento o all'obbligo della riservatezza) che, per essere efficace, deve comunque essere accettato da colui nei cui confronti va ad operare. Si parla, correttamente, di "atto amministrativo a carattere ricettizio", proprio perché non in grado di perseguire l'interesse cui tende se non in quanto sia intervenuto il concorso della volontà dell'interessato. Da qui la necessità di una norma, quella sopra citata, che preveda l'esplicita accettazione da parte di ciascuna persona maggiorenne, collaboratore o familiare, ammessa allo speciale programma di protezione.

Ma oltre all'erroneo riferimento giuridico portato a sostegno della tesi sopra rappresentata, sono le conseguenze che possono determinarsi a renderla non condivisibile. Non si può infatti far dipendere la cadenza temporale della verifica sulla idoneità di un programma speciale di protezione - quindi il controllo ai fini di una sua proroga, modifica o revoca - dalla volontà del collaboratore.

Si è già avuto il caso di alcuni collaboratori che hanno ritardato la firma del programma di protezione anche di svariati mesi rispetto alla data di approvazione dello stesso. In questo modo avrebbero indebitamente prolungato il termine per la verifica del programma. E' chiaro che ciò significa poter fruire delle misure, anche economiche, di un programma per un periodo molto più lungo del consentito, e comunque di quanto viene concesso a collaboratori che, molto più correttamente, sottoscrivono il programma stesso nei tempi debiti.

Se si vuole individuare la data da cui decorre il termine per la verifica del programma occorre fare riferimento, più semplicemente, all'ultimo periodo del settimo comma dell'art. 5, dove, ipotizzandosi che non sia indicato nel programma, si precisa che tale termine dovrà essere "di un anno dalla data del provvedimento", in altre parole dal giorno in cui è intervenuta l'approvazione del programma da parte della Commissione Centrale.

D'altra parte, non potrebbe essere altrimenti. Un soggetto pubblico che ha il potere di adottare un provvedimento amministrativo non può far dipendere il potere di effettuare i controlli di idoneità del provvedimento stesso, periodicamente previsti dalla normativa, dalla volontà della persona nei cui confronti operano le misure ivi contenute.

Aver chiarito questi concetti consente di poter meglio valutare gli altri aspetti procedurali, alla luce delle finalità perseguite dalla normativa regolamentare. L'art. 5, che si occupa in particolare della revoca, prevede, al secondo comma, che "prima di procedere alla seduta per la delibera sulla revoca del programma, il Presidente della Commissione Centrale dispone per l'acquisizione del parere dell'Autorità che ha formulato la proposta e, se ricorrono le condizioni indicate nell'art. 3, del parere del Procuratore Nazionale Antimafia. Ove occorra, la Commissione, prima di procedere alla revoca, provvede altresì a richiedere alle Autorità competenti i dati e le informazioni indicate nell'art. 1".

In questo caso la norma, coerentemente con il dettato legislativo, prevede che la Commissione Centrale ripercorra all'inverso il cammino che l'ha condotta alla definizione del programma speciale di protezione, attraverso l'acquisizione del parere del Procuratore che ha avanzato a suo tempo la proposta e, ove si riscontrino i presupposti di cui all'art. 3, del Procuratore Nazionale Antimafia.

A parte il caso di scadenze prefissate dalla Commissione Centrale nei programmi o stabilite, come abbiamo visto, dallo stesso regolamento, appare opportuno illustrare i singoli passaggi attraverso cui si perviene alla seduta per la revoca di un programma di protezione.

E' ovvio che la Commissione ha il potere di indire le sedute per la verifica dei programmi ogni qual volta ritenga necessario riesaminare l'opportunità di mantenere un programma di protezione.

Ma il comma 8 individua espressamente anche nel "Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza e nell'Autorità che ha formulato la proposta" gli Organi abilitati ad ottenere,

tramite una richiesta motivata, l'instaurazione del procedimento di verifica del programma speciale di protezione.

Sono state già individuate le cause che possono determinare la revoca del programma speciale di protezione: da una parte, la cessata esposizione a grave ed attuale pericolo o, comunque, la diminuzione della sua intensità ad un livello fronteggiabile anche con le misure di protezione ordinarie; dall'altra, la condotta tenuta dalla persona protetta in violazione delle norme comportamentali imposte dal programma.

Certamente, occorre tenere sempre in debita considerazione le ragioni dei Magistrati che utilizzano le dichiarazioni del collaboratore. Non appare seriamente discutibile l'importanza della situazione processuale nel quadro delle valutazioni da formulare in sede di verifica del programma.

Molto opportunamente, infatti, il comma 4 dell'articolo qui in esame avverte la necessità di prevedere che la Commissione tenga conto del "tempo trascorso dall'inizio della collaborazione oltre che della fase e del grado in cui si trovano i procedimenti penali nei quali le dichiarazioni sono state rese". Le stesse dichiarazioni devono essere valutate dalla Commissione "con riferimento alla loro utilizzabilità nei giudizi e tenendo conto (...) della loro "attendibilità".

Se si parte però dall'assunto che il sistema di protezione creato dal Legislatore non ha finalità premiali, si rivela allora estremamente opportuno che si trovi un giusto punto di incontro tra le esigenze di sicurezza e le necessità processuali.

§ 2) La modifica dei programmi di protezione

Gli speciali programmi di protezione possono essere modificati nel loro contenuto oggettivo, apportando cioè variazioni alle misure tutorie ed assistenziali ivi previste, oppure nei loro profili soggettivi, inserendo altre persone da proteggere o escludendone taluna già ammessa a fruire del programma.

Va subito precisato che, anche in questo semestre, così come in quello precedente, non si sono riscontrate modifiche della prima tipologia. In alcune occasioni, sarebbe peraltro auspicabile sperimentare, in termini sanzionatori, la possibilità di sospendere l'assistenza economica nei confronti di quelle persone che pongono in atto comportamenti scorretti e pericolosi sia per la loro incolumità, sia per quella degli operatori che le tutelano.

Numerose sono state invece le modifiche "soggettive" intervenute nel periodo in esame. Sono stati infatti 24 i programmi speciali di protezione "estesi" a persone, per lo più familiari del collaboratore, non ricomprese originariamente nel provvedimento stesso.

La richiesta di estensione di un programma, che deve pervenire sempre da un Organo abilitato ad avanzare la proposta di definizione dello speciale programma di protezione, scaturisce, molto spesso, da una diversa, rinnovata valutazione dello stato di pericolo in cui possono versare, successivamente all'approvazione del programma stesso, congiunti del collaboratore non considerati "a rischio" in avvio di istruttoria.

I programmi speciali di protezione che, al contrario, hanno subito qualche riduzione nel numero delle persone originariamente

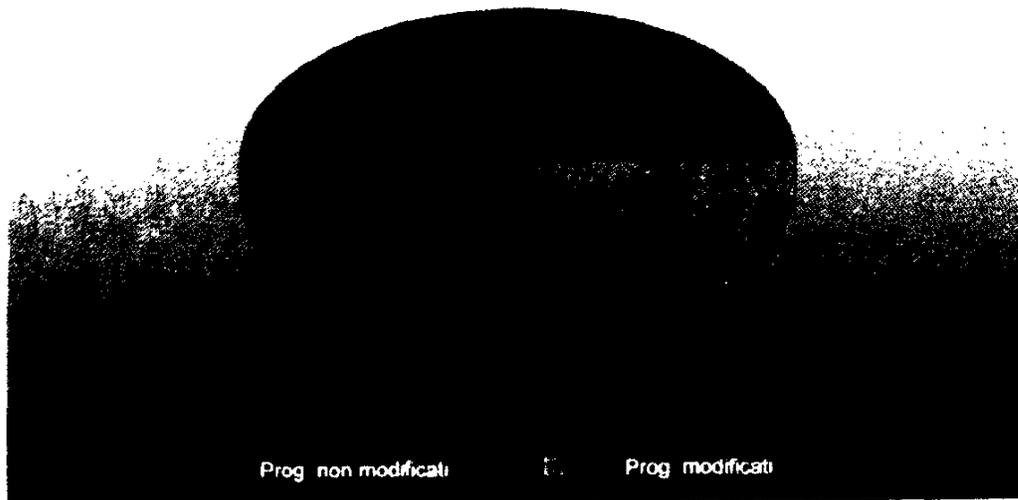
previste sono stati 14. Sovente queste modifiche sono state imposte dall'esplicita rinuncia formulata da familiari che hanno preferito fare rientro nei luoghi di origine, non essendo riusciti spesso a superare quell'inevitabile disagio psicologico ed ambientale determinato dall'"impatto sociale" che si prova a vivere in località "nuove" e connotate da cultura e mentalità diverse, e nel cui ambito risulta difficile l'inserimento sociale.

Se si sommano le 35 modifiche complessivamente registratesi nel semestre in esame con le 58 verificatesi fino al 30 giugno 1995, si perviene alla cifra di 93 programmi speciali che hanno subito almeno un provvedimento di modifica. Si è quindi elevata la percentuale dei programmi modificati rispetto al totale di quelli definiti fino ad oggi, passata da un 10% circa di fine giugno '95 a quasi il 12% di fine dicembre (su un totale di 794 programmi approvati).

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza



Modifiche dei programmi



§ 3) La revoca dei programmi di protezione

Nei sei mesi in esame, sono stati complessivamente revocati 12 programmi speciali di protezione. In un solo caso il programma è stato revocato per essersi il collaboratore definitivamente affrancato dall'assistenza dello Stato e per aver raggiunto un'ottimale situazione di sicurezza per la propria incolumità fisica, tale da non necessitare speciali forme di protezione. Le altre 11 revoche sono state invece deliberate dalla Commissione a causa dei comportamenti scorretti, spesso anche penalmente illeciti, posti in essere dai collaboratori della giustizia titolari di quei programmi.

Esaminando i contenuti dell'art. 5 del D.I. 24.11.1994, n.687, si è avuto modo di vedere quale importanza si annette al comportamento tenuto dal collaboratore, sia per verificare la continua sussistenza del livello minimo di gravità e attualità del pericolo richiesto per rendere applicabile il programma speciale, sia per valutare la praticabilità e la fattibilità delle misure tutorie ed assistenziali adottate, a fronte di atteggiamenti in contrasto con gli impegni comportamentali assunti all'atto della sottoscrizione del programma stesso e tali da vanificare l'impegno profuso dal personale addetto alla tutela.

Sono stati 128 i collaboratori della giustizia segnalati, alcuni anche più di una volta, dal Dipartimento della pubblica sicurezza alla Commissione Centrale ed ai competenti Procuratori della Repubblica per i loro comportamenti scorretti.



I comportamenti scorretti ovvero incompatibili con un sistema di protezione hanno riguardato, prevalentemente, la commissione di piccoli reati (truffa, emissione di assegni a vuoto, falsificazione di carte di credito, ecc.) ovvero la frequentazione di luoghi meta di pregiudicati locali o, ancora, il temporaneo abbandono della località protetta.

Si sono altresì registrati casi di collaboratori che hanno immotivatamente rifiutato la sottoscrizione del programma speciale di protezione.

Si tratta, come si vede, di comportamenti talora penalmente rilevanti, con conseguente denuncia alla Magistratura competente, talaltra soltanto scorretti, ma che comunque hanno causato notevoli difficoltà al personale impegnato nella tutela e determinato, altresì, danni all'Erario.

Nella seconda parte della presente relazione si ipotizzerà la previsione, nella fase istruttoria antecedente l'adozione delle misure urgenti o del programma di protezione, di una sorta di intervista preventiva del collaboratore condotta da addetti del Servizio Centrale di Protezione, al fine di comprendere se e fino a qual punto il soggetto interessato sia propenso e idoneo a convivere con le restrizioni imposte dal programma speciale di protezione.

Così come, alla luce delle condotte cui spesso si assiste, si cercherà di far comprendere il motivo per cui si ritiene assolutamente necessario ed urgente conferire maggiore valenza sanzionatoria al codice comportamentale sottoscritto dal collaboratore e da ciascun maggiorenne ammesso al programma.

In effetti, si deve affermare una filosofia nuova, quella del rigore nella protezione. Occorre, in altri termini, che si diffonda la cultura del rispetto delle regole che disciplinano il sistema di tutela dei collaboratori della giustizia, affinché ciascuno dei soggetti interessati, pubblici e privati, possa "respirare" quel necessario clima di serena e fiduciosa trasparenza, che verrà assicurato dall'osservanza del ruolo che il Legislatore ha assegnato a ciascuno di essi.

§ 4) Il ruolo del Capo della Polizia - Direttore Generale della p.s.

La sentenza della Corte Costituzionale, di cui sono stati illustrati i principali contenuti, ha precisato con chiarezza i ruoli e le attribuzioni di ciascuno degli Organi istituzionali maggiormente interessati dal fenomeno dei collaboratori della giustizia, evidenziando, in particolare, le diverse sfere di competenza entro cui gli stessi devono operare.

Alla Magistratura inquirente sono assegnati compiti essenzialmente propositivi, alla Commissione Centrale ed al Capo della Polizia - Direttore Generale della pubblica sicurezza funzioni deliberativo-attuarie degli speciali programmi di protezione.

Da una parte, quindi, esiste la possibilità di proporre, oltre ai benefici di diritto penale sostanziale e di diritto penitenziario, anche l'attivazione di una speciale tutela a garanzia della collaborazione fornita; dall'altra, c'è l'azione di protezione e di eventuale assistenza nei confronti dei collaboratori della giustizia, la cui deliberazione ed attuazione appartiene, in via esclusiva, agli Organi amministrativi deputati al mantenimento della sicurezza generale.

Per quanto riguarda, in particolare, le funzioni che il Capo della Polizia è chiamato a svolgere nello specifico settore, oltre a quanto espressamente previsto dalla specifica normativa primaria e regolamentare, giova rammentare che lo stesso Organo, secondo quanto dispone l'art. 4 della legge n. 121/1981, provvede tra l'altro, "secondo le direttive e gli ordini del Ministro dell'Interno", "all'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza pubblica".

D'altra parte, il Legislatore, in assoluta sintonia con tale previsione e con lo spirito informatore della legge sui collaboratori della giustizia, ha attribuito al Capo della Polizia, in via esclusiva, la responsabilità della sicurezza di quanti, per le loro dichiarazioni o per quelle fornite da propri congiunti, si trovano esposti ad una situazione di pericolo.

Se questo è il quadro normativo-regolamentare a cui occorre far riferimento ogni qualvolta si dibatta del ruolo ricoperto dal Capo della Polizia nel sistema di tutela ed assistenza dei collaboratori della giustizia, allora non appaiono condivisibili le affermazioni secondo le quali l'Organo di vertice del Dipartimento della pubblica sicurezza non potrebbe chiedere la revoca del programma speciale di protezione in caso di comportamento scorretto del collaboratore della giustizia ma, al contrario, avrebbe solo un'obbligo di informativa, dovendosi astenere dal formulare qualsiasi commento o parere al riguardo.

A questo punto, occorre però fare un passo indietro e ripartire dall'art. 5 del D.L. 24.11.1994, n. 687. L'ottavo comma, infatti, espressamente recita: "la Commissione è comunque tenuta alle verifiche indicate nel comma 7", previste anche per la revoca del programma, "ogni volta che ne faccia motivata richiesta il Capo della Polizia - Direttore Generale della pubblica sicurezza (...)".

La norma appare chiara e non sembra lasciare spazio ad interpretazioni difformi.

Non solo il Capo della Polizia ha il potere-dovere di richiedere la revoca dello speciale programma di protezione nei casi in cui lo ritenga necessario, ma deve sostenere tale richiesta con la debita motivazione, che presuppone ovviamente anche la formulazione di un parere sui fatti riferiti.

D'altra parte, non sembra possa dimenticarsi che l'art. 5 del predetto Regolamento interministeriale, uscito indenne - anzi, si potrebbe affermare, valorizzato - dalla sentenza della Consulta di cui si è già fatto cenno, costruisce uno specifico, articolato procedimento per la verifica del programma, in cui figurano tutti i soggetti che danno vita anche al processo di approvazione e definizione del programma speciale di protezione.

E così, come nell'ambito di quest'ultima procedura esiste un potere di proposta affidato, innanzitutto, al Procuratore della Repubblica, considerato un po' il *dominus* di questa fase propositiva, vista anche la sua consulenza obbligatoria e vincolante in caso di richiesta avanzata da altro soggetto, allo stesso modo, nel procedimento per la modifica o per la revoca del programma, il compito propulsivo viene prioritariamente affidato al Capo della Polizia, l'Organo tecnicamente più competente in tema di sicurezza ed anche responsabile in via esclusiva della tutela delle persone.

La norma in questione non avrebbe altrimenti individuato nel Capo della Polizia il primo soggetto titolare del potere di chiedere la verifica, distinguendolo, con la sua esatta qualifica, dai Procuratori e dai Prefetti, i quali, al contrario, vengono semplicemente identificati come "altre Autorità che hanno formulato la proposta".

Esiste quindi una perfetta simmetria tra il procedimento di adozione dello speciale programma di protezione e quello per la sua verifica. Nel primo, l'Organo competente in merito alla collaborazione offerta è il Procuratore della Repubblica che raccoglie ed utilizza le dichiarazioni rese dal collaboratore ed assume quindi, giustamente, una posizione predominante nella fase propulsiva; nel secondo, deve necessariamente essere il Capo della Polizia il primo titolare del potere di avviare la modifica o la revoca

del programma, essendo l'unico responsabile della sicurezza delle persone esposte a pericolo per effetto del contributo fornito alla giustizia, oltre a possedere una specifica competenza professionale.

D'altra parte, questo ruolo centrale del Capo della Polizia non potrebbe non essergli riconosciuto se solo si pensi alla responsabilità tecnico-operativa attribuitagli, per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, dalla legge n. 121/1981.

CAPITOLO III

Le modalità generali di applicazione dei programmi di protezione

§ 1) Le misure di protezione e di assistenza

a) la dislocazione sul territorio e la mimetizzazione

E' ormai noto che una delle prime forme di tutela disposte nei confronti del collaboratore e dei suoi familiari consiste nel loro immediato trasferimento in un comune lontano da quello di abituale dimora.

Più volte è stata evidenziata la particolare delicatezza di tale intervento, determinata sia dal fatto che interi nuclei familiari vengono strappati dai luoghi di abituale residenza, con la conseguente prospettiva di un loro difficile inserimento nel nuovo contesto sociale, sia dal pericolo, sicuramente incrementato, cui sarebbero esposti gli stessi nuclei nel momento in cui, per un qualsiasi motivo, dovessero fare rientro nelle località di origine.

Giova qui ribadire l'esigenza che il Magistrato proponente, proprio in questa prima fase, segnali con estrema prudenza e lungimiranza i casi in cui appare assolutamente necessaria l'adozione delle misure urgenti di protezione disposte dal Capo della Polizia, soprattutto per quanto riguarda i familiari. Ecco perché - e lo si dirà più compiutamente in seguito - si segnala l'opportunità che nel momento immediatamente successivo all'inizio della collaborazione o della concreta manifestazione dell'intenzione collaborativa, e comunque prima di trasferire le persone in altri

luoghi, gli addetti del Servizio Centrale di Protezione possano “intervistare” gli interessati, al fine di notizzarli su ogni singolo aspetto della vita “sotto protezione”.

Come detto, quindi, si provvede immediatamente alla sistemazione abitativa delle persone da proteggere nei nuovi luoghi di residenza attraverso il reperimento di abitazioni che devono essere idonee a fungere da domicilio protetto ed il cui canone di locazione è a totale carico del Servizio Centrale di Protezione.

Ai fini della distribuzione dei collaboratori e dei loro familiari sul territorio, il Servizio deve tenere conto, innanzitutto, delle esigenze di sicurezza.

Nella precedente relazione semestrale è stato già reso noto che, in ragione di tali finalità, da tempo si sta utilizzando un modello di valutazione statistica dei vari elementi caratteristici delle diverse aree territoriali.

Senza voler qui ripetere quanto detto circa il funzionamento di tale strumento di analisi, esaurientemente illustrato nel cennato rapporto, appare opportuno ricordare come l'applicazione di criteri quali l'“indice di rischio” ed il “fattore demografico” permette di pianificare le determinazioni da adottare nella dislocazione dei collaboratori e dei loro familiari sul territorio nazionale.

La concreta individuazione del primo criterio di valutazione si determina in base 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 art. 41 *bis* ord. pen. e popolazione;
3. rapporto tra forze dell'ordine e popolazione;

4. rapporto tra flussi migratori e popolazione.

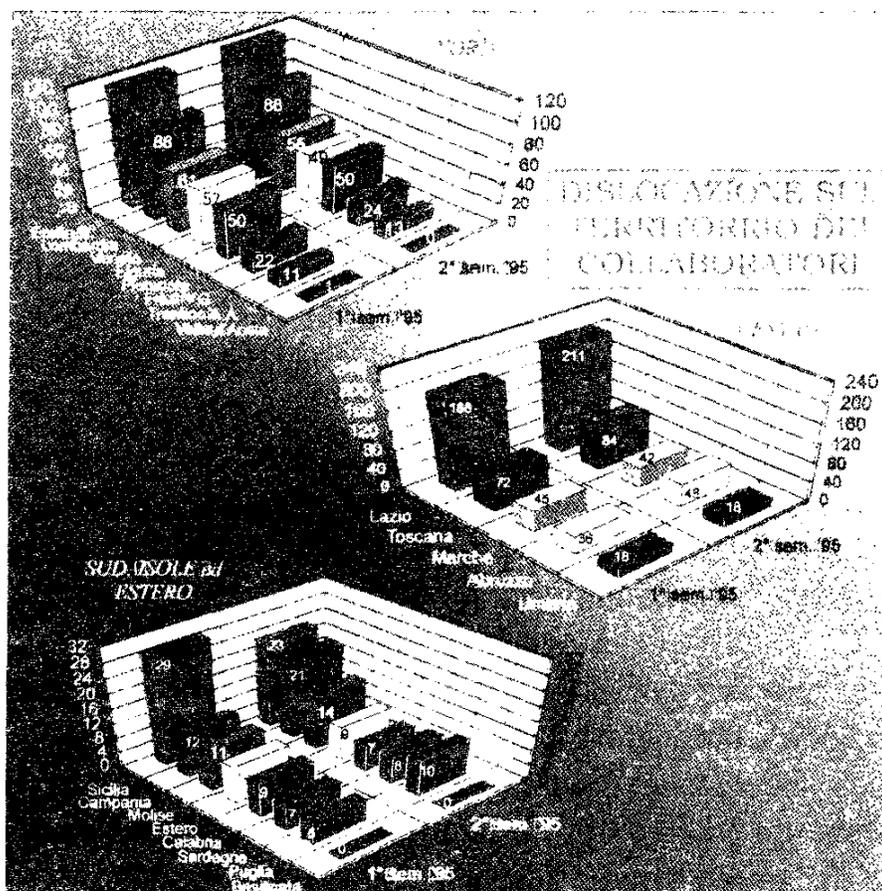
Per quanto riguarda invece il “fattore demografico”, è necessario calcolare il numero medio di abitanti per ciascuna delle sei classi in cui sono state ripartite le province italiane, a seconda della consistenza numerica della popolazione residente, e giungere pertanto alla determinazione del numero medio di collaboratori da distribuire nelle province di ciascuna classe.

A questo punto, quindi, si comprende ancora meglio quale rilevanza assume la concreta disponibilità del maggior numero di informazioni sulla tipologia, sull'entità e sugli sviluppi investigativi e processuali della collaborazione offerta, considerato che tutti questi elementi ad altro non servono se non ad accertare, oltre al livello del pericolo esistente, anche le zone del territorio meno insidiate dalle articolazioni periferiche delle organizzazioni criminali sulle quali ha riferito il collaboratore.

Ma anche un altro criterio occorre ormai tenere in debito conto nella valutazione sulla dislocazione territoriale delle persone da proteggere. Ci si riferisce in particolare alle diverse possibilità lavorative che ciascuna area geografica può concretamente offrire. In altri termini, in una prospettiva finalizzata ad un rapido, sicuro inserimento delle persone protette nel contesto sociale in cui vengono trasferite, è necessario che si valuti anche la consistenza della domanda di lavoro esistente nelle varie parti del territorio.

Né può sottacersi l'estrema importanza che riveste in tale disamina la distanza che separa l'Istituto di pena, dove si trova eventualmente recluso il collaboratore, dalla località protetta di residenza dei suoi familiari.

Occorre poi ricordare che, ove possibile, si cerca di tenere conto della richiesta dei Magistrati inquirenti di ubicare il collaboratore della giustizia in luoghi vicini alle Procure di appartenenza.



A questo punto, giova ricordare che le concrete modalità attuative della tutela dei collaboratori della giustizia si vanno sempre più conformando ai criteri dell'anonimato e della "mimetizzazione". I "tecnici" della protezione, dopo una fattiva ed

intensa esperienza, sono ormai in grado di affermare, senza tema di smentita, che la migliore forma di tutela è proprio quella che si assicura mantenendo la massima riservatezza intorno ai collaboratori, ai loro familiari ed alle loro attività sociali.

L'applicazione del criterio della mimetizzazione dovrebbe garantire il conseguimento di un altro obiettivo fondamentale: quello dell'inserimento delle persone protette nel tessuto socio-produttivo delle diverse comunità locali ove sono state trasferite.

Anche da ciò discende la rilevanza che gli strumenti del documento di copertura e del cambiamento delle generalità rivestono nel sistema di protezione dei collaboratori della giustizia.

Nel semestre in esame, sono stati rilasciati 285 documenti di copertura, tra cui spiccano, come consistenza numerica, le carte di identità e le patenti di guida, di cui sono stati rispettivamente emessi, 181 e 84 esemplari.

Per quanto riguarda invece il cambiamento delle generalità, il cui procedimento, attesa anche la rilevanza degli effetti civili e penali che ne possono conseguire, è piuttosto complesso, sono 108 le persone, tra collaboratori e familiari, per le quali è stata mutata, o è in via di cambiamento, l'identità.

b) gli spostamenti e le citazioni

La protezione di una persona esposta ad un grave ed attuale pericolo per effetto della collaborazione fornita agli Organi inquirenti non può ovviamente esaurirsi nel suo trasferimento in una zona lontana dai luoghi a "rischio".

Il collaboratore della giustizia è normalmente una persona soggetta ad una serie piuttosto numerosa di spostamenti in ragione, soprattutto, di esigenze connesse allo svolgimento di indagini o di processi penali e a cui provvede - sempreché non si tratti di soggetti detenuti in struttura carceraria - il Servizio Centrale di Protezione, se del caso delegando i relativi servizi ai reparti territoriali delle Forze di Polizia.

Si sono registrate alcune lamentele in seguito a veri o presunti disservizi verificatisi in occasione di trasferimenti per motivi di giustizia. Occorre preliminarmente tenere presente che il Servizio Centrale di Protezione, direttamente o tramite gli Organi territoriali, assicura una media quotidiana di circa venti accompagnamenti o scorte di collaboratori per motivi giudiziari, lungo tutto il territorio nazionale, per un totale annuo che supera i 3.500 spostamenti.

Ciò comporta, inevitabilmente, la possibilità che in alcuni casi - invero, numericamente esigui - si creino delle disfunzioni o addirittura delle impreviste assenze dei collaboratori alle scadenze processuali.

Al riguardo, si possono comunque formulare due considerazioni: innanzitutto, occorre precisare che di fronte all'enorme mole di citazioni cui deve far fronte il Servizio Centrale di Protezione il numero dei disservizi o dei mancati accompagnamenti accertati si è mantenuto in termini del tutto "fisiologici"; spesso, poi, i tempi stretti in cui occorre soddisfare le relative richieste provocano una serie di difficoltà, che vanno ad aggravare un'attività già di per sé non agevole.

Né possono essere sottaciuti gli enormi costi determinati da un numero così rilevante di scorte ai collaboratori della giustizia. In

tale ottica, quindi, si ritiene quantomai auspicabile che il recente disegno di legge sui dibattimenti a distanza - garantiti tramite il sistema della video-conferenza - possa essere presto recepito in una legge dello Stato. Rendendo obbligatorio l'uso di questo strumento per l'esame dei collaboratori della giustizia nei processi di mafia, infatti, si ridurrebbero in maniera considerevole i costi di trasferimento e si garantirebbe una migliore sicurezza.

Giova poi aggiungere che, settimanalmente, si devono assicurare almeno 50 accompagnamenti di familiari al colloquio con i collaboratori detenuti.

Al di là degli incontri tra collaboratori e familiari nei luoghi di detenzione dei primi, comunque da razionalizzare al fine di evitare un esorbitante dispendio di energie umane e materiali, non si ritiene possano essere invece accolte le richieste di accompagnamento di congiunti presso i luoghi in cui vengono celebrati gli interrogatori con i collaboratori detenuti.

Ciò, sia perché tali incontri si verificano in assenza di autorizzazione del competente Magistrato di Sorveglianza, sia, soprattutto, per motivi connessi con la sicurezza delle persone interessate.

c) l'assistenza economica

Lo stato di disagio che alcuni collaboratori della giustizia hanno recentemente manifestato, si riferisce, in linea di massima, agli aspetti economici connessi ai programmi di tutela predisposti ed attuati in loro favore.

In prima analisi, occorre sottolineare come il contenuto e la valenza delle misure assistenziali siano ormai compiutamente disciplinate, non solo dal decreto interministeriale "riservato" del 24 novembre 1994, attuativo delle disposizioni recate dall'art. 10, comma 3, L.n. 82/1991, ma anche dalle varie deliberazioni adottate in merito dalla Commissione Centrale.

Invero, non si può dimenticare che tale Collegio, sia attraverso la fissazione dell'assegno di mantenimento e delle integrazioni per i familiari a carico, sia attraverso gli speciali programmi di protezione definiti dalla stessa Commissione Centrale, sia, da ultimo, attraverso le decisioni adottate sulla base delle singole istanze dei destinatari degli speciali programmi, indica le direttive in tema di assistenza da fornire alle persone sottoposte alle speciali misure tutorie.

La Commissione Centrale, d'altra parte, nelle sue determinazioni tiene sempre conto della particolare natura dei contributi economici che, per la loro intrinseca temporaneità, non possono impegnare lo Stato, sotto il profilo dell'assistenza, al di là di una forma di mantenimento preordinata esclusivamente alla protezione dei destinatari.

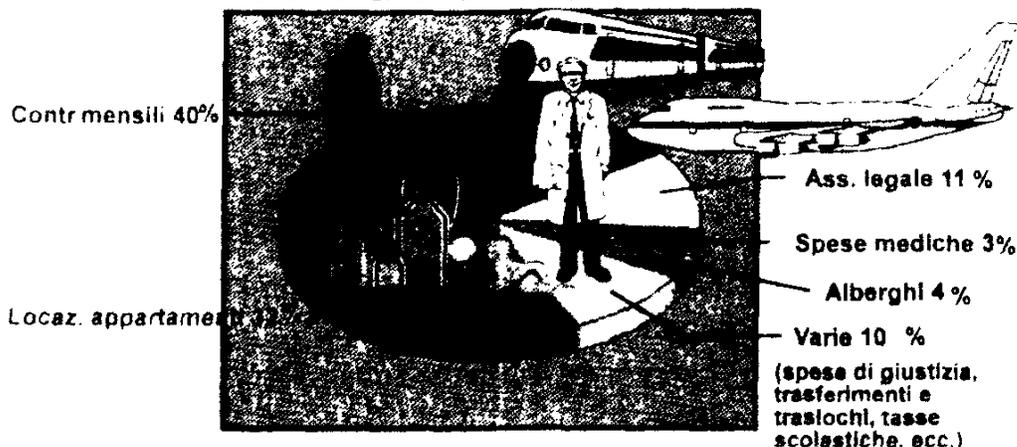
Non va infatti dimenticato che le misure di assistenza economica possono essere disposte in favore del collaboratore e degli eventuali familiari a carico solo qualora ciò si riveli necessario ai fini della loro sicurezza. Ciò non solo è espressamente previsto dagli artt. 9, comma 1, e 10, comma 1, della legge n.82/1991, ma discende come logico corollario dall'applicazione del principio, fatto proprio dal Legislatore, secondo cui l'intero sistema di protezione non deve sottostare a logiche premiali, bensì ispirarsi a mere esigenze di sicurezza.

Ciò non toglie che, ove ricorrano speciali esigenze da correlarsi a particolari necessità di ordine tutorio, l'assegno di mantenimento possa essere integrato con deliberazione della Commissione Centrale, su motivata richiesta dell'Autorità proponente, sentito il Procuratore Nazionale Antimafia nei casi previsti dall'art. 3 del D.I. 24 novembre 1994, n. 687.

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza



**Distribuzione in percentuale delle
spese sostenute dal Servizio
Centrale di Protezione**



Com'è noto, l'assistenza economica prestata ai collaboratori ed ai loro familiari comprende, tra l'altro, il pagamento, da parte del Servizio Centrale di Protezione, del canone di locazione degli appartamenti all'uopo utilizzati, delle spese e degli onorari degli avvocati difensori dei collaboratori, per procedimenti penali relativi a fatti commessi anteriormente all'ammissione al programma.

Per quanto riguarda in particolare l'assistenza legale, la rilevante e sempre crescente incidenza di tale forma di spesa sul totale degli oneri economici impegnati dal Servizio Centrale di Protezione, rende forse auspicabile il suo adeguamento al sistema previsto per il gratuito patrocinio.

d) l'assistenza sanitaria

Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, si è già precisato nella precedente relazione che negli speciali programmi di protezione è previsto che la stessa debba comprendere la copertura delle spese per esigenze sanitarie di carattere diagnostico o terapeutico quando, per motivi di sicurezza, risulti impossibile avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie.

Attesa tale statuizione, il Servizio ha provveduto a rimborsare le spese di carattere sanitario sostenute dai soggetti sottoposti a protezione, purché connotate dalle caratteristiche sopra enunciate.

In proposito, appare comunque opportuno evidenziare che i collaboratori ed i loro familiari hanno la possibilità di ricorrere alle cure dei medici della Polizia di Stato, posti a disposizione dal Servizio Centrale di Protezione.

Spesso, però, gli interessati hanno preferito rivolgersi a strutture private, non sempre potendo riscontrare una maggiore competenza professionale.

Nella rapporto relativo al primo semestre era stato formulato l'auspicio che si potesse realizzare un sistema che, pur senza fare necessariamente ricorso allo strumento del cambiamento delle generalità, permettesse alle persone sottoposte allo speciale programma di protezione di poter fruire, in completa riservatezza e sicurezza, delle strutture sanitarie pubbliche. Si è avuto modo di riscontrare, dal grafico precedente, l'incidenza delle spese sanitarie sul totale delle "uscite" del Servizio Centrale di Protezione.

In proposito, si coglie l'occasione per annunciare che è ormai in fase di conclusione un'intesa, a carattere sperimentale, con alcune UU.SS.LL., grazie alla quale si potranno dotare, in forma assolutamente mimetizzata e quindi "sicura", tutti i collaboratori della giustizia ed i loro familiari residenti in una certa area di regolare tessera per l'assistenza sanitaria pubblica, ovviamente intestata a nominativi di copertura. Il sistema dovrebbe essere progressivamente esteso a tutto il territorio nazionale.

§ 2) Le misure tutorie nei confronti dei collaboratori detenuti

a) la detenzione in carcere

L'art. 27, comma 3, della Costituzione prevede che "le pene (...) devono tendere alla rieducazione del condannato".

Nel nostro sistema giuridico, quindi, accanto al concetto della pena come corrispettivo, come castigo giuridico inflitto a chi ha violato i comandi imposti dal Legislatore, si pone il principio della pena come forma di emenda del condannato, funzione che è stata poi opportunamente esaltata dalle disposizioni previste dall'Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modificazioni).

In ragione di ciò, la pena moderna, più che verso il passato, deve essere protesa verso il futuro. Le carceri, infatti, da semplici luoghi di esecuzione della pena, vanno assumendo le caratteristiche di istituti di disciplina costruttiva e di rieducazione, dove si svolge un'opera di prevenzione tesa ad evitare che l'individuo che ha commesso un reato, una volta uscito all'esterno, torni a violare la legge penale.

Questi pochi cenni alla funzione della pena possono apparire scontati o addirittura banali, ma si rivelano essenziali per risolvere una questione, forse mai affrontata con seria, ferma volontà costruttiva: accertare fino a che punto si integrano due sistemi normativi ed organizzativi, creati per il perseguimento di due finalità di interesse costituzionale: quello della sicurezza e quello della rieducazione dei collaboratori della giustizia condannati.

Al riguardo, pur senza avere la pretesa di invadere settori di pertinenza di giuristi e studiosi delle materie penalistiche, appare quantomai opportuno formulare alcune riflessioni.

Indubbiamente, l'obiettivo della massima protezione da assicurare ai collaboratori della giustizia ha portato il Legislatore del '92 a modificare il sistema creato dalla legge n. 82/1991 attraverso l'introduzione di due norme quali gli artt. 13 *bis* e 13 *ter*, che consentono, a certe condizioni, di poter scontare la pena detentiva in una struttura extracarceraria oppure di poter fruire dell'applicazione di forme sanzionatorie alternative alla detenzione.

Correttivi estremamente opportuni, si dirà nella seconda parte di questa relazione. In un particolare momento storico della lotta alla mafia - nell'estate del '92, all'indomani delle stragi di Capaci e di Via D'Amelio - occorre garantire la massima sicurezza a collaboratori che stavano per aprire uno squarcio incredibilmente ampio e profondo nel cuore delle grandi organizzazioni criminali, e le nostre strutture, a cominciare da quelle penitenziarie, non erano compiutamente preparate a garantire la necessaria protezione ai collaboratori che si facevano via via sempre più numerosi, né - d'altronde - avrebbero potuto esserlo visti i tempi così rapidi di sfaldamento della "mitica" cultura dell'omertà.

Si potrebbe osservare che, per coloro nei cui confronti sono state applicate tali misure, si è considerata prevalente la finalità della sicurezza rispetto a quella della rieducazione del condannato. Questo è vero solo in parte, perché deve comunque riconoscersi che si tratta di persone che per il semplice fatto di essere così decisamente passate dalla "parte" dello Stato hanno dimostrato di aver già compiuto importanti passi verso una piena riabilitazione, avendo comunque espiato un minimo di pena sufficiente per

favorire quel riadattamento alla società civile che si richiede al fine di evitare il ritorno al crimine.

L'obiettivo del reinserimento sociale del collaboratore detenuto, quindi, non può e non deve mai essere trascurato, e si avrà modo d'osservare in che modo se ne tiene conto nel procedimento per la concessione delle misure alternative alla detenzione previsto dall'art. 13 *ter*, della L.n. 82/1991.

Accolto tale criterio, occorre guardare a tutti quei collaboratori della giustizia che sono ristretti nei vari Istituti penitenziari e che costituiscono il 21% del totale dei c.d. "pentiti".

Non si vogliono certamente affrontare problematiche che afferiscono alle competenze del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ma appare opportuno insistere su un obiettivo, peraltro già perseguito dal Dicastero di Grazia e Giustizia con la destinazione di Istituti di pena o di apposite sezioni di carceri alla custodia di collaboratori della giustizia detenuti.

Anticipando una riflessione che verrà approfondita nella parte della relazione dedicata all'evoluzione del fenomeno, si ritiene infatti determinante favorire l'istituzione di un "circuito penitenziario differenziato" - anche perfezionando quello esistente - per i collaboratori della giustizia, al fine di assicurare loro un trattamento più favorevole, sia sotto il profilo umano, che sotto quello materiale, in grado di coniugare le imprescindibili esigenze di sicurezza con i fini rieducativi della pena, tenendo sempre in debito conto che si tratta di persone che, per la difficile scelta operata, hanno già percorso parte del cammino di recupero alla vita "normale".

In questa prospettiva, fiduciose aspettative si ripongono nell'emanando provvedimento regolamentare di cui all'art. 13 *ter*, comma 4, della L.n. 82/1991, che stabilirà le modalità attuative delle disposizioni dell'Ordinamento penitenziario applicabili alle persone sotto protezione e con cui si garantirà quell'auspicato miglioramento dello *standard* dei programmi di protezione e, si spera, un ulteriore incremento qualitativo del fenomeno.

b) la detenzione in struttura extracarceraria

In linea con i concetti espressi nel precedente paragrafo circa le finalità tutorie e rieducative del trattamento penitenziario del collaboratore detenuto, questa Amministrazione è consequenzialmente indotta a concepire la detenzione extracarceraria come forma di restrizione assolutamente eccezionale e, quindi, da limitare il più possibile.

Nella relazione concernente il primo semestre del '95 sono stati esaurientemente illustrati i motivi per cui è necessario ridurre al minimo il ricorso a tale strumento: da una parte, il disagio psichico a cui risulta inevitabilmente esposto il collaboratore "ristretto" in strutture non adatte allo scopo e quindi deleterie per l'equilibrio psicofisico dello stesso; dall'altra, il considerevole dispendio di risorse, umane e materiali, messe in campo dalle Forze di Polizia per custodirlo, sottratte, quindi, ad altri pressanti compiti di istituto.

A queste motivazioni, si devono necessariamente aggiungere quelle connesse alla necessità che l'espiazione in carcere della pena del collaboratore favorisca il suo pronto e concreto reinserimento nel tessuto sociale. Tutto ciò, ovviamente, sempre in un contesto che offra le massime garanzie di tutela dell'interessato, che rimane

comunque un bersaglio per le organizzazioni criminali dallo stesso chiamate in causa.

E' chiaro, quindi, che la necessaria rieducazione del collaboratore condannato non si può efficacemente perseguire in una struttura, quale può essere una caserma di polizia, dove non esistono gli uomini, i mezzi, la mentalità e la professionalità adatti allo scopo.

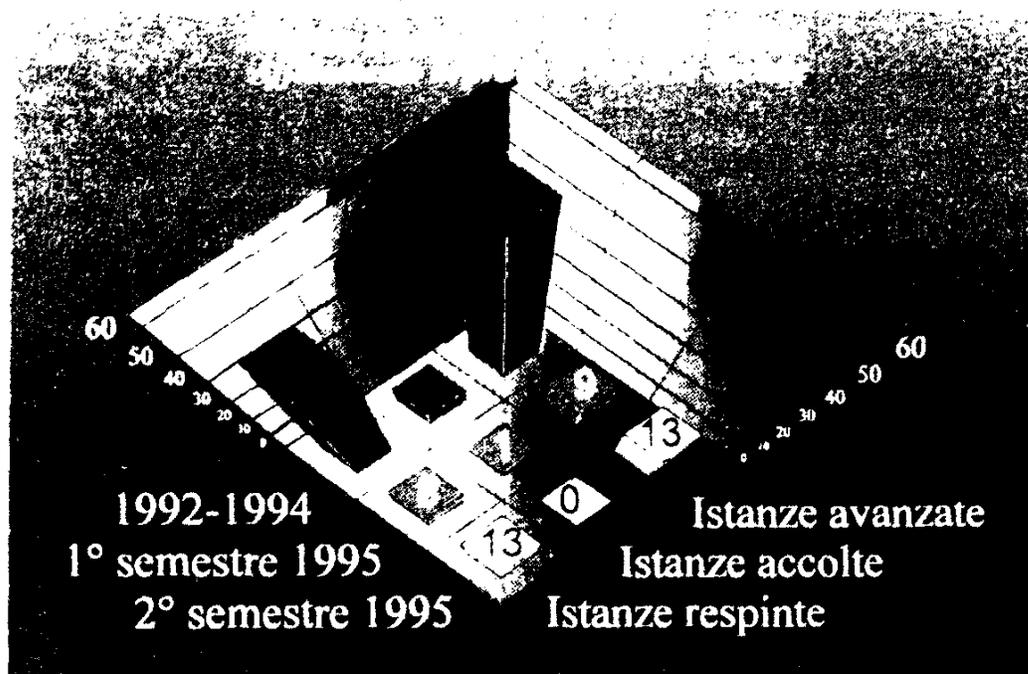
Occorre peraltro far presente che l'auspicio di una limitazione delle misure di detenzione extracarceraria formulato nella relazione precedente non sembra essere stato recepito, se solo si pensa che i collaboratori che fruiscono della misura ex art. 13, comma 4, sono aumentati da 13 a 14 unità, mentre le custodie extramurarie previste dall'art. 13 *bis*, sono "lievitate" da 13 a 18. Nel rimandare a quanto si dirà nel prosieguo del presente elaborato sull'argomento, si ritiene opportuno rinnovare detto auspicio.

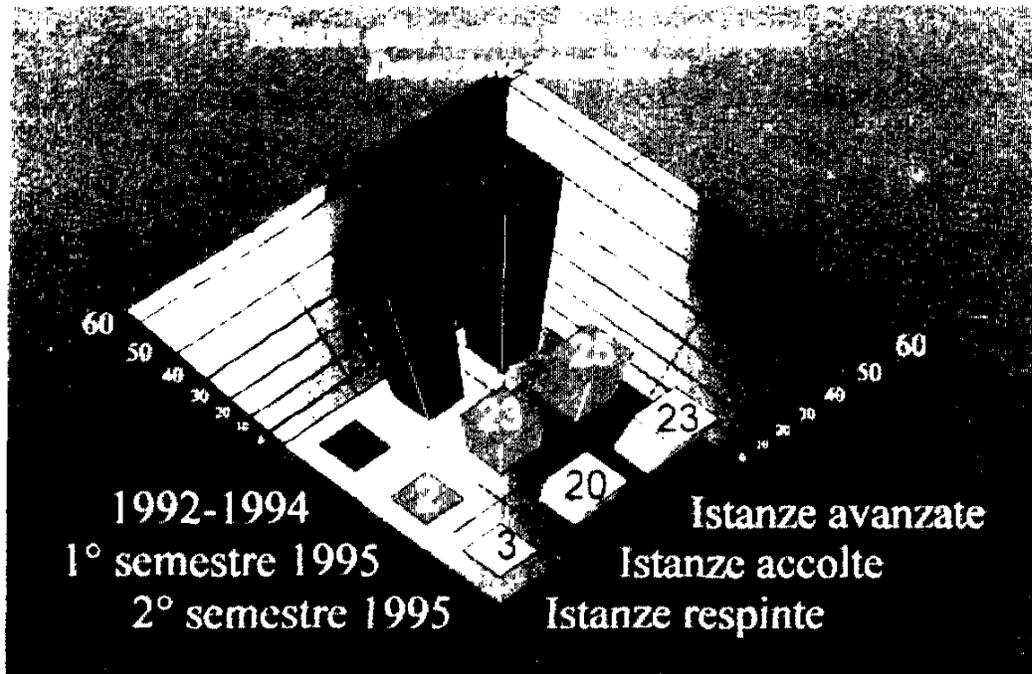
c) le misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario

Com'è noto, nei confronti dei collaboratori della giustizia titolari di uno speciale programma di protezione la concessione di una delle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI del titolo I della legge 26 luglio 1975, n. 354, dei permessi premio o del lavoro all'esterno, può essere disposta - anche in deroga alle vigenti norme, ivi comprese quelle relative ai limiti di pena - dopo aver acquisito il parere della Commissione Centrale che, a sua volta, provvede ad acquisire le necessarie informazioni dal Pubblico Ministero competente per i reati in ordine ai quali il collaboratore sta fornendo il proprio contributo.

Anche dai dati relativi all'ultimo semestre, di seguito riportati, si conferma la tendenza del Tribunale di Sorveglianza - peraltro pienamente condivisa dalla Commissione Centrale e da questa Amministrazione - di privilegiare, soprattutto per motivi di sicurezza, la concessione del beneficio penitenziario della detenzione domiciliare piuttosto che quello dell'affidamento in prova al Servizio Sociale

Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza



Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza

Da qualche mese la Commissione Centrale, nell'esercizio dei suoi poteri consultivi sulla concessione delle misure alternative alla detenzione, ha instaurato una prassi particolarmente interessante, che vale la pena di segnalare perché bene si inquadra nella prospettiva di reinserimento sociale del collaboratore detenuto a cui si è fatto cenno nelle pagine precedenti.

Il predetto Collegio, infatti, modula l'esito del proprio parere sulla base della quantità della pena espiata dal collaboratore interessato, rapportata al periodo complessivo da scontare, esprimendosi sfavorevolmente nei casi in cui l'esiguità del periodo trascorso in detenzione non può presumibilmente aver consentito di raggiungere la finalità di emenda del condannato.

Questa linea di condotta della Commissione appare condivisibile, non solo sotto il profilo strettamente giuridico, ma

anche per la sua rispondenza alle finalità a cui si è ispirato il Legislatore.

D'altra parte, lo stesso Tribunale di Sorveglianza di Roma, in una recente sentenza, ha osservato che la pronuncia circa la concessione delle misure alternative ad un collaboratore titolare di programma speciale, pur "potendo prescindere (...) dai parametri normativi contenuti per essa nell'ordinamento penitenziario, sia relativamente ai termini temporali di ammissibilità, sia ai requisiti oggettivi e soggettivi individuati dal Legislatore, non può certamente sottrarsi alla valutazione circa il buon esito della prova in ambiente libero, sia sotto l'aspetto dell'esclusione della recidività del condannato, sia sotto l'aspetto del soddisfacimento delle precipua finalità della sua rieducazione".

P A R T E S E C O N D A :

*evoluzione del sistema di
protezione*

CAPITOLO I

Il superamento dell'emergenza

Le numerose ed incisive leggi che si sono susseguite negli ultimi quindici anni nel nostro Paese costituiscono, molto probabilmente, l'apparato normativo antimafia più completo ed efficace che si possa rilevare nell'ambito dei Paesi democratici, europei ed extraeuropei.

Il sistema di contrasto alla criminalità organizzata che ne deriva, infatti, si articola in una complessa ed esaustiva serie di interventi che spaziano dagli aspetti penali a quelli procedurali, dai profili organizzativi degli Uffici giudiziari a quelli delle Forze di Polizia, dalla disciplina penitenziaria alla protezione dei collaboratori della giustizia.

Non può certamente negarsi, comunque, che gran parte della produzione normativa antimafia sia stata determinata - se non a volte anche ispirata - da momenti di reazione ad eventi luttuosi particolarmente drammatici ed eclatanti.

In altri termini, si assisteva frequentemente ad interventi normativi di tipo eccezionale, dettati da situazioni contingenti e straordinarie, e collocati al di fuori di una qualsiasi pianificazione strategica.

Una volta cessata la situazione particolare che aveva determinato l'intervento normativo specifico, si rendeva poi necessario "ripensare" i moduli ordinamentali ed organizzativi del

settore interessato, al fine di adeguarli a nuove realtà, non più emergenziali.

Per quanto riguarda la materia dei collaboratori della giustizia, se si prende come dato di riferimento di partenza il 1991, sembra invece essersi verificato il contrario. Il Legislatore di quell'anno, infatti, ha delineato un quadro di riferimento normativo sufficientemente preciso e pianificato. La legge n.82/1991 rappresenta il chiaro e tangibile risultato di una ben ponderata scelta strategica di ampia portata.

Ogni strategia, per essere tale, deve porsi degli obiettivi da raggiungere e operare una pianificazione dei mezzi, delle risorse e dei tempi necessari per ottenere gli scopi prefissati.

Ora, se è vero che la finalità a cui la legge in questione dichiaratamente si ispira è rappresentata dall'esigenza di garantire il massimo grado di protezione e di sicurezza ai collaboratori della giustizia ed alle loro famiglie, non può d'altra parte dubitarsi che l'ulteriore obiettivo del Legislatore fosse quello di incentivare il fenomeno delle collaborazioni come rilevante strumento di contrasto al crimine organizzato, soprattutto di tipo mafioso, evitando peraltro di cadere nella facile tentazione di svilire ed irretire l'azione statale in meccanismi di tipo "premiale".

Ebbene, i dati riportati sia nella prima parte di questa relazione, sia nel precedente rapporto semestrale confermano, senza possibilità di smentita, che la normativa di settore ha ampiamente raggiunto gli obiettivi prefissati: sia perché il sistema di tutela dei collaboratori e dei loro familiari ha funzionato egregiamente, sia perché, di conseguenza, il numero delle collaborazioni è aumentato secondo un *trend* difficilmente preventivabile all'inizio.

Ciò rappresenta una chiara ed inconfutabile riprova che il Legislatore del '91 ha operato al di fuori di pressanti logiche emergenziali, proiettandosi in una prospettiva di ragionata programmazione di obiettivi.

Peraltro, se si può da un lato affermare che le norme in questione non hanno risentito, all'atto della loro produzione, di quell'eccezionalità e di quella straordinarietà che connotano gli interventi statali nei momenti di forte tensione e di emergenza, non si può fare a meno di notare che il sistema di protezione, per altro verso, ha cominciato ad evidenziare, ad un certo momento, una serie di difficoltà che ne hanno in qualche modo incrinato, di fronte all'opinione pubblica, sia la credibilità, sia la stessa ragion d'essere.

In altri termini, è successo, paradossalmente, che la consistente crescita del numero delle persone protette - inaspettata, sotto un profilo quantitativo - ha ben presto fatto scivolare il sistema di tutela dei collaboratori della giustizia in una situazione di emergenza e di eccezionalità, del tutto assenti nel momento iniziale.

Oggi, infatti, il sistema di protezione dei collaboratori della giustizia potrebbe trovarsi a breve esposto ad ulteriori difficoltà a causa dell'enorme, non del tutto previsto aumento del fenomeno del "pentitismo"; proprio a causa dei risultati positivi scaturiti da una corretta applicazione del sistema stesso.

D'altra parte, occorre formulare a questo punto un'altra considerazione.

Se è vero che il Legislatore del '91 ha legiferato in un clima non ancora fortemente e drammaticamente allarmato, è anche vero, di converso, che la legge sulla protezione dei collaboratori della giustizia ha assunto una diversa fisionomia a seguito delle

modifiche apportate nell'estate del '92, quando cioè il Paese, scosso dalle stragi di Capaci e di Via D'Amelio a Palermo, sentì l'insopprimibile bisogno di reagire con forza a tanta, efferata violenza.

Vennero perciò introdotte delle norme di emergenza - gli artt. 13 *bis* e 13 *ter* di cui si è già fatto cenno - in un contesto ordinamentale che originariamente non presentava tale connotazione.

E' indubbio che queste modifiche, assicurando la soddisfazione in maniera ancora più efficace dei profili di sicurezza dei collaboratori della giustizia detenuti, hanno consentito di rinvigorire ulteriormente l'azione di repressione delle aggregazioni di tipo mafioso. Se oggi si possono celebrare i processi per quei terribili fatti di sangue a cui si è fatto cenno, e non solo per quelli, lo si deve anche a questi utili strumenti, introdotti nel sistema in un momento in cui non si poteva ovviamente ancora disporre di un capace circuito penitenziario differenziato, quantitativamente e qualitativamente idoneo a sopportare un carico di lavoro inaspettato.

Se tutto ciò è vero, è evidente che ci troviamo di fronte a due forme di emergenza, nate in momenti diversi ma tra loro correlate: la prima, creata dal sistema stesso, dal suo operare; la seconda, invece, imposta al sistema dal di fuori, a causa dei drammatici eventi verificatisi dopo l'entrata in vigore della legge, ma entrambe da superare, se non si vuole che l'intero sistema rischi di appesantirsi ed attenuare gli effetti positivi che ha sin qui prodotto e che può ancora offrire.

E' innegabile che un apparato ordinamentale creato per disciplinare un fenomeno della realtà sociale non può cristallizzarsi ed irrigidirsi attorno al suo nucleo strutturale originario, rimanendo

sostanzialmente immutato nel tempo, ma, per essere efficace, deve sapersi adeguare alle modificazioni intervenute nel quadro di riferimento in cui opera.

Proseguendo lungo il cammino che i Regolamenti del '94 e l'avviata riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione hanno già tracciato, occorre quindi apportare i necessari correttivi, finalizzati ad evitare la degenerazione del sistema in un incontrollato ed incontrollabile regime "assistenzialistico", al di fuori di una benché minima programmazione di idonee strategie risolutive.

Se era inevitabile che una prima, più o meno lunga, fase di applicazione delle norme di settore si caratterizzasse per la sua "emergenzialità", appare opportuno che l'istituto, ormai positivamente sperimentato ma attualmente in qualche difficoltà, sia "tonificato e rinvigorito", perché il fenomeno della collaborazione con la giustizia possa continuare ad essere valutato in termini positivi come il frutto di una scelta civile di lealtà e di onestà verso le Istituzioni e, in ultima analisi, verso l'intera collettività.

Occorre quindi capitalizzare la "ricchezza" di esperienze accumulate in questi anni ed investire sinergicamente le migliori risorse disponibili in una pianificata strategia di ampio respiro tesa a migliorare il sistema di tutela dei collaboratori della giustizia, razionalizzandolo ed adeguandolo alle aumentate esigenze che sia le persone protette, sia gli apparati di protezione, sia le strutture investigative, sia, infine, gli organi giudiziari hanno nel tempo opportunamente manifestato.

In tale ottica, pertanto, non si può fare a meno di focalizzare l'attenzione, da un lato, sul qualificato e solerte impegno che sta approfondendo il Gruppo di lavoro interministeriale (Grazia e

Giustizia - Interno), che si occupa, ormai da tempo, delle tematiche relative alla protezione dei collaboratori della giustizia e, dall'altro, sull'ormai avviata ristrutturazione del Servizio Centrale di Protezione.

Com'è noto, l'idea originaria di istituire il cennato Gruppo di lavoro venne formalmente manifestata in occasione di una riunione interministeriale, tenutasi il 25 gennaio 1994 sotto la presidenza del Ministro dell'Interno *pro tempore*, ed appositamente richiesta dalla Commissione Centrale ex art. 10, della L.n. 82/1991 al fine di portare all'attenzione dei "vertici" istituzionali le molteplici problematiche che in qualche modo si erano già evidenziate in quasi tre anni di operatività del sistema.

Come risultato dei serrati lavori del citato Gruppo, furono emanati, il 24 novembre di quell'anno, i Regolamenti di attuazione del 3° comma dell'art. 10 della predetta legge, decreti che, contrariamente a talune previsioni, hanno permesso un ulteriore aumento del fenomeno collaborativo. E' inoltre in fase conclusiva, come detto, l'elaborazione del testo regolamentare sul trattamento penitenziario dei collaboratori detenuti.

Il "nuovo" Servizio Centrale di Protezione è formalmente nato il 26 maggio 1995 e si avrà modo di osservare nel prosieguo della relazione come se ne stia rapidamente completando la riorganizzazione, pur nel rispetto dei necessari tempi tecnici.

CAPITOLO II

Gli aspetti normativi

La razionalizzazione del sistema. Il Gruppo di lavoro interministeriale ed i problemi da affrontare:

a) la tutela dei collaboratori della giustizia tra misure speciali e misure ordinarie: revisione dei presupposti richiesti per l'ammissione allo speciale programma di protezione.

Una delle critiche che più insistentemente viene mossa al sistema di protezione dei collaboratori della giustizia fa riferimento al numero delle persone tutelate ed assistite, giudicato eccessivamente elevato.

In effetti, si è già detto che la inaspettata crescita del fenomeno del "pentitismo" ha determinato qualche disfunzione nel sistema di protezione. Il non aver esattamente compreso - se mai ciò era possibile - quale poteva essere la portata di tale *escalation* ha indubbiamente causato qualche difficoltà nel far fronte agli innumerevoli problemi connessi con la protezione e l'assistenza di un numero così vasto di persone.

Ma non è tanto il profilo quantitativo del fenomeno a determinare l'esigenza di una razionalizzazione del sistema.

Non potendosi infatti non esprimere soddisfazione per il fatto che si vanno sempre più ingrossando le fila di coloro che abbandonano il mondo del crimine, per risolvere il problema quantitativo potrebbe essere sufficiente potenziare le forze messe in campo per la protezione dei collaboratori della giustizia.

Ciò che invece si vuole e si deve migliorare è lo *standard* di sicurezza e di assistenza nei confronti dei collaboratori. Occorre, in altri termini, non solo potenziare e perfezionare gli strumenti operativi di tutela e di assistenza, ma anche adeguarli o, meglio, “calibrarli” alle diverse, variegate esigenze tutorie ed assistenziali che ciascuna vicenda soggettiva presenta.

Per raggiungere questo risultato appare opportuno selezionare in maniera più adeguata le persone da ammettere allo speciale programma di protezione. Innalzare il livello qualitativo della protezione e dell’assistenza, infatti, significa anche individuare con maggiore accuratezza gli elementi oggettivi che qualificano chi ha offerto un certo contributo agli Organi inquirenti come un soggetto “a rischio”.

Tutto ciò, tenendo sempre presente che la “specialità” delle situazioni di pericolo, da cui poi si determina la necessità degli interventi tutori ed assistenziali previsti dal sistema normativo della L.n. 82/1991, deve sempre porsi in rapporto di eccezionalità rispetto alla “normalità” dei casi per i quali è sufficiente una protezione ordinaria.

Ma se proprio questo è il fine dello speciale programma di protezione, quello cioè di garantire la massima tutela possibile, anche attraverso deroghe alle norme vigenti, è di tutta evidenza

come debba essere operato un ponderato accertamento delle situazioni abbisognevole di tali provvedimenti.

Non si deve infatti dimenticare che le misure contenute nel programma di protezione sono, per definizione, "speciali" e vanno di conseguenza adottate in circostanze altrettanto particolari.

Considerato che l'attuazione di uno speciale programma di protezione, oltre a comportare impegni piuttosto gravosi da parte dello Stato, può determinare, come detto, possibili deroghe alla normativa vigente (basti pensare alle norme sulla detenzione extracarceraria, a quelle sulla concessione delle misure alternative alla detenzione o ancora al cambiamento delle generalità), è fondamentale che si faccia comunque chiarezza, se necessario ripensandole o riformulandole, sulle regole da osservare per l'applicazione di queste norme speciali.

A questo punto, però, si rivela pregiudiziale domandarci in che cosa consiste la differenza tra le misure di tutela "ordinarie" e quelle "speciali".

Le prime sono quelle attuabili dall'Autorità di pubblica sicurezza o, se si tratta di persona detenuta, dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, e che comunque possono essere realizzate senza che si dia corso alla procedura per la definizione dello speciale programma di protezione. Tali forme di tutela non presuppongono una situazione di pericolo così elevato da rendere necessari, ad esempio, il cambiamento delle generalità, la detenzione al di fuori del carcere, ecc..

Le seconde, invece, sono quelle forme di tutela e, se necessario, di assistenza che, attesa la loro particolare complessità e delicatezza, necessitano per la loro attuazione di una particolare

procedura di autorizzazione. In altre parole, esistono delle misure che non possono essere adottate se non in presenza di un programma speciale di protezione: per fare solo altri due esempi, oltre quelli precedenti, basti pensare ad un semplice trasferimento di residenza di persone da proteggere da una provincia ad un'altra, o addirittura all'estero, o ancora al rilascio dei documenti di copertura.

Appare evidente che le misure "speciali" dovranno essere richieste ed applicate solo quando si presenti una situazione di rischio talmente grave ed attuale da rendere assolutamente necessario l'apprestamento di una protezione che non può autonomamente essere posta in atto dalle Autorità di p.s. o dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

In questo quadro di riferimento, sarebbe auspicabile pervenire, *de iure condendo*, ad una riqualificazione e ad un potenziamento delle misure ordinarie di protezione e di assistenza, affinché l'uso dello strumento del programma speciale possa essere limitato ai casi di pericolo effettivamente grave ed attuale.

In altri termini, molte situazioni di rischio potrebbero essere efficacemente fronteggiate dal Prefetto, se solo questi disponesse di maggiori margini di manovra, evitando così di dover mettere in moto per ogni caso di collaborazione gli onerosi, complessi meccanismi della "protezione speciale".

Chiariti questi punti, non appare inutile ricordare che la definizione e l'attuazione degli speciali programmi di protezione costituiscono i momenti conclusivi di un ben delineato procedimento amministrativo nel quale operano tre soggetti fondamentali - Magistrato, Commissione Centrale e Capo della Polizia - sulla base di regole che ne stabiliscono i rispettivi obblighi e poteri.

Tra le suddette norme, le più importanti sono quelle che disciplinano i meccanismi ed i criteri per la valutazione ai fini dell'ammissione agli speciali programmi di protezione, attualmente subordinata alla contestuale sussistenza dei seguenti requisiti:

- a) esposizione a grave ed attuale pericolo;
- b) inadeguatezza delle ordinarie misure di protezione;
- c) collaborazione prestata relativamente ai delitti previsti dall'art. 380 c.p.p..

Nell'ottica di una più accurata selezione dei soggetti da ammettere agli speciali programmi, non sembra possa intervenire sui primi due punti.

Da una parte, infatti, si presenta particolarmente difficile individuare rigidi criteri sulla base dei quali poter fondare una serena valutazione sulla gravità e sull'attualità del rischio corso da persone che collaborano con gli inquirenti. E' evidente che le combinazioni degli elementi che caratterizzano una situazione di grave pericolo possono essere così numerose e diverse tra loro da rendere praticamente impossibile prevederne una loro compiuta elencazione e disciplina.

Dall'altra, attesa la descritta difficoltà di regolamentare il giudizio sul "grado" di pericolosità di una certa situazione, non si vede come poter imporre all'Organo proponente delle regole certe e rigide da applicare alla valutazione sulla adeguatezza delle misure tutorie ed assistenziali fino a quel momento disposte rispetto alle esigenze del collaboratore e dei suoi familiari.

Occorre inoltre considerare che i due profili del pericolo e della insufficienza delle misure sono strettamente correlati ed interdipendenti tra loro. Il pericolo cui è esposto il collaboratore e la

sua famiglia si qualificherà grave ed attuale nel momento in cui ci si renderà conto della inadeguatezza delle misure tutorie "ordinariamente" adottabili dall'Autorità di p.s. o dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, così come le cennate forme di protezione si riveleranno insufficienti a garantire l'incolumità fisica delle persone "a rischio" nel momento in cui la minaccia portata alle stesse sarà così presente e preoccupante da rendere necessaria la pronta adozione di contromisure eccezionali.

E' evidente pertanto che l'obbiettivo di una ponderata valutazione delle situazioni da fronteggiare con lo speciale programma di protezione, in termini di miglioramento del sistema, sembra potersi più agevolmente conseguire sul versante "oggettivo", provvedendo ad una attenta cernita dei reati in ordine ai quali il pentito può rendere dichiarazioni.

In tal modo, sarà possibile procedere ad una concreta selezione - in termini quantitativi e qualitativi - delle persone che necessitano di un rilevante impegno istituzionale e di un oneroso dispendio di risorse, umane e materiali, al fine di garantire loro effettive condizioni di sicurezza, e di consentire lo svolgimento di una proficua collaborazione con la Giustizia, nell'ottica di una sempre più incisiva strategia di contrasto alla criminalità organizzata ed eversiva.

Nel delineato orientamento, il richiamo a tutti i reati contemplati dall'art. 380 c.p.p. potrebbe essere circoscritto solo ad alcuni di essi. Si potrebbe infatti fare riferimento all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. e, quindi, ai delitti relativi all'associazione mafiosa o finalizzata al traffico di droga, ai reati di terrorismo e al sequestro di persona a scopo di estorsione, senza peraltro dimenticare l'associazione per delinquere "semplice", soprattutto per le potenzialità di espansione oltre confine che talune manifestazioni

criminoze, quali il traffico internazionale di auto rubate, possono manifestare.

Discorso a parte merita la questione dei familiari "al seguito" del collaboratore della giustizia.

In proposito, potrebbe introdursi una presunzione assoluta di esposizione a grave ed attuale pericolo per il coniuge ed i parenti più stretti, purché sussista il vincolo della effettiva convivenza con il collaboratore della giustizia. E' di tutta evidenza, infatti, che la situazione di rischio in cui versa chi permette di accertare eventi criminosi da imputare ad organizzazioni delinquenti si estende, si potrebbe dire "normalmente", anche ai familiari coabitanti.

Dovrebbe invece prevedersi una presunzione "semplice" e, correlativamente, stringenti obblighi di motivazione da modulare secondo parametri di valutazione il più possibile certi ed oggettivi, per le richieste di ammissione al programma di parenti ed affini più lontani e non conviventi.

Individuare dei rigidi criteri di selezione dei congiunti da ammettere allo speciale programma di protezione appare particolarmente difficile, anche perché, come detto, la selezione e la disciplina degli elementi oggettivi che determinano la situazione di rischio grave ed attuale si rivela operazione di difficile realizzabilità.

E' certo, comunque, che anche per i familiari si deve tenere sempre presente che le misure speciali di tutela e di assistenza, previste dalla normativa del '91, dovranno essere richieste ed adottate solo nei casi in cui la minaccia portata dai soggetti chiamati in causa dalle rivelazioni del collaboratore sia talmente imminente ed inquietante da rendere non adeguate le forme di vigilanza

attuabili in via ordinaria e, quindi, senza l'adozione dello speciale programma di protezione.

Questa cautela nella valutazione antecedente la proposta di definizione del programma speciale dovrebbe valere soprattutto quando si esamini la posizione dei familiari che non convivono con il collaboratore e che fruiscono di autonome, lecite fonti di reddito. Il repentino trasferimento in altra, spesso lontana, provincia comporta, come noto, l'immediato insorgere di una serie di gravi problemi - in primo luogo, la perdita del lavoro - difficilmente superabili in tempi rapidi e senza un oneroso dispendio di energie.

b) la predisposizione dei singoli programmi di protezione: i rapporti tra la Commissione Centrale, l'Organo proponente ed il Servizio Centrale di Protezione.

Si è detto che di fronte al crescente numero dei soggetti da tutelare a seguito della collaborazione fornita alla giustizia appare necessario, da un lato, elevare il livello della protezione e della correlata assistenza da assicurare alle persone esposte a rischio, dall'altro e conseguentemente, selezionare con accuratezza le situazioni che effettivamente richiedono di essere fronteggiate con il massimo impegno da parte degli Organi statali.

Pur nella consapevolezza di rischiare noiose ripetizioni di concetti, si ritiene opportuno ribadire, con convinta fermezza, che le misure eccezionali adottabili con lo speciale programma di protezione dovrebbero essere richieste e disposte solo nei confronti delle persone "effettivamente" soggette a grave ed attuale pericolo per la loro incolumità fisica.

Elevare la qualità del rapporto tra le persone protette - collaboratori e familiari - e le strutture istituzionali interessate alla loro tutela comporta essenzialmente la necessità di operare sotto un duplice versante: quello più strettamente "operativo", individuabile nell'azione del Servizio Centrale di Protezione, del cui potenziamento e rinnovamento si parlerà più diffusamente nel prosieguo della relazione, e quello della "pianificazione delle esigenze", riscontrabile nella fase della predisposizione del programma speciale di protezione.

Ad oggi, la Commissione Centrale, dopo aver ammesso a fruire dello speciale programma di protezione il collaboratore e i suoi eventuali congiunti, provvede altresì ad approntare il contenuto di tale atto amministrativo secondo modelli "standardizzati" che differiscono tra loro in misura poco apprezzabile.

Ciò era sicuramente giustificabile in un momento storico in cui l'incessante, cospicuo e non preventivato aumento del numero delle persone da proteggere non consentiva di prestare la dovuta attenzione alle singole situazioni particolari, dovendo più che altro preoccuparsi di fronteggiare - con estrema rapidità, anche nella fase di autorizzazione - le esigenze di sicurezza personale.

Nell'attuale contesto, attesa la necessità di superare la fase emergenziale che ha scandito e caratterizzato la natura e la tipologia degli interventi disposti, si rivela fondamentale rivedere i rapporti tra Commissione Centrale e Servizio Centrale di Protezione, soprattutto per ciò che attiene alla impostazione iniziale della gestione tutoria ed assistenziale del collaboratore della giustizia e dei suoi familiari.

In sostanza, tenuto conto che ogni collaboratore della giustizia rappresenta un caso a sé stante, soprattutto per i profili

extraprocessuali, se si vuole corrispondere alle esigenze di sicurezza che ciascuna vicenda richiede, è necessario che ogni programma speciale di protezione venga adeguatamente modellato sulle particolari necessità della situazione collaborativa in esame.

Pur senza dover necessariamente riversare nel nostro sistema modelli in uso in altri Paesi, ai fini di una compiuta regolamentazione dei rapporti tra le persone da tutelare ed i soggetti istituzionali preposti alla loro tutela, interessanti spunti propositivi potrebbero essere ricavati dal modello statunitense del *Memorandum of Understanding*, le cui regole, assai precise ed analitiche, definiscono in ogni aspetto tali rapporti nell'ambito del *Witness Security Program*, fino a prevedere la disciplina dei profili di vita quotidiana, anche domestica, delle persone sotto protezione.

Non si vuole certamente costruire una rigida e forse maniacale regolamentazione di ogni momento dell'esistenza del collaboratore e dei suoi rapporti con gli organi di tutela; si avverte però la necessità di una maggiore attenzione per le singole problematiche che possono insorgere nel contesto di questi rapporti e che, spesso, presentano profili che si riverberano in maniera rilevante anche sul "versante" processuale.

L'esperienza di quasi cinque anni di applicazione della vigente normativa, non disgiunta da una notevole professionalità, ormai innegabilmente acquisita, rende gli operatori del Servizio Centrale di Protezione indubbiamente capaci di individuare, caso per caso, gli strumenti migliori per garantire le forme di protezione e di assistenza più efficaci, e di modulare adeguatamente gli speciali programmi di protezione contemperando, nel modo più produttivo per tutti, le diverse esigenze manifestate non solo dagli organi deputati alla protezione, ma anche dagli altri soggetti, istituzionali e non, interessati.

Se è innegabile che il compito prioritario affidato - tra l'altro, in via esclusiva - al Servizio Centrale di Protezione è quello di garantire, al massimo grado, la sicurezza delle persone concretamente esposte a grave ed attuale pericolo, si ritiene quantomai opportuno che tale struttura assuma un autonomo potere decisionale, in tema di elaborazione e di attuazione delle misure necessarie, anche nei confronti della Commissione Centrale.

Tenuto conto che quest'ultima è correttamente qualificata come Organo politico-amministrativo, l'esigenza che gli speciali programmi di protezione siano articolati, sul modello statunitense, nel modo più dettagliato e specifico possibile, rende auspicabile che sia il Servizio Centrale di Protezione a predisporli, modellandoli secondo le reali esigenze tutorie manifestate da ciascun soggetto, limitandosi la Commissione Centrale a valutare se ricorrano o meno le condizioni per l'ammissione al beneficio e ad impartire le direttive di massima circa l'attuazione delle misure di protezione e di assistenza, contenute nel Regolamento "riservato".

Ma le regole, per essere rispettate, devono essere accettate e, prima ancora, conosciute dai soggetti nei cui confronti andranno ad operare. Questo comporta che il primo momento collaborativo sia condotto con la massima trasparenza e lealtà, senza ingenerare nei collaboratori aspettative, non realizzabili, rese poi note al Servizio Centrale di Protezione solo al momento della loro pretesa. Occorre, in altri termini, che chi deve garantire poi sicurezza ed assistenza sia correttamente chiamato in causa non appena si profili la possibilità che una persona collabori con gli Organi inquirenti, così da renderle immediatamente note le regole vigenti in materia.

Una volta fissata una "griglia" chiara e precisa delle singole voci che rientrano nel sistema di protezione e nel "pacchetto" delle

misure assistenziali, è bene che il collaboratore conosca, in anticipo, tanto i propri diritti, quanto i connessi doveri.

In tale ottica, il Servizio Centrale di Protezione, in una fase che precede non solo la definizione dello speciale programma di protezione, ma anche l'adozione stessa delle misure urgenti, potrebbe condurre una "intervista" con il collaboratore e con i suoi familiari.

Questo colloquio, al quale potrebbero utilmente partecipare specialisti, quali psicologi, sociologi, assistenti sociali, ecc., potrebbe realizzare il duplice fine di rendere i "tutelandi" edotti dei principi basilari del sistema di protezione e delle misure tutorie ed assistenziali adottabili nei loro confronti, da un lato, e di comprendere meglio le specifiche esigenze che gli stessi potrebbero manifestare, così da poterle risolvere, se possibile, per tempo, dall'altro.

A tale incombenza potrebbe essere destinato personale dei Nuclei Operativi di Protezione, le articolazioni periferiche del Servizio Centrale di Protezione di cui si parlerà più diffusamente in seguito.

Ma nel clima di fiducioso e trasparente rispetto delle necessarie, rigorose regole di un sistema di tutela, che pretende di assicurare il migliore *standard* di sicurezza, tutto ciò non può essere ancora sufficiente.

A questo incontro "preventivo" del Servizio Centrale di Protezione con il collaboratore ed i suoi familiari potrebbero partecipare anche il Procuratore proponente e l'Organismo investigativo interessato, anche se eventuali prospettazioni o

accordi, formulati senza autorizzazione, non dovrebbero ritenersi vincolanti per il Servizio stesso.

Ma i meccanismi di ammissione al programma speciale di protezione vanno ulteriormente perfezionati e snelliti, pur nel rispetto delle reciproche competenze sancite dal Legislatore e precisate dai Regolamenti di attuazione.

Nel commento alla sentenza del 6 settembre scorso, si è avuto modo di illustrare come la Corte Costituzionale abbia riconosciuto non solo l'ampia autonomia decisionale del Capo della Polizia in materia di adozione delle misure urgenti e, quindi, gli incisivi poteri istruttori attribuitigli dalla normativa vigente, ma anche il ruolo centrale che lo stesso, insieme alla Commissione, riveste nel procedimento di approvazione, predisposizione ed attuazione dello speciale programma di protezione.

Del resto, esaminando il procedimento di cui all'art. 5 del D.I. n.687/1994, si è avuto modo di segnalare il potere del Capo della Polizia di ottenere dalla Commissione Centrale la verifica del programma speciale di protezione per la sua eventuale revoca.

Questa, che rappresenta soltanto una parte dei poteri attribuiti al Capo della Polizia nel settore, altro non è se non il logico corollario del principio, affermato esplicitamente dall'art. 14 della legge n.82/1991, secondo il quale l'attuazione dello speciale programma di protezione è affidata in via esclusiva al Servizio Centrale di Protezione, incardinato, come noto, presso il Dipartimento della pubblica sicurezza.

In altri termini, se il Capo della Polizia ha la responsabilità della tutela dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari - responsabilità, è bene ribadirlo, attribuita soltanto a tale Organo -

non può non essere titolare anche del potere-dovere di esprimere, nell'ambito del procedimento di ammissione al programma di protezione, le proprie valutazioni in merito alla concreta, efficace realizzabilità delle misure di sicurezza.

Ed allora l'intervista con il collaboratore e con gli eventuali suoi congiunti, condotta prima di qualsiasi determinazione sulle misure da adottare, potrebbe costituire, tra l'altro, un ottimo presupposto per consentire al Capo della Polizia di esprimere ufficialmente un parere sull'ammissibilità o meno del collaboratore stesso al programma speciale di protezione.

Tale giudizio, da fondarsi ovviamente solo sulla idoneità del soggetto e dei suoi familiari a sottoporsi senza problemi alle speciali misure di protezione e di assistenza, da un lato, dovrebbe riflettersi sull'adozione delle misure urgenti, dall'altra, indurre la Commissione Centrale, di fronte ad un parere sfavorevole del Servizio Centrale di Protezione, ad una valutazione più approfondita del caso ed, eventualmente, anche a prevedere una maggioranza più qualificata di quella semplice richiesta per l'approvazione del programma speciale di protezione.

c) la mimetizzazione: i documenti di copertura ed il cambiamento delle generalità

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

Si è ormai detto, in diverse sedi, che un efficace funzionamento del sistema di protezione si consegue, tra l'altro, predisponendo condizioni di assoluto anonimato intorno alle persone da proteggere.

Ma la "mimetizzazione" non significa soltanto privilegiare sistemi di vigilanza dinamica e discreta a quelli connotati dalla presenza fissa di personale di polizia. L'equazione "segretezza=sicurezza" deve poter essere applicata anche ai fini dell'inserimento del collaboratore e dei suoi familiari nel contesto sociale della località in cui sono stati trasferiti, nella prospettiva, insomma, della loro "uscita" dal programma speciale di protezione.

Se, quindi, la protezione non deve portare all'isolamento della persona tutelata all'interno di una sorta di prigione difficilmente celabile ma, al contrario, deve tendere a favorire, in maniera sicura, le occasioni di una vita di relazione "normale", occorre utilizzare in tal senso tutti gli strumenti che il Legislatore ha messo a disposizione degli operatori, a cominciare dal documento di copertura, che potrebbe essere usato senza i predetti limiti temporali e di impiego.

In altri termini, e ferma restando la necessaria regolamentazione, si dovrebbe permettere alla Commissione Centrale ed al Servizio Centrale di Protezione di garantire alla persona protetta che ne necessita, e con tutte le cautele del caso, l'utilizzo non solo di documenti di copertura atti ad evitare il riconoscimento della vera identità, ma anche di certificati con diverse generalità che consentano, per esempio, il compimento di quegli atti necessari ad una più agevole collocazione nel mondo del lavoro. A solo titolo esemplificativo, si pensi alla possibilità di produrre codici fiscali di copertura.

In tale quadro, si segnala che con alcune UU.SS.LL. si sta sperimentando un'apposita iniziativa, grazie alla quale, come detto in precedenza, si potrà eventualmente attribuire a tutti i collaboratori ed ai loro familiari, residenti in una certa area, una regolare tessera per l'assistenza sanitaria pubblica, intestata a nominativi di copertura.

E' evidente che per trasformare in modo così radicale le finalità e le modalità di impiego del documento di copertura sarebbe quantomai opportuno, se non addirittura indispensabile, non solo l'intervento regolamentare, ma anche un coinvolgimento di altre Amministrazioni, quali, per esempio, i Ministeri delle Finanze, del Lavoro, dell'Industria, della Pubblica Istruzione.

Beninteso, l'intera tematica necessita comunque di uno studio il più possibile approfondito al fine di verificare - in un rapporto costi-benefici - la fattibilità di tali iniziative.

Il cambiamento delle generalità, a differenza del documento di copertura, comporta che in favore della persona protetta sia costruita una nuova posizione nei registri di stato civile, al fine di garantire alla stessa 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.

E' di tutta evidenza, però, che l'impiego di tale strumento si caratterizza, tra l'altro, per la sua particolare complessità attuativa, se solo si pensi all'articolata trama di rapporti di carattere privatistico, penale ed amministrativo che è necessario disciplinare e preservare, soprattutto a garanzia dei terzi di buona fede.

La legge n.82/1991, infatti, prevede che il cambiamento delle generalità possa essere autorizzato solo quando ogni altra misura

tutoria risulti inadeguata a garantire la più efficace protezione delle persone esposte a pericolo per effetto della collaborazione offerta.

Atteso anche il notevole impiego di risorse umane e materiali che si determinerebbe nel caso di un'eventuale revoca dell'autorizzazione in argomento, e del conseguente ripristino delle precedenti generalità negli atti, iscrizioni, trascrizioni o altri provvedimenti relativi alla persona, è necessaria un'attenta, mirata e restrittiva selezione dei casi meritevoli di tale eccezionale misura.

Se si allarga il raggio di azione dei documenti di copertura, prevedendosene un loro impiego certificativo più funzionale ad un inserimento dei soggetti tutelati nell'ambito sociale in cui vivono, e si considera giustamente il cambiamento delle generalità come uno strumento assolutamente "speciale", è chiaro che si va praticamente a creare un sistema di "mimetizzazione documentale graduato" che, nella sua applicazione, terrà conto sia delle esigenze di sicurezza, sia dei requisiti e della disponibilità a rispettare le regole fondamentali della civile convivenza che gli interessati dimostreranno di possedere.

In questa prospettiva, si potrebbe quindi prevedere una precisa elencazione dei presupposti che legittimano la concessione del cambiamento delle generalità, attraverso cui affermare il principio che tale strumento va utilizzato non solo quando ogni altra misura, compreso il documento di copertura, si sia rivelata inadeguata a fronteggiare il pericolo e a consentire l'inserimento della persona protetta nel mondo del lavoro, ma anche quando l'interessato abbia mostrato di possedere quelle qualità comportamentali che lo rendano "meritevole" del beneficio in parola e che non lascino presumere probabili revoche di tale autorizzazione a causa di condotte riconducibili alla sua volontà.

Sia nel caso si scelga lo strumento del documento di copertura, sia se si ritenga di dover privilegiare quello del cambiamento delle generalità, si rivela quantomai opportuno predisporre dei meccanismi che assicurino, da una parte, il rapido ritiro dei documenti "nuovi" qualora non siano più utilizzabili per motivi di sicurezza, e, dall'altra, il divieto, imposto agli Uffici competenti, di rilasciare documenti con le generalità originarie quando sono in circolazione quelli con la nuova identità.

d) la diffusione delle immagini dei collaboratori della giustizia da parte degli organi di informazione

Se il sistema di tutela dei collaboratori della giustizia dovrà essere sempre più improntato ai criteri della mimetizzazione e della riservatezza, è logico che debba essere stigmatizzato ed evitato qualsiasi comportamento, sia del collaboratore che di altri soggetti, tendente a porre in pericolo quella sfera di anonimato faticosamente costruita per dissimulare lo *status* di persona protetta.

Una delle tematiche poste più frequentemente all'attenzione degli operatori della protezione è quella connessa alla diffusione delle immagini dei collaboratori della giustizia da parte dei *mass media*, avendo creato questa prassi non pochi, onerosi problemi pratici a chi deve garantire la sicurezza dei collaboratori stessi e dei loro familiari.

E' doveroso fare presente che quest'uso indiscriminato delle immagini e dei nominativi dei collaboratori della giustizia o dei loro familiari rischia seriamente di vanificare la concreta efficacia degli strumenti di protezione disposti a loro tutela e, soprattutto, quello del cambiamento delle generalità

Così come è altrettanto importante precisare che, di fronte alla possibilità di mettere in grave pericolo l'incolumità fisica e la stessa vita di persone che stanno contribuendo all'affermazione della giustizia, anche la libertà di informare ed il diritto di essere informati dovrebbero essere attenuati.

La questione è stata più volte affrontata dalla Commissione Centrale che ha inviato una lettera di "sensibilizzazione" ai Direttori di quasi tutti gli organi di informazione.

La problematica è ormai all'attenzione dei Dicasteri dell'Interno e di Grazia e Giustizia che comunque faranno precedere qualsiasi progetto legislativo o regolamentare su tale questione da un opportuno contatto con la Federazione Nazionale della Stampa, al fine di esaminare congiuntamente l'intero spettro di iniziative suscettibili di essere efficacemente assunte.

Appare comunque estremamente opportuno ipotizzare la possibilità di sanzionare non solo la riproduzione di immagini di collaboratori della giustizia e di loro familiari, ma anche la pubblicazione dei nomi di copertura o delle nuove generalità.

e) l'eccezionalità della c.d. detenzione extracarceraria

Come detto, gli artt. 13, 4° comma, e 13 bis della legge n. 82/1991 accordano all'Autorità Giudiziaria il potere di autorizzare che collaboratori della Giustizia arrestati o fermati, ovvero detenuti od internati, nonché condannati definitivi e sottoposti a misure di sicurezza, siano custoditi all'esterno degli stabilimenti penitenziari

per il tempo strettamente necessario alla definizione dello speciale programma di protezione.

Il peculiare istituto giuridico - che per la prima volta intacca la consolidata tradizione secondo cui la "detenzione", di regola, non può eseguirsi che in carcere - viene in considerazione, in via eccezionale, nei soli casi in cui il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (ai sensi dell'art. 8 del D.I. n. 687/1994) affermi espressamente di non poter "salvaguardare efficacemente ogni esigenza di sicurezza" del collaboratore-detenuto.

A conferma di quanto già affermato circa il disagio psichico che il collaboratore detenuto avverte nella struttura extramuraria, appare opportuno rendere noto che, in non pochi casi, gli stessi soggetti sottoposti a tale regime hanno espressamente chiesto - ove non avessero potuto fruire delle misure alternative alla detenzione, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 13 *ter*, L.n.82/1991 e ad alcune disposizioni dell'Ordinamento penitenziario - di poter far rientro nelle strutture carcerarie appositamente previste per le persone che forniscono il loro contributo agli Organi giudiziari.

Deve inoltre essere ricordato che la creazione dello strumento della detenzione extracarceraria per collaboratori in esecuzione di pena definitiva, ex art. 13 *bis*, così come di quello previsto dall'art. 13 *ter*, rappresenta il risultato di una forte, improvvisa esigenza di sicurezza che si avvertì di fronte ad un attacco terroristico-mafioso di particolare efferatezza, quale fu quello dell'estate 1992.

Questo spirito innovativo era determinato, nei suoi contenuti, dalla carenza di apposite strutture carcerarie che avessero potuto temperare, da una parte, le indubbie necessità di proteggere in maniera ancora più sicura coloro che, pur all'interno di Istituti di

pena, si accingevano a collaborare - anche per l'accertamento dei responsabili di quegli eccidi - con gli Organi inquirenti, dall'altra, i condivisibili propositi di sottoporre i collaboranti ad un trattamento penitenziario almeno non deteriore rispetto a quello riservato ai detenuti "normali". Così come giova ricordare quanto già rappresentato in precedenza circa le finalità di rieducazione e di riadattamento che devono essere perseguite nell'esecuzione della pena inflitta.

Ma, come detto, è ormai tempo di superare l'emergenza e pianificare un sistema di protezione più adeguato alle effettive necessità che tutti i soggetti interessati hanno via via manifestato.

Non ci si dovrebbe sorprendere più di tanto se, appena possibile, si potesse assicurare ai detenuti che collaborano con la giustizia una vita carceraria che, pur condotta all'interno delle strutture dell'Amministrazione penitenziaria e nella massima sicurezza, sia veramente adatta a favorire una serena, sincera e leale predisposizione a mettere al servizio dello Stato il patrimonio di conoscenze utili all'accertamento, sia delle dinamiche e dei responsabili dei vari episodi delittuosi, sia della composizione delle organizzazioni mafiose.

In tale prospettiva, la sollecita istituzione di un "circuito penitenziario differenziato" per i collaboratori, in grado di assicurare le migliori condizioni di sicurezza in un contesto, umano e materiale, favorevole renderebbe sostanzialmente superfluo l'istituto giuridico della detenzione extracarceraria.

E' auspicabile, poi, che si pervenga alla predisposizione di programmi speciali di protezione *ad hoc* per i collaboratori detenuti che, conformandosi alle regole penitenziarie opportunamente modificate dall'emanando regolamento di cui all'art. 13 *ter*, comma

4, della L.n.82/1991, consentano di realizzare le finalità che ci si prefigge di conseguire con la creazione del predetto, nuovo sistema carcerario.

Così come non può non riaffermarsi l'utilità che sia il Servizio Centrale di Protezione a predisporre i contenuti degli speciali programmi di protezione. Per i collaboratori detenuti, infatti, tale struttura potrebbe opportunamente avvalersi dell'esperienza e del patrimonio conoscitivo del personale appartenente al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria che, in base al decreto di riorganizzazione del Servizio stesso, dovrebbe essere ivi assegnato.

D'altra parte, nell'ottica della necessaria "cultura del rigore nella protezione", di cui si tratterà nel prosieguo della relazione, la filosofia che ispira le rigide, ma funzionali regole poste alla base del rapporto tra Amministrazione penitenziaria e collaboratori detenuti potrebbe poi essere seguita anche nei programmi di protezione che disciplinano, invece, i rapporti tra gli Organi della sicurezza e le persone tutelate all'esterno degli Istituti penitenziari.

f) la modifica e la revoca dei programmi di protezione: necessità di riformulare e di valorizzare il codice comportamentale

Se si parte dall'assunto secondo il quale il programma speciale di protezione costituisce lo strumento attraverso cui lo Stato cerca di garantire al collaboratore della giustizia ed ai suoi familiari la massima sicurezza possibile, è necessario che le misure tutorie ed assistenziali contenute in tale documento vadano costantemente sottoposte a verifica in ordine alla loro efficacia ed alla loro rispondenza alla situazione di pericolo concretamente esistente.

Tenuto conto che il programma speciale di protezione è funzionale non solo alla sicurezza delle persone protette, ma anche al reinserimento sociale delle stesse, occorre che le misure tutorie ed assistenziali, "individualizzate" in funzione del pericolo cui è esposto il collaboratore nel momento in cui il programma viene definito, siano poi periodicamente "monitorate" al fine di poterle sempre meglio adeguare - anche modificandole - allo stato di pericolo e alle opportunità di reimmissione dei soggetti protetti nel mondo del lavoro.

Lo speciale programma di protezione deve rappresentare in sostanza uno strumento di tutela dotato di particolare vitalità ed elasticità, non essendo un *quid* assolutamente imm modificabile e dovendo, invece, adattarsi nel tempo alle nuove situazioni che attengono alla sicurezza del collaboratore e dei suoi familiari.

Com'è noto, le modifiche possono essere di natura soggettiva, quando prevedono l'estensione del programma in favore di persone, di solito familiari, 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.

Per quanto riguarda le modifiche di tipo soggettivo si rinvia a quanto detto nel paragrafo a) in merito alle problematiche connesse al numero dei familiari da sottoporre a speciale tutela e a quanto si preciserà tra poco in tema di revoca del programma di protezione.

In merito invece ai mutamenti di carattere oggettivo, è evidente che ci si riferisce, in particolar modo, alla possibilità di attenuare la portata delle misure di assistenza economica, soprattutto quando il collaboratore o i suoi familiari intraprendano un'attività

che consenta loro quella sorta di affrancamento dall'assistenzialismo statale di cui si tratterà più diffusamente in seguito.

Correttamente, già il D.I. n. 687/1994 prevede, al comma 6 dell'art. 5, che possano costituire "fatti valutabili ai fini della modifica sia l'avvenuto cambiamento delle generalità sia l'offerta della concreta possibilità di svolgere attività di lavoro o di impresa".

Ma, pur ritenendosi di confermare questi principi, si potrebbe anche prevedere una dettagliata elencazione di casi in cui ridurre o eliminare l'assistenza economica di fronte a specifiche offerte di lavoro. In tal senso, così come già avviene nel sistema di protezione statunitense, da un lato, il Servizio Centrale di Protezione dovrebbe essere dispensato dal garantire al collaboratore un'attività lavorativa uguale a quella precedentemente svolta in termini di prestigio o retribuzione, ma comunque sufficiente a garantire a lui ed al suo nucleo familiare un'esistenza "libera e dignitosa", dall'altro, si dovrebbe stabilire di offrire al collaboratore una sola opportunità di lavoro.

Allo stesso modo, sarebbe quantomai auspicabile elaborare una specifica elencazione di casi di possibile revoca dello speciale programma di protezione.

Com'è noto, oggi, il collaboratore della giustizia e gli eventuali familiari ammessi allo speciale programma di protezione, all'atto della sottoscrizione di tale provvedimento, accettano di osservare alcune regole previste nel c.d. "codice comportamentale" annesso al programma stesso, pena la sospensione o la revoca delle misure speciali in esso contenute.

In altri termini, a fronte di una serie di impegni di carattere tutorio ed assistenziale che lo Stato assume nei confronti del

collaboratore e dei suoi congiunti, le Istituzioni pretendono che i soggetti si impegnino a rispettare alcuni, fondamentali obblighi di condotta.

A tale riguardo, giova riflettere sui gravi danni che procura colui che, violando il "codice comportamentale", vanifica l'attività tutoria svolta dagli Organi di protezione e pone a repentaglio anche la stessa incolumità degli operatori di polizia.

Inoltre, 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 certezza di non correre un grave ed attuale pericolo, specie in quei casi in cui si allontana dalla località protetta per far rientro, anche se non definitivamente, nel comune di origine.

Ecco perché appare opportuno, a questo punto, domandarsi se non è auspicabile prevedere dettagliatamente i casi di revoca dello speciale programma di protezione, rendendo il profilo sanzionatorio non più discrezionale, bensì automatico. Solo a mero titolo esemplificativo si potrebbe fare riferimento a queste tipologie di situazioni:

- il coinvolgimento del collaboratore o di suoi congiunti in attività criminali posteriori all'ammissione allo speciale programma di protezione; si tratterebbe poi di stabilire a che "livello di accertamento" far scattare la sanzione;
- il rifiuto di accettare l'opportunità di lavoro offerta dal Servizio Centrale di Protezione;

- ogni azione che comporti la rivelazione e la divulgazione della nuova identità, della sede di residenza o dello *status* di titolare di programma;
- il ritorno nella sede di provenienza senza l'autorizzazione del Servizio Centrale di Protezione;
- ogni azione non in linea con le prescrizioni impartite che metta in pericolo la sicurezza del collaboratore, dei suoi familiari o del personale che li tutela;
- la volontaria rinuncia al programma formulata con espressa dichiarazione.

Non si può, infatti, efficacemente proteggere una persona se questa, non solo non si dimostra disponibile a cooperare con l'Organismo che la tutela secondo le esigenze dettate dalle circostanze concrete, ma pone in atto comportamenti difformi, se non addirittura in contrasto, con quelle minime forme di riservatezza e di anonimato, di volta in volta, predeterminate.

Si rivela pertanto necessario che il "codice comportamentale" sia opportunamente rivalutato attraverso una nuova formulazione - con regole precise, chiare e dettagliate - al fine di realizzare un sostanziale accordo secondo il quale la sicurezza del collaboratore e dei suoi familiari dipende dalla leale collaborazione con gli addetti alla sicurezza.

Certamente non si può negare l'importanza che la "situazione processuale" riveste nella complessiva valutazione delle richieste di revoca. Anche se non è questa la sede adatta per affrontare gli aspetti giudiziari della collaborazione, è certo che tali profili vanno

peraltro necessariamente contemperati con le primarie esigenze di sicurezza.

Non si ha certo l'intenzione di intralciare le strategie investigative e il cammino processuale che le dichiarazioni dei collaboratori della giustizia, opportunamente corroborate dai necessari riscontri oggettivi, hanno determinato ed incoraggiato.

Si potrebbe peraltro prevedere una "soglia" di utilizzo processuale della collaborazione, oltre la quale la revoca del programma scatterebbe con una procedura più semplificata. Ad esempio, tale limite potrebbe essere individuato nella testimonianza resa nel dibattimento di 1° grado o, comunque, non oltre il 2° grado del processo.

g) oltre il programma speciale di protezione: la tutela ed il reinserimento sociale

Esistono alcuni programmi speciali di protezione che sono ormai entrati nel loro quarto anno di età. Ci sono collaboratori della giustizia che, protetti fin dai tempi dell'Alto Commissario Antimafia, sono sottoposti a misure tutorie ed assistenziali già da quasi otto anni.



Uno dei problemi maggiormente avvertiti a livello sociale ed insieme difficile da risolvere è rappresentato dall'affrancamento del collaboratore della giustizia e dei suoi familiari dall'assistenza statale.

L'esperienza accumulata negli ultimi anni, confrontata con quella di altri Paesi comunque alle prese con problemi di questo tipo, consente di affermare che il mantenimento "vitalizio" di una persona relativamente giovane - quale è il collaboratore "medio" ed i suoi congiunti - favorisce ed accresce il pericolo che la stessa persona, costretta all'ozio, possa sentirsi portata a delinquere di nuovo, oltre ad alimentare oneri rilevantissimi per le casse dello Stato.

Qualsiasi sistema produttivo ha i suoi costi ed i suoi benefici. Rapportando questo concetto al fenomeno dei collaboratori della

giustizia, non è difficile poter individuare i costi nelle spese necessarie al funzionamento dei complessi ed onerosi meccanismi di protezione e di assistenza, mentre i benefici sono quelli apportati alla giustizia dal contributo degli stessi collaboratori, soprattutto calcolati in termini di risparmio nell'attività di investigazione.

E' evidente, quindi, che se si vuole mantenere il *trend* di crescita dell'"azienda" dei collaboratori della giustizia in termini positivi è quantomai opportuno che il livello dei costi non superi eccessivamente e per tempi troppo lunghi i benefici ottenuti o comunque ricavabili dalle dichiarazioni rese agli Organi inquirenti.

Certamente, il ragionamento può apparire semplicistico. Ma deve essere chiara a tutti, operatori e non, la necessità di studiare ed avviare concreti processi di ricambio delle persone protette ed assistite, tali da consentire non solo il livellamento dei costi in termini accettabili dall'Erario pubblico, anche in rapporto con i benefici arrecati dai collaboratori alla "macchina della giustizia", ma anche di evitare un rientro degli stessi nei circuiti criminali.

In sostanza, occorre offrire, al più presto, delle concrete opportunità di lavoro al fine di promuovere ed alimentare il necessario e non più procrastinabile *turnover* nel sistema di protezione ed assistenza dei collaboratori della giustizia.

Il Gruppo di lavoro che ha predisposto il D.I. 24.11.1994, n. 687 sta affrontando da tempo queste problematiche.

Tra le diverse ipotesi avanzate, peraltro ancora oggetto di approfondimento, una soluzione che ha incontrato il consenso del predetto Gruppo è quella di creare delle società (cooperative di lavoro o società a responsabilità limitata) alla cui costituzione e

primo funzionamento dovrebbe provvedere il Servizio Centrale di Protezione.

Tali società orienterebbero la loro attività in settori riguardo ai quali potrebbe concentrarsi l'interesse della Pubblica Amministrazione, con particolare riferimento alle Amministrazioni dell'Interno e della Giustizia.

A tale proposito, la positiva esperienza acquisita dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, che ha valorizzato il lavoro espletato da gruppi di detenuti per conto della Società di Servizi "Lombardia Informatica", operante nell'attività di controllo sulla spesa farmaceutica per conto della Regione, avvalorata la bontà di iniziative di tale genere.

Ma, è bene dirlo subito con estrema chiarezza, le soluzioni operative per l'inserimento dei collaboratori della giustizia nel mondo del lavoro vanno ormai ricercate coinvolgendo anche organismi specializzati di altre Amministrazioni.

Come già detto, il Dipartimento della pubblica sicurezza, in un certo senso anticipando i tempi, ha già avviato opportuni contatti per realizzare la stabile partecipazione di funzionari di altri Dicasteri all'attuazione degli speciali programmi di protezione.

Ma è chiaro che le soluzioni operative vanno individuate "a monte", in un ambito di sinergia progettuale a larga e qualificata composizione interministeriale che, anche in stretta sintonia con il predetto Gruppo di lavoro, sappia individuare le opportune strategie operative per il futuro dei collaboratori della giustizia.

In sostanza, appare necessario cominciare a progettare un sistema di assistenza che sia preordinato al reinserimento sociale

della persona sottoposta a programma di protezione. Da una parte, quindi, occorre preventivamente individuare un ventaglio di opportunità lavorative utilizzabili nei casi di specie; dall'altra, dovranno essere definiti dei programmi di protezione che, almeno nelle misure di assistenza economica, non abbiano durata superiore ad un certo limite temporale, ipotizzabile in due anni.

Da taluni è stata posta la questione se l'indipendenza economica, a cui dovranno inevitabilmente pervenire i collaboratori ed i loro familiari dopo un certo periodo di assistenzialismo statale, comporterà automaticamente anche la perdita delle misure di tutela fino a quel momento disposte.

A ben considerare, forse, siamo di fronte ad un falso problema. Se, infatti, la protezione deve consistere soprattutto nell'anonimato e nella mimetizzazione, e se il collaboratore, attraverso le forme più efficaci di riservatezza, riesce ad inserirsi in maniera stabile nel tessuto socioeconomico della località ove è andato a vivere con i propri familiari, è lo stesso interessato ad "autotutelarsi", mantenendo un comportamento riservato e conforme alle prescrizioni di vita che il suo particolare *status* impone.

Si dovrebbero conservare, ovviamente rivisti nelle loro modalità operative, i servizi di accompagnamento dei collaboratori per motivi di giustizia.

A chiusura del sistema, infine, tenendo conto delle enormi spese che lo Stato sostiene per la protezione e l'assistenza dei collaboratori della giustizia, potrebbe essere ipotizzata la possibilità di condannare il collaboratore della giustizia "mendace" al ristoro di quanto erogato dal Servizio Centrale di Protezione per l'attuazione delle misure tutorie ed assistenziali disposte nei suoi confronti e dei

suoi familiari in conseguenza delle dichiarazioni rese, poi rivelatesi “inattendibili”.

Una tale previsione, che potrebbe costituire un efficace “deterrente” verso collaborazioni “fasulle”, dovrebbe poi necessariamente attendere, ai fini applicativi, il passaggio in giudicato della sentenza che dimostrasse la completa inattendibilità della collaborazione offerta.

CAPITOLO III

Gli aspetti organizzativi e professionali

§ 1) Il nuovo Servizio Centrale di Protezione

a) il potenziamento

Si è detto che per fronteggiare l'emergenza determinata dall'imprevisto, straordinario aumento del numero dei collaboratori della giustizia una delle contromisure più efficaci è rappresentata dal potenziamento del Servizio Centrale di Protezione, sia in termini di personale, che di risorse materiali.

Nella precedente relazione semestrale si è precisato che un adeguato potenziamento non si sarebbe potuto programmare se tale pianificazione non fosse stata opportunamente inquadrata nell'ambito della necessaria, quanto indifferibile, riformulazione dei principi "cardini" dell'attività tutoria.

In sostanza, questa Amministrazione aveva avvertito non solo l'esigenza di rinnovare, secondo i principi dell'anonimato e della mimetizzazione, la "cultura" operativa di approccio al fenomeno in argomento e, di conseguenza, l'organizzazione e la metodologia di lavoro, ma anche l'inopportunità di procedere a rafforzamenti, umani e materiali, del Servizio Centrale di Protezione prima del perfezionamento e della formalizzazione della cennata strategia di azione.

Con il Decreto Interministeriale del 26 maggio 1995 si è provveduto a riorganizzare il Servizio Centrale di Protezione, adeguandone l'assetto organizzativo all'evoluzione dei tempi.

Nel prosieguo della relazione verrà illustrato come si sta dando applicazione ai principi della specializzazione e del decentramento che, richiamati più volte dal Capo della Polizia con riferimento all'intero "comparto sicurezza", caratterizzano ora anche la fisionomia dello specifico settore.

Dato il via formale al nuovo Servizio Centrale di Protezione, non poteva però essere ulteriormente trascurata l'esigenza che il delineato intervento normativo, per una reale efficienza dell'apparato di tutela, venisse assecondato da un idoneo incremento delle risorse umane e materiali, affinché l'Ufficio fosse messo in condizione di fornire una risposta adeguata alle incalzanti istanze di sicurezza.

Si è pertanto provveduto immediatamente a rafforzare la predetta struttura con la debita quantità di personale e mezzi al fine di consentire, intanto, la messa in funzione del Nucleo Operativo di Protezione di Roma, la prima delle previste quattordici articolazioni periferiche, che ha concretamente potuto cominciare ad operare all'inizio dello scorso novembre, dopo la conclusione di un corso teorico-pratico della durata di sei settimane riservato al personale assegnato all'Ufficio.

Contestualmente, però, la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza e l'Amministrazione civile dell'Interno hanno avviato una fitta serie di incontri dai quali sono scaturite importanti intese, sia sul piano del potenziamento del personale, che sotto il profilo dei mezzi tecnici e logistici.

E' ormai in via di perfezionamento il decreto interministeriale che, in attuazione dell'art. 2 del provvedimento di riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione, provvederà a fissare le aliquote di personale e di mezzi da assegnare al predetto Ufficio per le esigenze di potenziamento della sede centrale e di costituzione e funzionamento delle sue articolazioni sul territorio.

b) il reclutamento del personale: il profilo psicologico

Nell'ambito di un interessante convegno organizzato nel febbraio scorso dal Consiglio Superiore della Magistratura sul tema dei collaboratori della giustizia, era stato acutamente osservato che il personale impegnato nella tutela e nell'assistenza dei collaboratori della giustizia e dei relativi familiari, sia quello in forza al Servizio Centrale di Protezione, sia quello appartenente alle Forze territoriali di polizia, avrebbe dovuto, nell'espletamento di tali compiti, spogliarsi della propria uniforme ed indossarne tante altre quanti erano i profili, soprattutto assistenziali, interessati dalle esigenze delle persone sotto tutela.

A seconda dei casi, infatti, il poliziotto, il carabiniere o il finanziere di turno dovrebbe trasformarsi in assistente sociale, agente immobiliare, guardia carceraria, medico, avvocato, *nurse* e così via.

E' bene sgombrare subito il campo da possibili equivoci. Non tutti coloro che si arruolano nei Corpi di polizia sono preparati e disponibili a ricoprire i diversi profili professionali via via richiesti, o a proteggere soggetti, fino a qualche tempo prima perseguiti nelle vesti di agente o di ufficiale di polizia giudiziaria.

L'emergenza in cui si era costretti ad operare ha in effetti costretto il personale del Servizio e delle strutture territoriali di polizia ad "inventarsi" ogni giorno qualcosa di nuovo e a calarsi in mille professioni diverse. I risultati sono stati spesso lodevolissimi, e di ciò va dato giustamente atto a questi uomini. Ma erano interventi comunque estemporanei e, spesso, caratterizzati dall'improvvisazione.

Ora, appare facilmente prevedibile che una riorganizzazione che si muove soprattutto sul terreno della specializzazione e che vedrà l'apporto di nuovi profili professionali, anche di altre Amministrazioni, eviterà, almeno in parte, al personale di polizia quella sorta di "trasformismo" a cui era stato costretto e a cui si era peraltro votato con encomiabile sacrificio.

Resta però il fatto che il poliziotto, il carabiniere o il finanziere non sempre si sente "culturalmente" predisposto ad adempiere ad un impegno che, fino a qualche tempo fa, non rientrava certo tra quelli istituzionali.

Non tutti, in altri termini, possiedono la giusta "vocazione" a svolgere questo incarico che porta il personale della protezione a doversi confrontare con i mille problemi inevitabilmente correlati ad un'attività di tutela e di assistenza a persone di così diverse età, origini, cultura, mentalità.

Ebbene, il rinnovamento del Servizio Centrale di Protezione comincia anche da qui: dall'esigenza, cioè, di rimuovere quello stato di disagio psicologico dovuto all'incapacità inconscia di abbandonare il ruolo dell'investigatore per ricoprire quello dell'operatore di protezione.

In questa prospettiva, quindi, si è pensato che il reclutamento del personale necessario a potenziare la struttura centrale e le articolazioni periferiche del Servizio Centrale di Protezione, nonché il debito rinnovamento dei quadri dirigenziali ivi impiegati avrebbero dovuto essere improntati al criterio della predisposizione o, per meglio dire, della "vocazione" ad adempiere a certi compiti.

Si è quindi compreso che il principale aspetto da tenere in considerazione per il reclutamento del personale doveva essere quello della "mentalità" di approccio alle problematiche derivanti dalla gestione dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari.

In linea con queste considerazioni, si è conferito al Centro Psicotecnico della Polizia di Stato il mandato di elaborare un profilo psicologico della persona più idonea a svolgere le mansioni di competenza del Servizio Centrale di Protezione.

Ne è uscito un quadro di riferimento particolarmente interessante, sulla cui base è stata poi condotta un'accurata selezione del personale.

L'operatore della protezione deve avere un'età non inferiore ai 28 anni ed un'anzianità di servizio di almeno 6 anni, a garanzia di una maturità non solo anagrafico-evolutiva ma anche professionale, deve possedere un titolo di studio di scuola media superiore ed una discreta proprietà di linguaggio.

E' molto importante che l'operatore svolga volontariamente questo tipo di lavoro, in quanto solo una buona motivazione gli può consentire di affrontare con la necessaria serenità le difficoltà sia tecniche che umane che esso comporta.

Si ritiene infine molto utile che il personale adibito alla tutela dei collaboratori della giustizia sia particolarmente estroverso e disponibile, possieda una buona dose di pazienza ed un elevato senso della riservatezza.

c) la formazione

Il rinnovamento in atto del Servizio Centrale di Protezione non poteva prescindere da un'adeguata formazione professionale del personale via via reclutato per potenziarne le strutture.

Nei mesi di settembre e di ottobre si è svolto - in parte presso la sede del Servizio Centrale di Protezione, in parte presso la Scuola Allievi Agenti della Polizia di Stato di Pescara - il 1° Corso interforze per operatori della protezione, articolato in un periodo di complessive sei settimane.

Le lezioni, impartite in buona parte da funzionari ed ufficiali appartenenti al Servizio Centrale di Protezione, sono state sia teoriche che pratiche.

Le prime, tenutesi prevalentemente nel predetto Istituto di istruzione, hanno avuto come oggetto iniziale lo studio e l'analisi della normativa concernente i collaboratori della giustizia. Sono stati tra l'altro esaminati i meccanismi del procedimento amministrativo di ammissione allo speciale programma di protezione, la fenomenologia delle misure urgenti, le procedure per la concessione della detenzione extracarceraria e delle misure alternative alla custodia, le situazioni suscettibili di revoca dello speciale programma.

Anche attraverso l'esame dei nuovi regolamenti di attuazione della fonte primaria, sono state inoltre affrontate le molteplici problematiche attinenti all'attuazione pratica delle misure urgenti e dello speciale programma di protezione, con particolare riferimento alle diverse incombenze attribuite al Servizio Centrale di Protezione.

Le lezioni pratiche, invece, si sono tenute essenzialmente nella sede del Servizio, dove gli allievi sono stati affiancati al personale più esperto, attraverso una rotazione di incarichi che li ha portati a cimentarsi con i diversi aspetti del lavoro svolto.

Il nuovo personale, terminato il Corso di formazione, è stato poi assegnato, in parte, alla sede del Servizio Centrale di Protezione, in parte, al Nucleo Operativo di Protezione di Roma a seconda delle attitudini dimostrate durante l'espletamento del periodo didattico.

In coincidenza con l'imminente avvio di altri due Nuclei, quelli di Firenze e Torino, è di recente iniziato un nuovo Corso di formazione interforze, presso la Scuola Allievi Agenti della Polizia di Stato di Senigallia.

L'entusiasmo con cui i frequentatori del 1° Corso hanno seguito le lezioni ed hanno successivamente intrapreso la loro nuova attività, oltre a testimoniare il successo dell'iniziativa, conferma la validità dell'impegno che il Dipartimento della pubblica sicurezza sta profondendo nel delicato settore, proteso appunto verso un rinnovamento della "cultura della protezione"; obiettivo, questo, raggiungibile non solo attraverso un mirato potenziamento delle strutture, ma anche e soprattutto con un'accurata preparazione professionale che sappia adeguatamente formare gli "specialisti della sicurezza", infondendo loro le motivazioni necessarie per adempiere ad un incarico che dovrà essere ben presto riconosciuto a

pieno titolo tra quelli tradizionalmente attribuiti alle Forze di polizia.

d) la specializzazione

Nella precedente relazione semestrale è stato delineato il quadro della nuova organizzazione che ha assunto, sia a livello centrale che periferico, il Servizio Centrale di Protezione, sottolineando, tra l'altro, i motivi di novità rispetto ai vecchi schemi strutturali.

Appare estremamente opportuno illustrare di nuovo, sia pur sinteticamente, la nuova articolazione che ha assunto il predetto Ufficio. Ciò, non solo per dare notizia di un evento verificatosi nel corso del semestre in esame, ma soprattutto per approfondire organicamente la disamina dei tre criteri fondamentali che hanno ispirato la strategia progettuale del Dipartimento della pubblica sicurezza: la specializzazione, il decentramento, la cooperazione istituzionale.

Il precedente disegno organizzativo prevedeva un'articolazione del Servizio Centrale di Protezione basata su quattro Uffici di livello divisionale. Oltre all'Ufficio Affari Generali, con compiti di supporto, erano previste tre Divisioni "operative" che si occupavano, rispettivamente, di coloro che collaboravano con la giustizia in ordine a delitti perpetrati dalla mafia e dalla 'ndrangheta, dei collaboratori che avevano reso dichiarazioni in ordine a delitti della camorra e, infine, di quelli che collaboravano per delitti di altre associazioni di stampo mafioso e non, e per crimini perpetrati con finalità di terrorismo e di eversione.

Con il nuovo decreto si è pensato invece di elaborare nuovi criteri per il riparto delle competenze fra le Divisioni dell'Ufficio. A parte la I e la IV Divisione, che curano, rispettivamente, gli affari generali e quelli contabili, le Divisioni "operative" non sono più individuate con riguardo alle aree geocriminali di provenienza dei collaboratori, bensì in relazione ad omogenei settori di attività.

Tenuto conto della molteplicità, della complessità e della delicatezza delle diverse problematiche afferenti ai collaboratori della giustizia, si è quindi ritenuto fondamentale qualificare più adeguatamente il personale impiegato, suddividendone le attività in una sorta di ideale "catena di montaggio" e privilegiando pertanto la specializzazione degli operatori della protezione sulle singole, specifiche materie.

La Divisione II cura l'attuazione delle misure urgenti di protezione. E' stata più volte sottolineata l'estrema delicatezza di questo tipo di interventi che presuppongono decisioni rapide ma, al contempo, vagliate con estremo equilibrio e professionalità.

Non è inutile ricordare, al riguardo, quanto possa essere traumatizzante per un nucleo familiare doversi trasferire, improvvisamente, dal luogo di origine in altra località, molto distante non solo sotto il profilo geografico ma anche sotto l'aspetto "ambientale, e dover cominciare una nuova vita, per di più "blindata".

Il rischio di una scelta sbagliata può risiedere anche nell'ipotesi in cui il collaboratore non "meriti" la protezione, perché non corre un grave ed attuale pericolo, oppure perché, con il suo comportamento, vanifica qualsiasi misura di sicurezza adottata nei suoi confronti. E' chiaro che il rientro nelle località di provenienza

può preconstituire condizioni di pericolo più preoccupanti di quelle iniziali.

Si rivela quindi particolarmente importante che il personale di questa Divisione sia perfettamente preparato a decidere, con tempestività, ma sempre nel rispetto delle regole fissate dalla normativa vigente, se e quali interventi disporre nei casi specifici.

La Divisione III, invece, dà attuazione alle misure contenute negli speciali programmi di protezione definiti dalla Commissione Centrale. Questo Ufficio, quindi, pone in atto gli interventi necessari a soddisfare le legittime esigenze di tutela e di eventuale assistenza del collaboratore della giustizia e dei suoi familiari, per i quali è stata deliberata l'ammissione allo speciale programma di protezione.

Si manifesta con immediata chiarezza la diversa tipologia delle attività svolte dalla Divisione "programmi speciali", rispetto a quella delle "misure urgenti". Se quest'ultima, infatti, si caratterizza per la immediatezza e la precarietà delle misure di tutela, la prima svolge, invece, un'azione certamente connotata da maggiore certezza. Si esce dalla provvisorietà per accedere a forme di progettualità più definite, sia per quanto riguarda gli aspetti tutori, sia per quanto concerne quelli socioeconomici, certamente non ammissibili nel periodo delle misure urgenti, decisamente breve e soggetto all'alea della definizione dello speciale programma di protezione.

Da qui l'esigenza che il personale della Divisione III sia particolarmente addestrato ad affrontare le molteplici, complesse problematiche che interessano una famiglia costretta a vivere in una località nuova, dove spesso si debbono fare i conti con mentalità, culture, tradizioni diverse. Si pensi solo alle esigenze dei minori, a cui deve essere garantito il proseguimento dell'istruzione scolastica,

un'ideale assistenza sanitaria, e, ove possibile, il giusto inserimento in momenti di svago collettivo e socialità con coetanei.

Ma questa Divisione è anche quella che si deve occupare dell'inserimento delle persone protette nel mondo economico-produttivo. In questo senso l'obiettivo della specializzazione dovrà essere perseguito con sempre maggiore convinzione, anche e soprattutto con il coinvolgimento di altre componenti istituzionali.

Pertanto, mentre la Divisione II si configura un po' come la porta di ingresso da cui si accede alla "protezione speciale", la Divisione III prepara il collaboratore ed i familiari ad uscirne e a tornare ad una vita "normale".

La cultura della "specializzazione" delle attività di protezione diventa quindi un obbligo. Ma è fondamentale che si perfezioni una specializzazione "intelligente", idonea a fornire il giusto supporto alle necessarie pianificazioni operative che, elevando qualitativamente i livelli di protezione, razionalizzino il complessivo sistema di tutela, garantendone al meglio la vitalità.

e) il decentramento

Parte delle disfunzioni lamentate dai collaboratori della giustizia e, in genere, dagli Organi inquirenti hanno riguardato profili attinenti al rapporto diretto tra gli addetti alla tutela e le persone sotto protezione. Non sempre per le Forze di polizia territoriali, chiamate a svolgere il compito di Organi "referenti" o di collegamento tra la citata struttura e le persone tutelate, è stato possibile attuare le direttive impartite dal Servizio Centrale di

Protezione, sia quelle di carattere generale, sia quelle afferenti i singoli casi.

Ciò è dipeso da vari fattori.

Innanzitutto, i predetti reparti territoriali, normalmente impegnati in altrettanto gravosi compiti istituzionali, hanno trovato consistenti difficoltà a far fronte ai servizi di protezione e di assistenza di un numero sempre crescente di persone.

Nella prima parte della presente relazione è stato fatto un sintetico cenno alle svariate incombenze operative che competono al Servizio Centrale di Protezione e che tale Ufficio svolge soprattutto avvalendosi delle Forze di polizia territoriali. Non è quindi necessario aggiungere altro per comprendere il giustificato stato di disagio in cui versano ormai le Autorità provinciali di p.s., a cui peraltro continuano a far fronte egregiamente, tra difficoltà sempre maggiori.

Inoltre, non può non essere ribadito quanto detto in merito alla mancanza di adeguata specializzazione e di specifica professionalità che ha caratterizzato l'attività non solo del personale appartenente al Servizio Centrale di Protezione, ma anche e, forse, soprattutto, quella degli elementi in forza ai presidi territoriali delle Forze dell'ordine.

D'altra parte, occorre sottolineare come proprio questi ultimi hanno dovuto sostenere - si può dire, brillantemente - il maggior carico di lavoro, impegnati in una costante opera di assistenza delle persone protette residenti nelle loro aree di competenza. Anche a questi uomini e a queste donne occorre rivolgere un sentito ringraziamento per il grande spirito di sacrificio e l'indubbia

abnegazione profusi nell'espletamento di compiti ulteriori e così diversi rispetto a quelli istituzionalmente assegnati a loro.

Così come si ritiene fondamentale per la salvaguardia del sistema di tutela dei collaboratori della giustizia la distinzione, chiara ed inequivocabile, tra il "momento" investigativo e quello della protezione, tra il ruolo degli inquirenti e quello dei "tecnici" della sicurezza.

Ci si è resi conto pertanto che la specializzazione, la professionalità, la "vocazione" a svolgere questo tipo di attività dovevano essere assimilate non solo dal "centro", ma anche dai terminali periferici della struttura. In altri termini, occorre diffondere questa nuova cultura della protezione soprattutto tra il personale impegnato "in periferia", al fine di realizzare un più stretto e proficuo rapporto tra il Servizio Centrale di Protezione ed il collaboratore della giustizia.

Per realizzare l'obiettivo della "specializzazione decentrata", è stata quindi prevista la costituzione di Nuclei Operativi che, nella qualità di unità organiche del Servizio Centrale di Protezione dislocate sul territorio, permetteranno una risposta più immediata ed efficace ad ogni esigenza connessa con la concreta attuazione del programma speciale di protezione, assolvendo a tutti i compiti assistenziali e fornendo un imprescindibile supporto specialistico alla realizzazione delle eventuali misure tutorie, che rimangono affidate agli Organi territoriali.

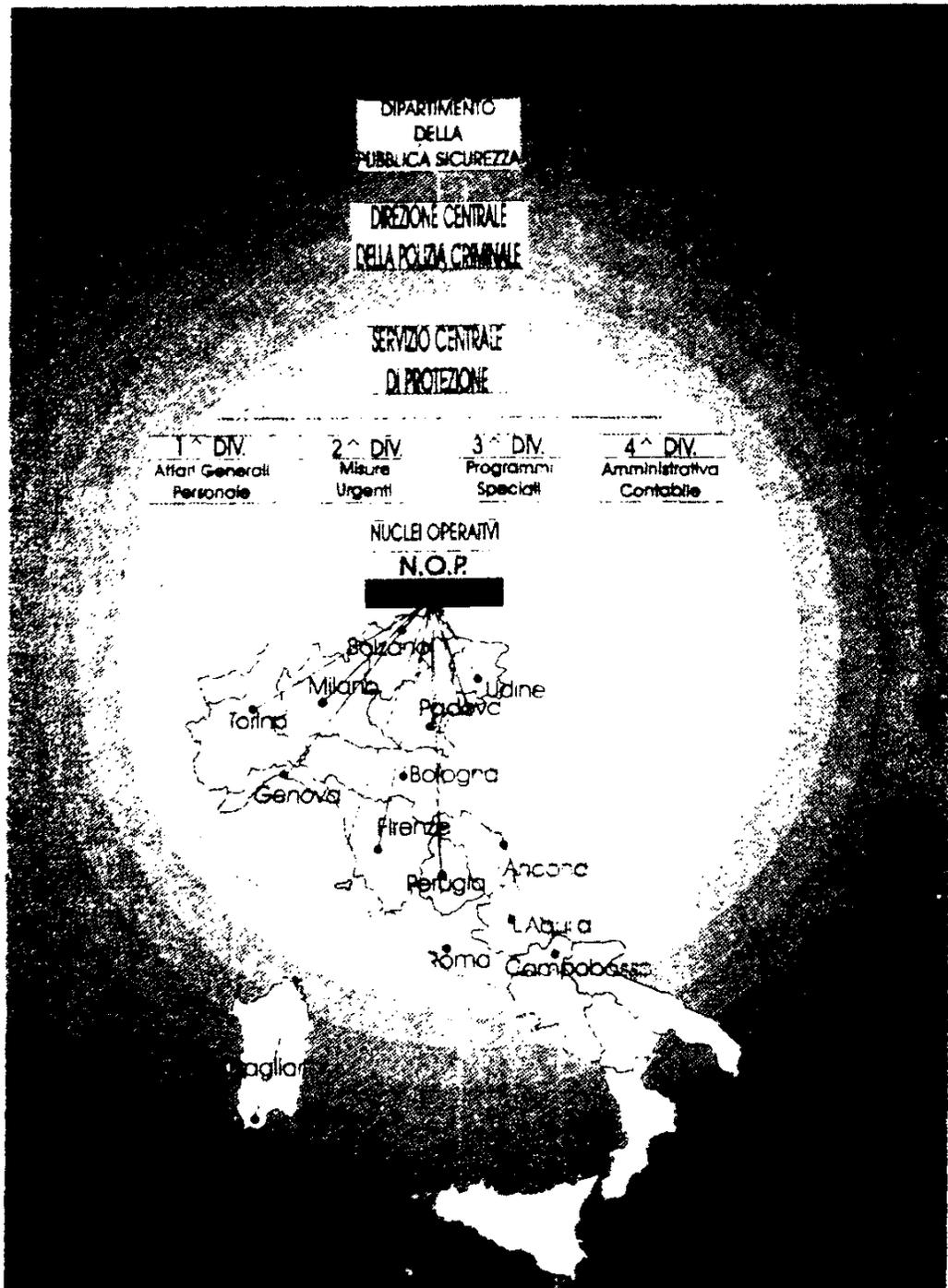
La finalità di ridurre, da un lato, il carico di lavoro gravante sugli Organi territoriali delle Forze di polizia e di ottenere, dall'altro, che le delicate e complesse funzioni di assistenza dei collaboratori siano svolte da personale qualificato, appartenente al Servizio Centrale di Protezione, al posto degli operatori in forza

presso gli Organismi di polizia a competenza generale, verrà quindi conseguita estendendo in periferia - attraverso una mirata pianificazione territoriale - le qualificazioni tecnico-professionali che fino ad ora era più facile riscontrare nella sede centrale.

Non si può certamente pretendere, d'altra parte, che il nuovo modello organizzativo del Servizio Centrale di Protezione possa andare "a regime" in tempi brevi ed affrancare quindi, con immediatezza, dalle mansioni di gestione dei collaboratori i presidi periferici delle Forze di Polizia a cui, fino ad oggi, il Dipartimento della pubblica sicurezza si era dovuto appellare in mancanza di apposite strutture.

E' necessario, infatti, addestrare adeguatamente il personale dei Nuclei Operativi di Protezione al fine di poter consentire a tali strutture di assorbire, pur con la debita gradualità, le complesse incombenze relative all'assistenza dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari.

I già ricordati corsi di formazione professionale, attuati o in via di programmazione, costituiscono importanti segnali in tal senso.



f) la cooperazione istituzionale

Si è già avuto modo di illustrare, soprattutto nella precedente relazione, quali e quanto complessi sono i problemi di assistenza, latamente intesa, che il Servizio Centrale di Protezione è quotidianamente chiamato ad affrontare.

Già da tempo sono state avviate proficue forme di collaborazione con altre Amministrazioni in grado di fornire quello specifico, determinante apporto per la soluzione delle problematiche che di volta in volta si presentano.

Si pensi, ad esempio, ai rapporti con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, costantemente caratterizzati dalla necessità di garantire ai collaboratori della giustizia detenuti specifiche forme di detenzione, idonee a conseguire, nel contempo, il duplice obiettivo della massima sicurezza per il "pentito" e di un trattamento penitenziario non deteriore rispetto ai detenuti "normali".

Sempre nell'ambito di tali relazioni, una delle problematiche più rilevanti da affrontare congiuntamente è quella relativa alla posizione matricolare di quei soggetti che, dopo aver fruito di provvedimenti di detenzione extracarceraria ex artt. 13, comma 4, e 13 *bis*, della L.n. 82/1991, vengono per qualsiasi motivo riassociati nel normale circuito penitenziario. In queste circostanze, infatti, la Direzione dell'Istituto di pena presso il quale viene ricondotto il collaboratore detenuto potrebbe trovarsi nell'impossibilità di conoscerne, con esattezza, la posizione giuridica.

Attesa la particolare complessità e delicatezza delle operazioni di annotazione delle variazioni della posizione giuridica dei collaboratori detenuti, soprattutto per le rilevanti implicazioni di carattere penale, si potrebbe ipotizzare il distacco presso il Servizio Centrale di Protezione di idoneo personale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, al fine di provvedere alle incombenze relative al costante aggiornamento della posizione giuridica dei collaboratori-detenuti.

Ma numerosi possono essere gli esempi di rapporti in atto con altre Amministrazioni per la soluzione delle problematiche insorte.

Si pensi agli intensi contatti con il Ministero della Pubblica Istruzione per favorire le iscrizioni con nominativo di copertura dei minori ai vari livelli di scolarizzazione, oppure per garantire la sicura sostituzione delle generalità originarie con quelle nuove attribuite alla persona protetta tramite il provvedimento di mutamento dell'identità.

O ancora si consideri la necessità di concordare con il Dicastero della Difesa le procedure più idonee per consentire l'assolvimento degli obblighi di leva, sia con il nominativo reale, che di copertura, presso un Distretto militare differente da quello di prima assegnazione.

Così come molto intensi dovranno essere nel prossimo futuro i rapporti con il Ministero della Sanità al fine di garantire a tutte le persone soggette a tutela di poter fruire, in forma "mimetizzata", dei servizi esistenti presso le strutture sanitarie pubbliche.

Né può essere sottaciuta l'importanza di intrattenere idonee forme di collaborazione con i Dicasteri del Lavoro, delle Finanze, dei Trasporti.

Ai fini di una piena funzionalità del sistema, occorre perciò prevedere la partecipazione di altre Amministrazioni alla esecuzione del programma di protezione per favorire il necessario inserimento sociale del collaboratore e, quindi, il suo affrancamento dall'assistenzialismo statale. In questa prospettiva, il nuovo assetto strutturale del Servizio Centrale di Protezione ipotizza la diretta collaborazione di funzionari di altri Ministeri.

E' stata, in altri termini, riconosciuta la fondamentale esigenza di sviluppare e perfezionare uno stabile rapporto di cooperazione istituzionale per quelle questioni di carattere generale che richiedono un qualificato e sinergico intervento di componenti diverse della Pubblica Amministrazione.

A tale proposito, si possono già definire molto positivi i primi contatti avuti con i diversi Dicasteri interessati. Al fine di pianificare le future intese, si è tenuta, alla fine di novembre, un'apposita riunione interministeriale, nel corso della quale i rappresentanti delle varie Amministrazioni hanno favorevolmente accolto la proposta di porre a disposizione del Servizio Centrale di Protezione proprio personale in grado di fungere da prezioso supporto per la risoluzione delle molteplici problematiche attinenti la tutela e l'assistenza dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari.

2) La filosofia del rigore nella protezione

La seconda parte di questa relazione ha preso le mosse da una riflessione tendente a dimostrare l'opportunità di superare la fase emergenziale in cui gli addetti ai lavori hanno fino ad oggi operato.

Si è già avuto modo di precisare che il superamento dell'emergenza non significa affatto allentare la "tensione" nell'azione di contrasto ai fenomeni criminosi, o "abbassare la guardia" di fronte alle grandi organizzazioni di stampo mafioso, bensì rafforzare l'efficacia di un valido strumento di contrasto al crimine.

Premesso ciò, e considerato che il Legislatore non ha certamente creato un sistema di gestione dei collaboratori della giustizia di tipo "premiale", è chiaro che se si vuole conseguire una maggiore efficacia di tale strumento occorre migliorare qualitativamente lo *standard* dei programmi di protezione.

Sono stati, quindi, illustrati i possibili scenari di evoluzione, sia ordinamentale che organizzativa, del fenomeno nell'ambito dei quali si ritiene dovrà operarsi in futuro.

In particolare, si è affermato che l'attività del Servizio Centrale di Protezione non dovrà più essere dettata dall'estemporaneità e dall'improvvisazione ma, al contrario, dovrà ispirarsi, secondo gli intendimenti del Dipartimento della pubblica sicurezza, a ben coordinate e pianificate strategie operative, nel pieno rispetto di regole precise, trasparenti e dettagliate.

D'altra parte, non servono altre conferme all'assunto - già riscontrato sulla base di un'esperienza ormai quinquennale -

secondo il quale la più efficace funzionalità del sistema di protezione si consegue soltanto tenendo ben presente che la finalità da privilegiare è quella di realizzare adeguate forme di tutela nei confronti delle persone esposte a pericolo per aver collaborato con gli Organi inquirenti, prescindendo da impostazioni di carattere premiale che, se perseguite in maniera esclusiva, rischiano di condurre ad incresciose ed aberranti situazioni di ingiustizia.

Tenuto fermo questo principio, sono state riscritte le regole di funzionamento del Servizio Centrale di Protezione, al fine di coniugare le esigenze di sicurezza con quelle del reinserimento "sociale" delle persone sottoposte a tutela, soprattutto al fine di creare quell'ineludibile *turnover* a cui s'è fatto cenno.

Si vuole, insomma, diffondere tra gli operatori della protezione una nuova cultura metodologica: quella del rigore nell'applicazione delle regole disciplinanti la tutela del collaboratore e la sua reimmissione nei meccanismi leciti della società civile, nel pieno rispetto delle norme esistenti e dei loro principi ispiratori. Una nuova cultura, dunque, che va opportunamente sostenuta dal necessario potenziamento e dall'adeguata qualificazione delle risorse, umane e materiali, all'uopo impiegate.

Ma tutto questo non è ancora sufficiente. Una nuova cultura della protezione, la "filosofia del rigore nella protezione", si realizza solo se tutti, e non soltanto il Servizio Centrale di Protezione, rispettano le regole, pur se attraverso un'applicazione versatile ed "intelligente" delle disposizioni di attuazione, in un ambito di analisi sereno, costruttivo ed obbiettivo.

Quindi, reciproco rispetto dei ruoli, dei compiti e delle responsabilità che il Legislatore ha inteso attribuire a ciascun soggetto istituzionale interessato, come ribaditi e precisati, tra

l'altro, dalla Corte Costituzionale con la più volte richiamata sentenza del 6 settembre 1995.

Pertanto, largo spazio al rispetto della riservatezza e della segretezza delle immagini, dell'identità e di quanto attenga alla sfera personale dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari.

Rispetto, infine, da parte delle persone sottoposte alle misure di protezione e di assistenza, delle regole fondamentali che disciplinano il rapporto che intercorre tra loro e chi li tutela. Si è già avuto modo di rilevare l'importanza che riveste il c.d. "codice comportamentale" e la necessità che sia opportunamente rivalutato ed osservato, anche attraverso un'attività sanzionatoria più puntuale, gestita dagli Organi competenti in maggiore sintonia con le finalità effettivamente perseguite dalla norma primaria.

Potranno così essere più obbiettivamente considerate le rimostranze di singoli collaboratori della giustizia, che sovente vengono riportate dagli organi di informazione e che rappresentano il risultato di interventi con i quali si sanzionano atteggiamenti dei collaboratori stessi scorretti o, addirittura, illeciti.

Si collocheranno nella giusta dimensione i provvedimenti con cui si revocheranno, temporaneamente o definitivamente, gli speciali programmi di protezione nei confronti di chi ha disatteso gli impegni comportamentali assunti all'atto della sottoscrizione del programma stesso.

Così come, dovrà diffondersi la consapevolezza che l'autore di fatti criminosi commessi dopo o in costanza di una collaborazione sarà perseguito con estremo rigore anche per essere venuto meno a quel rapporto fiduciario concessogli dalla comunità statale e dalle Istituzioni.

Solo così sarà possibile abbandonare definitivamente i desueti ed onerosi schemi di protezione di tipo "militare", basati sul massimo dispiegamento di uomini e mezzi, ed ispirare la nuova cultura della protezione sui criteri della mimetizzazione e dell'anonimato, esaltando le potenzialità del sistema di tutela ed assistenza dei collaboratori della giustizia.

Da questi ultimi e dai loro familiari, però, si dovrà pretendere, con fermezza, un comportamento continuamente improntato a quelle forme di cooperazione per il mantenimento della riservatezza e dell'anonimato, tali da consentire un'efficace attuazione delle misure di protezione e di assistenza previste nello speciale programma di protezione.

Se si vuole innalzare il livello qualitativo del sistema di sicurezza dei collaboratori della giustizia, è perciò fondamentale che loro per primi si rendano conto che la migliore tutela nasce dal loro rispetto delle regole della protezione. Parimenti, si rivela essenziale un atteggiamento serio e responsabile da parte degli Organi chiamati ad esprimersi su comportamenti difformi alle prescrizioni dettate dal programma speciale di protezione.

La "filosofia del rigore nella protezione", che nasce solo da un rinnovato spirito collaborativo di tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati dal fenomeno, potrà garantire il conseguimento delle finalità delineate dal Legislatore, in un clima di assoluta trasparenza, lealtà e serenità.

Considerazioni conclusive

Con la presente relazione sono stati illustrati l'attuale consistenza del fenomeno dei collaboratori della giustizia nei suoi vari aspetti, le relative problematiche, nonché i possibili scenari in cui si ritiene dovrà operarsi in un prossimo futuro.

In linea con quanto anticipato nella premessa, si è cercato infatti di compiere un'analisi quantomai accurata e sistematica dei dati più interessanti e delle tematiche più delicate e complesse riguardanti tale fenomeno, utilizzando criteri di valutazione il più possibile obbiettivi.

Le persone poste sotto protezione in conseguenza della collaborazione offerta alla giustizia sono ormai più di 6.000. Tante quante ne potrebbero risiedere in un centro abitato di significative dimensioni. Questo numero è in costante aumento, ed è doveroso esprimere soddisfazione per i risultati sempre più positivi che si stanno conseguendo nella lotta alla criminalità organizzata anche grazie all'apporto fornito dalla folta schiera dei collaboratori della giustizia.

Dobbiamo però evitare che il sistema predisposto dal Legislatore del '91 perda il controllo di un fenomeno, quale quello del "pentitismo", la cui crescita non poteva certo essere prevista nelle dimensioni poi assunte.

Occorre, in altri termini, uscire da un'emergenzialità di interventi, a suo tempo determinata dall'impreparazione delle strutture e degli uomini, ad affrontare situazioni oggi certamente

non più fronteggiabili con gli stessi mezzi, con le stesse risorse umane, con la stessa mentalità, con le stesse regole.

E' necessario quindi cambiare, uscire dall'emergenza dell'improvvisazione e dell'affanno; occorre potenziare, razionalizzare ed ottimizzare la valenza dello strumento dei collaboratori della giustizia, attraverso il miglioramento del prodotto "protezione".

Elevando la qualità della tutela assicurata ai collaboratori della giustizia, si garantirà l'erogazione di un servizio migliore tanto agli apparati della Giustizia, quanto, e soprattutto, alla collettività.

Sia chiaro che il compito non è agevole. Gli interventi da compiere ed i correttivi da apportare al sistema di protezione sono molteplici e complessi, dovendosi operare non solo sulle strutture e sugli uomini, da potenziare ed adeguare alla nuova realtà, ma anche sulle regole: alcune da riscrivere, altre da salvaguardare, altre ancora da innestare in un sistema normativo comunque già ben strutturato.

Fortunatamente, non si riparte da zero.

Sotto il profilo normativo, infatti, i regolamenti del novembre '94 - soprattutto quello "pubblico", uscito particolarmente riqualficato dall'esame della Corte Costituzionale - hanno innovato in modo assai incisivo il sistema, razionalizzandone molteplici aspetti, soprattutto istruttori, relativi a momenti particolarmente delicati della definizione e dell'applicazione delle speciali misure di protezione.

Sulla base di considerazioni formulate nella precedente relazione, poi, il Gruppo di Lavoro interministeriale, già distintosi per il qualificato e prezioso apporto fornito per l'elaborazione dei

predetti provvedimenti regolamentari, sta proseguendo i suoi studi alla ricerca delle soluzioni ottimali delle varie problematiche prospettate.

Ma anche sotto il profilo organizzativo, l'impegno che si sta approfondendo nel settore, da poco più di un anno a questa parte, rappresenta una conferma della convinzione con cui questa Amministrazione persegue l'obiettivo di migliorare celermente l'intero "sistema di protezione".

Il Servizio Centrale di Protezione sta, infatti, cambiando "pelle", rivoluzionando la propria organizzazione centrale e periferica, rinnovando e potenziando le strutture, gli uomini, i quadri dirigenziali, riconvertendo il modo di pensare attraverso la diffusione di una diversa cultura di azione, formando e specializzando il nuovo personale, riqualificando il vecchio, riformulando i rapporti con le Forze di Polizia territoriali, avviando e perfezionando proficue relazioni con altre Amministrazioni.

Una volta che ne sarà completamente ridisegnato l'assetto organizzativo e professionale, il Servizio Centrale di Protezione e le sue articolazioni periferiche saranno in grado di ricoprire con efficacia quel ruolo che spetta a loro nel rinnovato sistema di tutela dei collaboratori della giustizia, rapportando adeguatamente l'impegno umano e materiale alle gravose esigenze delle nuove sfide che il Dipartimento della pubblica sicurezza ha dimostrato di essere ormai pronto a raccogliere.

Nessuno può seriamente pensare che tutto ciò si possa realizzare in tempi brevissimi. Buona parte del cammino necessario è stato percorso, ma occorre lavorare ancora a lungo per arrivare a "destinazione". Non si creda però che questa Amministrazione non tenga conto della necessità di assicurare comunque, nel frattempo, il

regolare svolgimento dei processi penali in corso e di quelli in via di impianto, perché ogni possibile sforzo si sta compiendo affinché la modifica "in corsa" degli assetti organizzativi delle strutture di protezione non abbia a causare particolari *stress* ai Pubblici Ministeri, agli Organi giudicanti, ai collaboratori stessi, all'opinione pubblica in genere.

Sarà certamente necessario fare affidamento sull'indiscusso, prezioso spirito di cooperazione della Magistratura affinché si possano superare insieme le inevitabili difficoltà che si incontreranno nel prossimo futuro, anche in considerazione dei tempi necessari per il completamento del progetto di riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione.

E' bene ribadire, comunque, che nessuno può illudersi che una rivoluzione metodologica, organizzativa e culturale di tale portata possa essere realizzata "in solitudine" da questa Amministrazione. Occorre infatti che sia i soggetti fondamentali che operano nell'"universo pentiti", sia le altre componenti istituzionali si rendano conto della necessità di un maggiore impegno comune.

A cominciare proprio dagli stessi collaboratori della giustizia, i quali, se vogliono che sia migliorato il livello dei servizi erogati nei loro confronti, debbono in prima persona e con coerenza osservare le regole essenziali della protezione.

Riscrivendo il codice comportamentale e riqualificandolo attraverso formule sanzionatorie più certe ed efficaci, potrà affermarsi quindi la cultura del rispetto delle regole della protezione: perché per razionalizzare, per ottimizzare i meccanismi produttivi, per pianificare strategie di intervento bisogna pur imporre delle prescrizioni da osservare e da applicare.

Del resto è chiaro che la cultura del rigore nella protezione non potrà avere alcuna possibilità di diffondersi con successo, se i soggetti istituzionali direttamente interessati non ne sapranno cogliere appieno l'importanza, assimilandola e cooperando perché si propaghi e si imponga a tutti.

Si è parlato di impegno comune nel miglioramento della protezione. E' un messaggio che può forse apparire deresponsabilizzante ma, al di là della piena consapevolezza del fondamentale, determinante ruolo che il Ministero dell'Interno, e per esso il Dipartimento della pubblica sicurezza, deve responsabilmente ricoprire, appare assolutamente prioritario che ci si renda conto di quanto è ormai indilazionabile un largo, fattivo concorso istituzionale per uscire dall'attuale situazione di emergenza ed evitare che quello dei collaboratori della giustizia si trasformi in un problema sociale.

Il quadro generale di riferimento in cui si va ad operare appare comunque particolarmente incoraggiante.

Il successo operativo conseguito dalla nuova disciplina regolamentare, dimostrato dall'incremento del numero dei collaboratori registrato nel corso del 1995, il solerte impegno della Commissione Centrale, la puntuale, utilissima attività consultiva del Procuratore Nazionale Antimafia, il costante fervore propositivo della Magistratura inquirente, la disponibilità già offerta dalle altre Amministrazioni coinvolte, costituiscono manifestazioni oggettivamente riscontrabili e confortanti in merito all'indubbio interesse generale ad operare sinergicamente per la soluzione delle problematiche esistenti e per il miglioramento del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia.

Tutto ciò sta a significare che il percorso da seguire è già tracciato e che tutti i soggetti interessati sembrano muoversi unitariamente verso la stessa meta, nella consapevolezza che solo in un clima di piena, trasparente, serena e costruttiva cooperazione istituzionale si potranno raggiungere risultati sempre più positivi nella difficile azione di contrasto al crimine organizzato.

