

CAPITOLO II

L'efficacia dei programmi di protezione

§1) La verifica dei programmi: le aspettative ed i risultati

Appare di tutta evidenza che esiste la necessità di tenere costantemente sotto controllo la “vita” dei programmi al fine di verificarne la effettiva adeguatezza alle reali esigenze tutorie ed assistenziali che i casi concreti presentano.

L'esigenza di questo continuo “monitoraggio” è stata perfettamente recepita nel già citato Regolamento n. 687/1994, laddove all'art. 5 viene prevista una dettagliata disciplina della procedura per la verifica degli speciali programmi di protezione, ai fini della loro proroga, modifica o revoca.

Nella precedente relazione, sono state compiutamente esaminate le disposizioni concernenti tale verifica e sono state altresì sciolti alcuni dubbi interpretativi che erano stati alimentati circa la cadenza di tale controllo ed i ruoli dei soggetti istituzionali interessati a detto procedimento.

Basti qui ricordare che le norme impongono alla Commissione Centrale di procedere periodicamente alla verifica dei programmi speciali di protezione, la cui durata - teoricamente indefinita - dipende dalla sussistenza della gravità e dell'attualità del pericolo cui è esposto il collaboratore ed i suoi familiari, dall'idoneità delle misure adottate a fronteggiare tale pericolo 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.

La necessità di monitorare assiduamente i programmi speciali di protezione si rivela soprattutto nel momento in cui le norme, fissato un limite massimo ed uno minimo - cinque anni e, rispettivamente, sei mesi - per procedere alle verifiche, precisano che se questo termine non è indicato nel programma esso si intende di un anno a partire dalla data del provvedimento, dunque dal momento in cui la Commissione Centrale ne ha perfezionato la delibera con la sottoscrizione da parte del suo Presidente.

In effetti, la preoccupazione espressa nel cennato Regolamento di tenere sotto controllo l'efficacia dei programmi scaturisce da due esigenze che costituiscono la stessa ragione d'essere della protezione "speciale".

Da una parte, quella di rapportare ed adeguare costantemente l'efficacia del programma al pericolo che le forme tutorie ed assistenziali adottate dalla Commissione Centrale devono fronteggiare. In altri termini, atteso che si perviene al programma speciale di protezione laddove la situazione di rischio è talmente seria e presente da far ritenere insufficiente qualsiasi altra misura di tutela autonomamente adottabile dalle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza o dall'Amministrazione penitenziaria, si deve ritenere indispensabile verificare assiduamente che il pericolo da fronteggiare non scenda al di sotto della soglia minima necessaria per la definizione dello speciale programma di protezione.

Dall'altra, sussiste l'esigenza di far cessare le misure tutorie ed assistenziali nei confronti di quelle persone che con il loro comportamento, non conforme alla particolare condizione di chi è esposto al rischio di ritorsioni, ne vanificano continuamente e sistematicamente l'efficacia. Infatti, in costanza di atteggiamenti che impediscono agli Organi addetti alla tutela di attuare efficacemente gli interventi tutori ed assistenziali disposti con il programma speciale, non si ravvisa una valida motivazione per continuare ad investire uomini e mezzi per proteggere una persona che o non ritiene di essere esposto ad alcun pericolo, oppure, non attenendosi alle regole della protezione, comunque tradisce

quel rapporto fiduciario che lo Stato ha voluto instaurare con lui all'inizio della collaborazione, rendendo impossibile un'idonea tutela nei suoi confronti.

Il cennato Regolamento, come già precisato, è stato emanato il 24 novembre 1994 ed è entrato in vigore il 1° gennaio dello scorso anno.

Molte delle sue norme hanno introdotto delle procedure nuove: alcune, già sperimentate in precedenza attraverso consolidate prassi che hanno poi ricevuto la formalizzazione normativa, non hanno creato problemi applicativi; altre avevano bisogno, in ragione delle insidie che potevano presentare, dei necessari tempi tecnici per una loro piena e corretta applicazione.

La verifica dell'efficacia dei programmi fa sicuramente parte di questa seconda categoria di procedure.

Dopo un anno di sperimentazione ed i necessari approfondimenti interpretativi, appare ora necessario che in sede di verifica dei programmi speciali di protezione venga compiuta un'analisi quanto mai approfondita dei singoli aspetti che caratterizzano la reale efficacia di tali provvedimenti; che, dunque, si presti la massima attenzione alla situazione dei procedimenti alimentati dalle dichiarazioni del collaboratore al fine di riscontrare tutte quelle collaborazioni ormai processualmente "spente"; che si conduca una sempre più incisiva valutazione del pericolo esistente sia sulla base, appunto, dell'utilità attuale della collaborazione, sia sulla base di un serio monitoraggio delle posizioni giuridico-processuali, anche in prospettiva futura, delle persone chiamate in causa dalle dichiarazioni accusatorie; che si valuti con rigore e con la conseguente volontà sanzionatoria le condotte manifestamente in contrasto con gli obblighi comportamentali imposti dal programma o addirittura in violazione di norme penali.

Ma il sistema di protezione può recuperare qualità anche e, forse, soprattutto, se si mantengono in vita solo i programmi speciali di pro-

tezione veramente necessari per fronteggiare le situazioni di assoluto pericolo realmente esistenti.

In altri termini, si ritiene assolutamente controproducente per il buon funzionamento del sistema di protezione tenere in vita programmi speciali di protezione che, in effetti, risultano sovradimensionati rispetto alle reali esigenze di tutela di alcuni collaboratori.

Senza considerare che, spesso, quando il programma speciale di protezione assume questa caratteristica e diventa perciò superfluo, i danni arrecabili alle persone protette sono maggiori dei benefici: ne è una riprova il già commentato calo in percentuale dei familiari sotto protezione che si è verificato durante questo ultimo semestre.

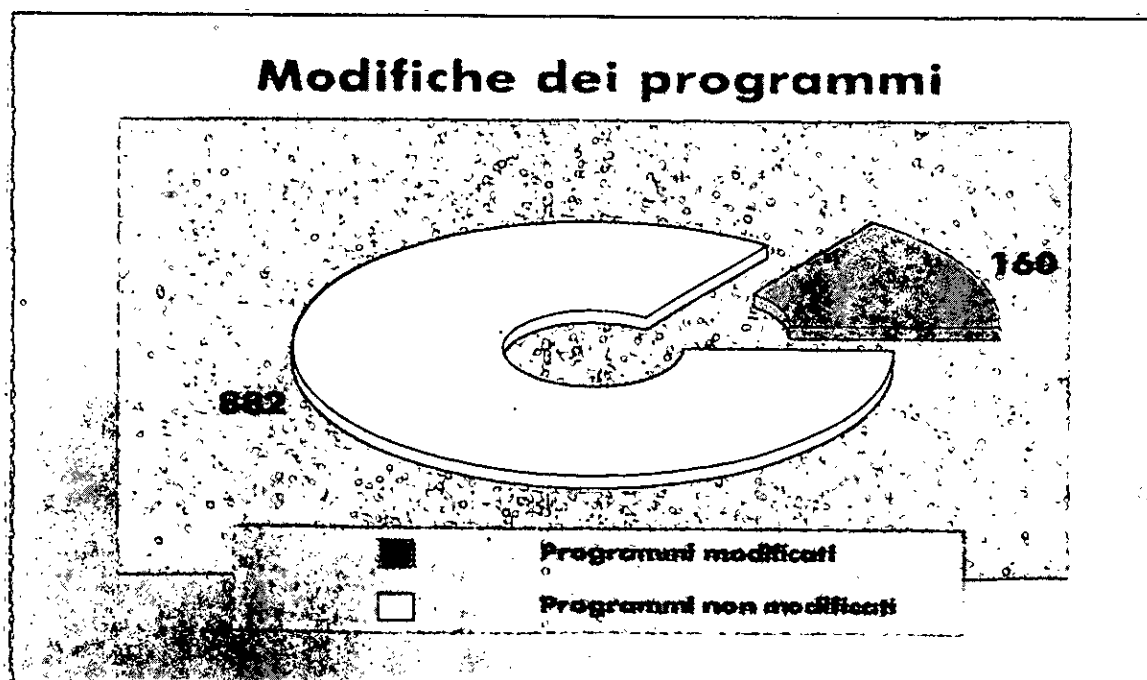
Occorre allora che le verifiche dei programmi siano condotte attraverso un'istruttoria completa ed esauriente circa gli elementi conoscitivi riguardanti tutti gli aspetti della vita del programma in relazione alle esigenze tutorie, assistenziali e di recupero sociale delle persone protette; che l'esame dei risultati di tale istruttoria sia approfondito e scrupoloso al fine di mettere in evidenza tutte le situazioni che possano orientare meglio la decisione in ordine all'eventuale proroga del programma; che le determinazioni siano sempre assecondate da uno spirito sanzionatorio e razionalizzante rigoroso, anche nella consapevolezza di operare per il perfezionamento del sistema di protezione.

§ 2) La modifica dei programmi: i profili soggettivi ed oggettivi

Il programma speciale di protezione, com'è noto, è un provvedimento amministrativo contenente diverse disposizioni rivolte a determinati soggetti. In sostanza, si tratta di una serie di misure di protezione, di assistenza e di reinserimento sociale che devono essere attuate dal Servizio Centrale di Protezione in favore del collaboratore della giustizia e dei suoi familiari.

Tale provvedimento presenta, dunque, un contenuto oggettivo, le misure tutorio-assistenziali, ed un contenuto soggettivo, i destinatari di detti interventi. Le modifiche degli speciali programmi di protezione possono quindi consistere sia in variazioni alle forme di protezione e di sostegno economico e sociale, sia in estensioni o riduzioni del numero delle persone sottoposte a tali misure.

Mentre non si sono registrati cambiamenti del primo tipo, numerose sono state, invece, le modifiche "soggettive" riscontrate nel semestre in esame.



Sono stati 41 i programmi speciali di protezione “estesi” a persone, di solito familiari del collaboratore, non ricomprese originariamente nel provvedimento stesso; 26 sono stati invece i programmi speciali di protezione che hanno subito delle riduzioni nel numero delle persone contenute per effetto di revoche che sono intervenute nei confronti di congiunti del collaboratore.

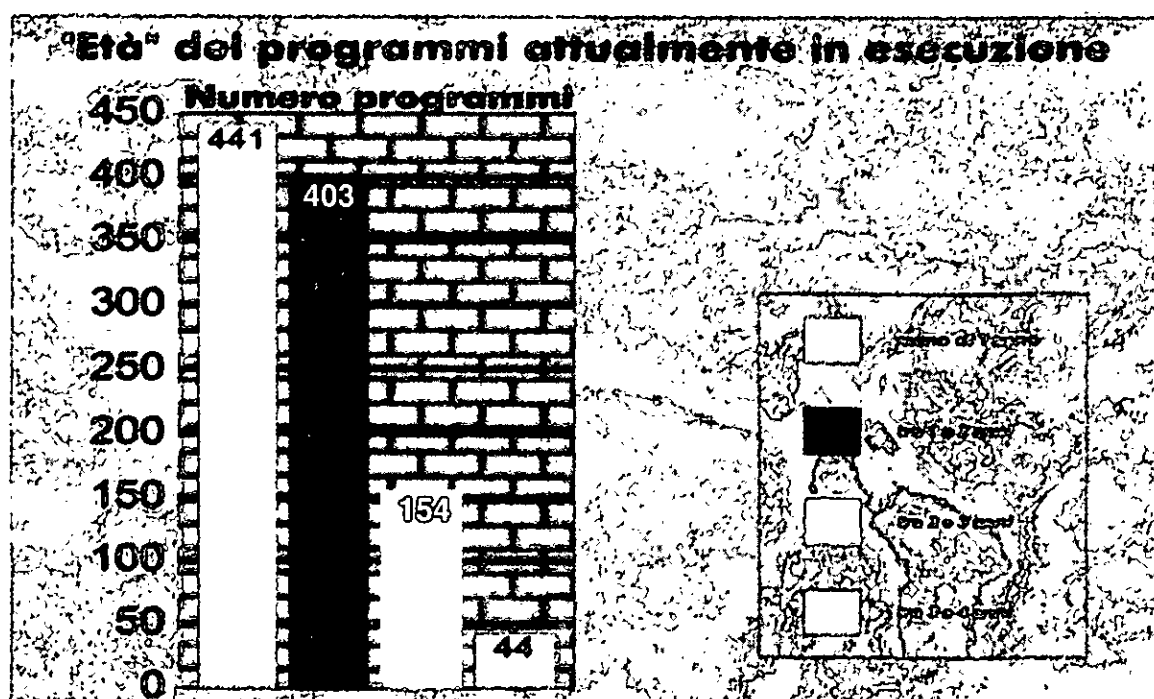
Sommando le 67 modifiche che si sono avute complessivamente nei sei mesi in esame alle 93 registratesi alla fine dello scorso anno, si raggiunge la cifra di 160 programmi speciali che hanno subito almeno un provvedimento di modifica dal 1991 ad oggi. La percentuale dei programmi modificati rispetto al numero complessivo dei programmi definiti nel corso di questi 5 anni passa da un 12% circa riscontrato alla fine di dicembre '95 ad un 15% al 30 giugno di quest'anno.

§ 3) La durata dei programmi: una questione aperta

Si è già avuto modo di affermare che la durata dei programmi speciali di protezione, in teoria, non ha un termine stabilito, prevedendo la normativa solo i limiti minimi e massimi di cadenza delle verifiche effettuate dalla Commissione Centrale.

Il problema non è certo di poco conto: si tratta di verificare fino a quando lo Stato intende proteggere ed anche assistere queste persone il cui numero, come visto, già attualmente considerevole, aumenta quotidianamente a ritmi elevati.

Nella seconda parte della relazione, si avrà modo di evidenziare le prospettive esistenti per l'individuazione di meccanismi di uscita dal programma speciale di protezione e come, quella del lavoro delle persone protette, si debba considerare una "priorità" assoluta per le Istituzioni.



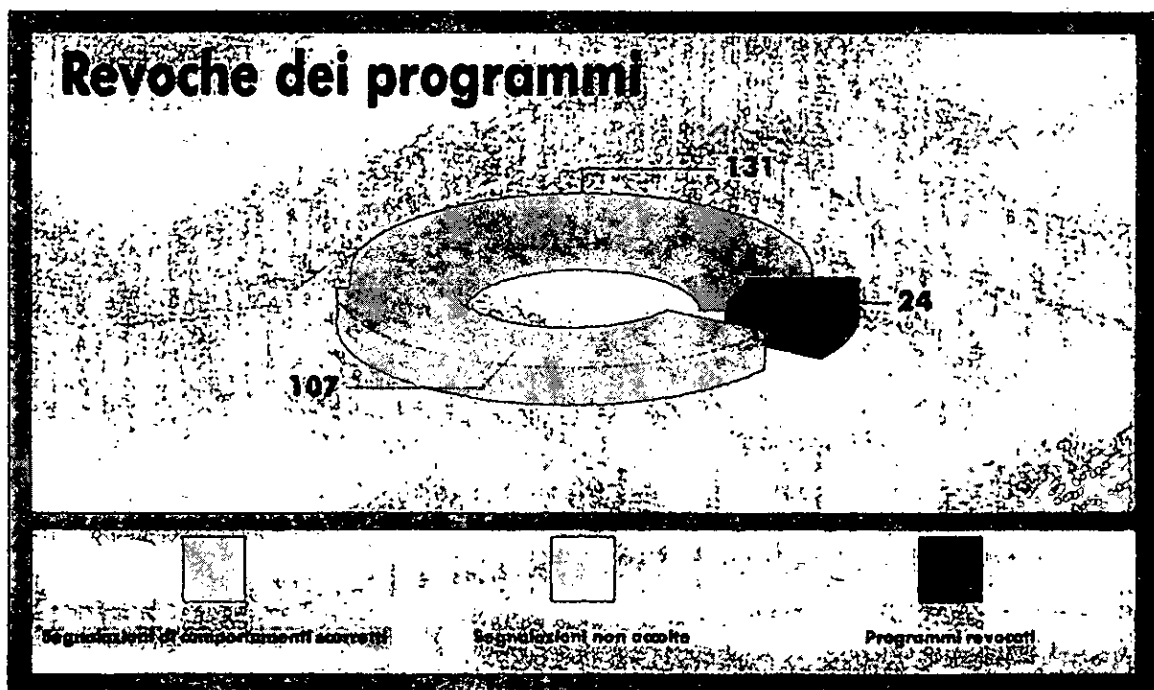
Ma è altrettanto evidente che anche il collaboratore ed i suoi familiari dovranno sentirsi “spinti” verso un’occupazione lavorativa lecita; non si può certo accettare che i collaboratori rifiutino, immotivatamente, i posti di lavoro che faticosamente il Servizio Centrale di Protezione riesce a proporre loro. Rifiuti già riscontrati nei sei mesi in esame e di fronte ai quali dovrebbe essere automaticamente prevista la revoca dello speciale programma di protezione.

D’altra parte, la predisposizione mentale di queste persone non incline al lavoro faticoso e non remunerato al pari dei livelli di redditività del crimine non può certo essere considerata un buon motivo per garantire loro un’assistenza vitalizia. Chi non ha intenzione di lavorare dovrebbe uscire dal programma.

Ecco perché non sarebbe certo controproducente prevedere comunque un termine finale del programma speciale di protezione, magari condizionato all’utilizzabilità processuale delle dichiarazioni del collaboratore. Una scadenza prestabilita potrebbe sicuramente “spingere” ad un maggiore impegno nella ricerca del lavoro o, quantomeno, ad un atteggiamento di maggior cooperazione nei confronti delle offerte occupazionali prospettate dal Servizio Centrale di Protezione.

§ 4) La revoca dei programmi: il problema della definitività

Nel semestre oggetto della presente relazione, sono stati 24 i programmi speciali revocati per comportamenti scorretti posti in essere dai collaboratori della giustizia. 131 sono stati invece i collaboratori che sono stati segnalati, alcuni anche più di una volta, dal Servizio Centrale di Protezione alla Commissione Centrale ed ai competenti Procuratori della Repubblica in ragione delle condotte in violazione non solo delle misure di riservatezza e di sicurezza loro imposte dal particolare *status* rivestito, ma anche, in alcuni casi, di norme penali.



Si vedrà nel prosieguo della relazione quale importanza si annette al c.d. codice comportamentale, che è un insieme di obblighi imposti al collaboratore ed ai suoi familiari, pena la revoca o la sospensione del programma, al fine di meglio tutelare la loro incolumità fisica. E quali aspettative di maggior rigore sanzionatorio si muovono intorno alla proposta, più approfonditamente rappresentata in seguito, di riqualificare il codice comportamentale, rendendo in alcuni casi automatica e non più discrezionale la revoca del programma di protezione.

Ma intanto va data risposta ad un quesito particolarmente importante: quale grado di irrevocabilità può avere il provvedimento di revoca di un programma per comportamenti scorretti?

E' accaduto, infatti, anche con una certa frequenza, che, a fronte di una revoca di uno speciale programma di protezione il Procuratore che aveva a suo tempo proposto il programma stesso ha avanzato una proposta di programma e di misure urgenti contemporaneamente, formalmente nuova ma immutata nei contenuti sostanziali.

Spesso, poi, alla proposta di programma di protezione reiterata si accompagna anche la richiesta di misure urgenti che impedisce, di fatto, al Servizio Centrale di Protezione di dare esecuzione alla delibera di revoca del programma, eliminando sul nascere qualsiasi soluzione di continuità nell'adozione delle misure di protezione e di assistenza.

Si è anche verificato che, sempre in presenza di una revoca, altri Procuratori, diversi da quello proponente, abbiano chiesto la definizione del programma e delle misure urgenti.

Ora, è certo che la revoca dello speciale programma di protezione per motivi comportamentali non può essere considerato un atto irrevocabile: sarebbe impensabile che uno strumento utilizzato per fronteggiare il pericolo che grava sui collaboratori della giustizia potesse essere reso non altrimenti utilizzabile solo perché il comportamento tenuto dal collaboratore in un certo momento ha fatto ritenere cessata la situazione di rischio nei suoi confronti.

Atteso infatti che il pericolo è, come detto, un'entità in continua evoluzione, a seconda delle concrete situazioni che si manifestano con il passare del tempo, non ci si può stupire se, successivamente ad una revoca del programma speciale di protezione, segua un ripristino, da parte della Commissione Centrale, dello stesso programma, quando vengono portati elementi nuovi che lasciano ritenere il collaboratore esposto ad una situazione di pericolo precedentemente reputata insussistente.

Appare necessario, peraltro, che tali meccanismi di ripristino di un programma revocato siano disciplinati dettagliatamente da regole certe e rigorose. Ed in questo senso bisognerà studiare gli opportuni correttivi.

Un principio ritenuto inderogabile da tenere comunque presente vuole che un'eventuale proposta di riattivazione del programma o delle misure urgenti debba necessariamente essere sostenuta da elementi nuovi rispetto a quelli delineati nella prima richiesta; tali, dunque, da poter individuare una situazione di pericolo prima non considerata. Lo stesso dovrebbe avvenire quando a reiterare la proposta fosse un'altra Procura della Repubblica.

CAPITOLO III

Le modalità generali di applicazione

§ 1) Le misure tutorie

a) l'anonimato e la mimetizzazione

La riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione, formalizzata con il Decreto interministeriale del 26 maggio 1995, trova la sua principale ragione di essere nell'esigenza primaria di realizzare i principi dell'anonimato e della mimetizzazione, momenti fondamentali dell'intero sistema di protezione.

In effetti, dopo le prime esperienze in tema di tutela dei collaboratori della giustizia, si comprese che il miglior funzionamento del sistema di tutela dei collaboratori della giustizia poteva essere conseguito solo attraverso la creazione di meccanismi tutori di assoluto anonimato e di completa riservatezza; che gli stessi collaboratori si sentivano meglio tutelati proprio attraverso la predisposizione di tutti quegli accorgimenti, anche di tipo documentale, che avrebbero permesso di mimetizzarsi nei contesti in cui erano stati trasferiti secondo la nota equazione segretezza=sicurezza; che dovevano essere definitivamente abbandonati i sistemi di vigilanza fissa che, oltre a comportare un ingente dispendio di uomini e mezzi, rappresentavano un potenziale indice di localizzazione del collaboratore, determinando, infatti, un maggior rischio di circolazione di notizie riservate.

Tra l'altro, l'applicazione concreta del principio della mimetizzazione permette di perseguire con maggiore concretezza l'obiettivo

dell'inserimento sociale e nel mondo del lavoro delle persone sotto protezione.

Proprio in tema di documenti di copertura, il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto al rilascio, nel semestre in esame, di 674 documenti con nominativi differenti, tra cui 351 carte di identità, 152 patenti di guida e 111 libretti sanitari.

E' stato poi realizzato il cambiamento delle generalità in favore di 96 persone ammesse allo speciale programma di protezione.

Come si può notare, il comparto protezione si va ormai orientando, in tema di mimetizzazione, verso un sistema di documentazione ad interventi graduati e modellati a seconda delle reali, concrete esigenze tutorie e relazionali della persona protetta.

Non più quindi ricorso esclusivo e sistematico al cambiamento delle generalità come unico strumento per la soluzione di qualsiasi problema di inserimento sociale della persona sotto protezione, ma, al contrario, preponderante utilizzo del documento di copertura come mezzo ordinario di riservatezza e di sicurezza in ogni circostanza di vita del tutelato.

b) le citazioni e le audizioni a distanza

Il collaboratore della giustizia è tale perché si è impegnato a rendere pubblico il suo contributo durante le attività investigative e processuali, e partecipa quindi a tutti gli impegni, dibattimentali e non, che lo vedono coinvolto per effetto delle rivelazioni che è chiamato a rilasciare o a confermare.

Questo lo porta, inevitabilmente, a subire una serie più o meno serrata di spostamenti, a volte anche notevolmente lunghi e stressanti, per raggiungere i luoghi in cui è chiamato ad offrire la propria collaborazione. A garantire la sicurezza del collaboratore nel corso di questi suoi

spostamenti provvede, naturalmente, il Servizio Centrale di Protezione che, di solito, si avvale dei reparti territoriali delle Forze di Polizia, a cui delega i relativi servizi di accompagnamento e di scorta.

Il movimento generale che si crea in conseguenza di tali impegni è enorme.

Solo a titolo di esempio, si consideri che le citazioni dei collaboratori a comparire nei vari procedimenti si susseguono con un ritmo elevato ed in continuo aumento; soltanto nei primi sei mesi di quest'anno se ne sono registrate circa 8.000, per una media di cinquanta-sessanta collaboratori al giorno che si spostano lungo il territorio nazionale.

Rimanendo questo *trend* inalterato - ma c'è da credere in un incremento - alla fine dell'anno saranno stati eseguiti 16.000 servizi di accompagnamento e di scorta per altrettanti collaboratori che si saranno mossi da una parte all'altra della penisola.

Dinanzi a tali cifre, sostenendo ritmi così elevati e gravosi, appare del tutto comprensibile il verificarsi di qualche disguido, decisamente giustificabile nel contesto di un impegno notevole di risorse umane e materiali.

Possibili disfunzioni degli Organi di tutela o improvvise ed imprevedute assenze del collaboratore alle varie udienze, fatti non certo imputabili a negligenze del Servizio Centrale di Protezione, si sono manifestati in termini quantitativi del tutto "fisiologici", atteso che percentualmente si attestano su indici assolutamente irrisori.

Il fatto che il Servizio Centrale di Protezione e le Forze di Polizia territoriali adempiano egregiamente a queste incombenze, non significa però che il fenomeno non sia di lieve entità o che i costi sostenuti siano modesti. Se solo si considera che 16.000 citazioni comportano il dispiego di almeno 32.000 uomini per i relativi servizi di accompagnamento e di scorta, con le spese per missioni, pernottamenti, pasti, viag-

gi, da moltiplicare per le persone impegnate nel servizio, non si può non avere qualche motivo di perplessità e di preoccupazione.

In questo semestre, si è cominciato ad utilizzare il sistema dell'audizione a distanza: attraverso questo strumento, si è resa possibile la partecipazione del collaboratore al dibattimento a distanza attraverso un collegamento audiovisivo tra il luogo dove si celebra l'udienza processuale e quello segreto dove si trova il collaboratore stesso, grazie anche all'uso di mezzi tecnologici in grado di permettere la contemporanea e reciproca possibilità di visione dei presenti in ambedue i luoghi, nonché l'ascolto di quanto vi viene detto.

Appaiono del tutto evidenti i vantaggi ricavabili dall'utilizzo di detto strumento, sia in termini di sicurezza, sia in ragione dei notevoli risparmi di uomini e di mezzi.

Nell'ambito del Servizio Centrale di Protezione è stato poi costituito l'Ufficio Affari Giudiziari che, oltre ad occuparsi di tutti i trasferimenti per motivi di giustizia di collaboratori non detenuti, provvederà a curare gli aspetti tutori delle audizioni a distanza.

Nel semestre in riferimento, si sono svolte 161 sedute in cui è stato attivato il meccanismo della videoconferenza per motivi processuali, per un totale di 294 collaboratori ascoltati con questo strumento. Le autorità giudiziarie che hanno fatto più ricorso all'audizione a distanza sono quelle di Palermo, con 63 appuntamenti in collegamento audiovisivo e, molto distanziate, quelle di Reggio Calabria, Caltanissetta e Locri.