

nella facile tentazione di svilire ed irretire l'azione statale in meccanismi di tipo "premiale".

Il sistema centra gli obbiettivi prefissati anche ben oltre le più ottimistiche previsioni degli "addetti ai lavori"; sono sotto gli occhi di tutti i "numeri" della protezione ed i successi investigativi e processuali conseguiti grazie ai collaboratori della giustizia di maggiore spessore.

Ma è innegabile che, ad un certo momento, detto sistema comincia ad evidenziare una serie di difficoltà dovute, soprattutto, alla consistente crescita del numero delle persone protette la quale, quantitativamente inaspettata, ha fatto scivolare il "comparto protezione" in una situazione di emergenza del tutto assente nel momento iniziale.

E' successo che del programma speciale di protezione se ne è dovuto fare un uso eccessivo; in altri termini, si sono persi quei connotati di straordinarietà ed eccezionalità che, funzionali a fronteggiare situazioni altrettanto particolari di pericolo, avrebbero dovuto caratterizzare la stessa ragione d'essere della speciale protezione.

Si è inconsapevolmente creato, quindi, un sistema che rischia di essere ispirato non più da finalità tutorie e di reinserimento sociale, ma da logiche squisitamente contrattuali e premiali, certamente non perseguite dal Legislatore.

La sicurezza, invece, non può certamente essere considerata come un premio della collaborazione, ma è una necessità, che l'Amministrazione statale, quella dell'Interno in particolare, deve soddisfare nei confronti di tutti, indistintamente, graduando gli strumenti messi a disposizione anche dalla normativa speciale secondo il rischio da fronteggiare.

A questo punto, però, il comparto protezione manifesta segnali di difficoltà, peraltro già evidenziati in passato.

Sono ormai più di seimila, tra collaboratori e familiari, le persone poste sotto protezione in conseguenza del contributo offerto agli Organi inquirenti. Questo è un dato che può suscitare soddisfazione, se lo si valuta in termini di potenziale aggressione alle organizzazioni mafiose, ma lascia seriamente perplessi circa le reali possibilità future di “tenu-
ta” di un sistema ideato per contrastare solo situazioni di rischio effettivamente eccezionali.

Si tratta, a questo punto, di evitare possibili, quanto pericolose “smagliature” sul fronte della sicurezza dei pentiti e dei propri familiari, che determinerebbero, con effetto moltiplicatore, conseguenze dannose anche sul versante processuale.

Occorre, quindi, uscire da quello stato di cose che nella precedente relazione semestrale sui collaboratori della giustizia è stato definito come “emergenza dell’improvvisazione e dell’affanno”, permettendo che l’azione specifica del Dipartimento della Pubblica Sicurezza si espliciti secondo ben coordinate e pianificate strategie operative, nel pieno rispetto di regole precise, trasparenti e dettagliate.

E’ necessario quindi tornare ai principi ispiratori della L. n. 82/1991 e recuperare allo speciale programma di protezione quella eccezionale valenza tutoria ed assistenziale finalizzata a fronteggiare situazioni di rischio altrettanto straordinarie. Operazione non impossibile, se solo si riparte da un’esatta comprensione del concetto di “specialità” che connota il programma di protezione: “speciale” inteso come un qualcosa che esula dal “generale”, dall’ordinario”, ed è perciò “eccezionale”.

Appare ovvio, pertanto, che se esiste una protezione qualificata come “speciale” devono poter esistere anche forme di gestione, non solo tutoria ed assistenziale, ma anche processuale e penitenziaria, tale da rappresentare una sorta di base “ordinaria” di trattamento dei collaboratori della giustizia.

E' allora necessario ricostruire una griglia di misure, anche premiali, di carattere ordinario da disporre nei confronti di quel collaboratore della giustizia che non risulta esposto ad una situazione di pericolo così grave ed attuale da rendere necessaria l'adozione di uno speciale programma di protezione. In questo modo, si eviterà di dover sempre porre in essere, davanti a qualsiasi collaborazione, anche di modesto spessore, gli onerosi meccanismi previsti dalla L.n. 82/1991.

Protezione "ordinaria", quindi, accanto a quella "speciale": una gestione tutoria ed assistenziale del collaboratore più adeguata alle effettive esigenze di sicurezza della persona esposta a pericolo. Si vedrà meglio, nel prosieguo della relazione, quali correttivi, anche normativi, si ritiene di dover apportare per conferire alla protezione "ordinaria" quell'efficacia tale da farne una vera e propria alternativa, molto meno dispendiosa e vincolante per lo Stato, del programma speciale di protezione.

Ma il "ritorno" alla norma non si esaurisce qui.

Non può infatti essere sottaciuto il fatto che la legge sulla protezione dei collaboratori della giustizia ha subito nell'estate del 1992 una modifica che ne ha profondamente mutato la fisionomia originaria. All'indomani delle stragi di Capaci e di via d'Amelio a Palermo, vennero introdotte nel sistema di protezione delle norme di emergenza - gli artt. 13 *bis* e 13 *ter*, di cui si è fatto cenno - che, se da un lato permisero una più efficace soddisfazione dei profili di sicurezza dei collaboratori detenuti, in un momento in cui non si poteva disporre di un capace circuito penitenziario differenziato idoneo a sopportare un carico di lavoro inaspettato, dall'altro, introdussero dei rilevanti benefici premiali in tema di esecuzione della pena non del tutto in linea con la costruzione sistemica.

Infatti, se è vero che le motivazioni che sottendono all'utilizzo degli strumenti di cui alle norme sopra citate sono da ricercarsi unicamente nella necessità di garantire, al massimo grado, la sicurezza del collaboratore, è altrettanto vero che tra gli effetti che conseguono al-

l'applicazione di tali misure alternative, in deroga alla normativa vigente, quello premiale non può essere certamente sottovalutato, né completamente ignorato durante le valutazioni compiute dagli Organi investiti del potere di esprimersi, a vario titolo, nella procedura preordinata alla concessione delle misure in argomento.

E' indubbio che la previsione di questi benefici detentivi ha causato un'impennata quantitativa del fenomeno collaborativo; ma non sempre alla loro concessione ha corrisposto un'effettiva esigenza di protezione speciale. In sostanza, poiché l'ammissione a tali forme alternative alla detenzione è condizionata alla titolarità di uno speciale programma di protezione, si è a volte verificato che l'Ufficio proponente è stato quasi obbligato - dal sistema vigente - a richiedere il programma speciale di protezione quasi esclusivamente al fine di consentire allo stesso collaboratore di ottenere i benefici penitenziari, anche in assenza di quel grave ed attuale pericolo che rappresenta un requisito indefettibile per l'adozione del programma stesso.

La Commissione Centrale, da parte sua, nonostante l'apprezzabile impegno, non sempre ha potuto limitare l'inevitabile *escalation* di richieste di programmi speciali che si è determinata una volta "agganciata", in maniera esclusiva, la misura premiale detentiva all'approvazione di un provvedimento amministrativo, quale il programma speciale di protezione; strumento creato dal Legislatore per il perseguimento di finalità esclusivamente tutorie, diverse, quindi, da quelle effettivamente conseguite con l'utilizzo degli strumenti alternativi alla detenzione di cui si tratta.

Beninteso, non si vuole certo invertire la marcia e perseguire lo scopo della contrazione delle collaborazioni; anzi, al contrario, questo strumento, correttamente utilizzato e rigorosamente riscontrato, va incrementato. Ma deve essere ben chiaro che le risposte date ai vari livelli dalle Istituzioni nei confronti di chi decide di collaborare devono diversificarsi, sia quantitativamente che qualitativamente, adeguandosi e

modellandosi alle concrete esigenze tutorie ed assistenziali del collaboratore.

Ecco allora che si rivela ormai fondamentale svincolare la concessione dei benefici penitenziari dall'ammissione alla speciale protezione, facendo venire meno una non accettabile dipendenza degli atti giudiziari dai procedimenti amministrativi.

Evitando, quindi, di condizionare la concessione dei benefici premiali, ormai innegabilmente presenti nella vigente normativa, all'approvazione dello speciale programma di protezione, non si coinvolge il pubblico ministero in attività di tipo tutorio ed assistenziale, contribuendo, anche attraverso la citata riqualificazione delle misure ordinarie, al recupero di una maggiore valenza selettiva dell'attività decisionale di pertinenza della Commissione Centrale.

Uscire dall'emergenza, quindi; che non significa "abbassare la guardia" o tornare ad una "normalità" fatta di inerzia e disinteresse, bensì razionalizzare e perfezionare gli strumenti di gestione del fenomeno al fine di potenziarne e migliorarne i risultati per il bene delle Istituzioni.

Come già sottolineato anche nella precedente relazione, uno degli obiettivi di quest'opera di razionalizzazione e di perfezionamento del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia è rappresentato dall'elevazione della qualità dei programmi speciali di protezione. Anche di ciò si parlerà più diffusamente in seguito, ma è bene affermare subito che riducendone il numero, concedendo pertanto il programma solo a chi ne ha effettivamente bisogno per via dello spessore collaborativo e del conseguente grave ed imminente pericolo cui è esposto, miglioreranno certamente, non solo gli *standards* di protezione, di assistenza, ma anche i meccanismi per il recupero ed il reinserimento sociale dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari.

Con l'ultimo punto si è toccato uno degli aspetti più importanti del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia. Si è detto che,

per recuperare qualità agli speciali programmi di protezione, è necessario ridurre il numero attraverso una più mirata e attenta selezione delle proposte e la creazione di un sistema alternativo “ordinario”, anche di tipo premiale.

Ma questo non è sufficiente. La razionalizzazione del sistema passa anche attraverso la creazione di meccanismi che consentano un costante ed efficace “*turnover*” delle persone protette.

In altri termini, non basta restringere l'accesso allo speciale programma di protezione, ma è altresì fondamentale che si individuino, al più presto, validi e sicuri strumenti di fuoriuscita dal programma stesso, affinché la persona protetta si affranchi da un assistenzialismo statale che non può certamente diventare vitalizio e si mantenga, al contempo, un numero di programmi di protezione idoneo per tenere elevata la loro qualità.

Di questi e di tanti altri aspetti evolutivi del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia si parlerà diffusamente nelle prossime pagine, ma appare doveroso accennare all'indubbio e qualificato impegno profuso dal Gruppo di lavoro interministeriale (Interno-Grazia e Giustizia) che da tempo studia il fenomeno dei collaboratori della giustizia al fine di individuare le possibili soluzioni alle varie problematiche via via sottopostegli dai soggetti interessati, Commissione Centrale e Servizio Centrale di Protezione per primi.

Detto Gruppo, dopo aver redatto il Regolamento n.687 del 24 novembre 1994, di attuazione dell'art. 10, comma 3, della L.n. 82/1991, ed aver predisposto in bozza il Regolamento penitenziario di cui all'art. 13 *ter*, comma 4, della citata legge, ha trascorso un periodo di osservazione del sistema al fine di verificarne la tenuta di fronte all'esplosione del fenomeno della collaborazione con la giustizia.

Occorre rilevare come tale Comitato abbia già analizzato e positivamente valutato gran parte delle proposte avanzate da questa Amministrazione e di seguito rappresentate; gli altri suggerimenti, molti dei

quali non ancora conosciuti all'esterno, saranno oggetto di esame del Gruppo nei giorni che seguiranno la presentazione di questa relazione.

Ciò, perché nessuna proposta di modifica all'attuale struttura normativa e regolamentare possa essere avanzata agli Organi competenti se non ne sia stata concretamente riscontrata l'effettiva idoneità a migliorare ed a razionalizzare l'attuale sistema di protezione, di assistenza e di reinserimento sociale dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari.

CAPITOLO II

Il funzionamento del sistema. I profili normativi

§ 1) Il “ritorno” allo spirito della L.n. 82/1991.

a) la gravità e l'attualità del pericolo: la straordinarietà dello speciale programma di protezione. L'alternativa delle misure di protezione e di assistenza ordinarie.

Quando si è deciso di porre allo studio una legge che regolamentasse in modo organico e più analitico il tema della protezione di coloro che decidevano di fornire il proprio contributo agli Organi inquirenti, esistevano già delle basi normative e regolamentari specifiche che avevano comunque permesso di tutelare efficacemente i primi collaboratori della giustizia provenienti soprattutto dalle fila di “Cosa Nostra”.

E' inutile ricordare in questa occasione i primi pentiti di mafia che nel periodo tra il 1984 ed il 1991 hanno cominciato a rivelare le proprie conoscenze sulle organizzazioni criminali di cui avevano fatto parte.

Ciò che è importante qui rilevare è che proprio i tangibili successi investigativi e processuali ottenuti con queste prime collaborazioni diedero agli operatori un'ulteriore riprova della necessità di creare un sistema che, in aggiunta alle misure tutorie “ordinarie” almeno formalmente già esistenti, provvedesse a tutelare ed assistere in maniera adeguata e, quindi, “speciale” quei collaboratori della giustizia che, in virtù dell'eccezionalità del loro contributo alle Autorità Giudiziarie, fossero esposti ad una situazione di pericolo così grave ed imminente da rendere assolutamente necessario, per fronteggiare efficacemente tale rischio, misure di sicurezza e di assistenza decisamente straordinarie.

Proprio il concetto di straordinarietà condusse ed ispirò sia gli studi ricognitivi affidati ad un Gruppo di lavoro formato *ad hoc* nel 1989, sia i lavori preparatori svoltisi in Parlamento in sede di conversione del D.L. n. 8 del 15 gennaio 1991.

Giova, a questo punto, rendere ancora più chiari alcuni passaggi logici.

Il presupposto fondamentale su cui deve fondarsi la concessione dello speciale programma di protezione risiede nella situazione di pericolo in cui può versare il soggetto collaborante e uno o più dei suoi familiari, ovvero altre persone comunque legate a quello da altri vincoli.

Ma non è sufficiente una semplice esposizione a rischio per rendere indispensabile il programma speciale di protezione. Il pericolo, infatti, oltre a rappresentare il consequenziale effetto del contributo offerto agli Organi inquirenti, deve caratterizzarsi per la presenza di due elementi: si diceva, la gravità e l'attualità.

Si è già avuto modo di chiarire in una delle precedenti relazioni semestrali che, mentre il concetto di gravità impone che la situazione di rischio sia circoscritta a beni primari, come la vita umana e l'incolumità personale, l'attualità richiede che il pericolo sia non solo presente, ma anche concreto e, quindi, rilevabile da precisi e riscontrati elementi che possano comprovare il probabile compimento di atti di ritorsione nei confronti del collaboratore o di suoi congiunti.

Ma individuare delle regole precise per l'accertamento del livello del pericolo è operazione quantomai problematica. Le combinazioni degli elementi caratterizzanti una situazione di grave rischio possono essere così numerose e differenti tra loro da rendere praticamente impossibile prevederne una loro compiuta elencazione e disciplina.

Operando quindi in assenza di regole, per timore di sottovalutare costantemente la serietà delle concrete situazioni di pericolo cui possono essere esposti i collaboratori, si corre il rischio di restare condizio-

nati in senso diametralmente opposto. In altri termini, esiste il concreto pericolo che si ricorra allo speciale programma di protezione spesso proprio sopravvalutando coscientemente la situazione di rischio esistente nei confronti del collaboratore, nell'incertezza e nell'imbarazzo determinati da una valutazione estremamente difficile e priva di precisi e sicuri punti di riferimento.

Ma la delicatezza di tale giudizio è stata particolarmente accentuata dal fatto che non è fino ad oggi esistita una seria alternativa alla protezione "speciale", una protezione ordinaria, in sostanza, seriamente efficace a fronteggiare situazioni di rischio di livello minore.

Non si è infatti potuto tenere conto di un assunto incontestabile e che avrebbe potuto meglio guidare le valutazioni dei vari soggetti istituzionali interessati: che al di là di ogni considerazione teorica sulle caratteristiche della situazione di rischio, il pericolo cui è esposto il collaboratore e la sua famiglia si qualificherà grave ed attuale proprio 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.

E si arriva al punto fondamentale. Fino ad ora le c.d. misure ordinarie sono risultate scarsamente incisive. Quelle dell'Autorità di p.s. non si sono spinte oltre la vigilanza saltuaria dell'abitazione, che tradotto in altre parole significa il periodico passaggio dell'autovettura della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri presso il luogo di dimora originaria del collaboratore e dei suoi familiari; le misure del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria avrebbero dovuto fondarsi sulla costituzione di un efficiente e capillare circuito penitenziario differenziato *ad hoc* per i collaboratori della giustizia.

Tra il concedere la "speciale" protezione e dare una troppo leggera forma di tutela, i programmi speciali di protezione sono ovviamente proliferati al di là delle concrete esigenze tutorie riscontrate nei singoli casi.

Occorre a questo punto conferire alle misure “ordinarie” quella concretezza ed efficacia che è sempre mancata loro, recuperando quindi la caratteristica dell’eccezionalità ai programmi speciali di protezione, vera e propria, straordinaria alternativa a disposizione dell’operatore della sicurezza nel momento in cui ogni altro intervento tutorio si rivela assolutamente inadeguato ad evitare il pericolo cui può essere esposto un collaboratore della giustizia per via del rilevante contributo offerto agli Organi inquirenti.

Si potrebbe, in proposito, attribuire maggiore autonomia, anche di tipo finanziario, ai Prefetti al fine di metterli in grado di poter disporre di una griglia di interventi tutori ed assistenziali ovviamente di minor rilievo rispetto a quelli onerosi e, per adesso, indefiniti nel tempo previsti dallo speciale programma di protezione: a mero titolo esemplificativo, si pensi all’opportunità di facilitare lo spostamento di residenza del collaboratore, anche nella stessa regione di origine, oppure alla concessione di contributi economici *una tantum* che, seppur modesti, potrebbero permettere al collaboratore di avviare, in modo sicuro ed autonomo, una qualche attività economica lecita.

Anche sul fronte penitenziario, molto può essere fatto per creare valide forme di tutela del collaboratore. Il già citato, auspicato circuito carcerario alternativo e l’ormai pronto Regolamento penitenziario per collaboratori della giustizia, da estendersi anche a coloro che non fruiscono di un programma speciale di protezione, dovrebbero consentire un trattamento che, oltre a garantire la necessaria sicurezza, permetterà una vita carceraria al collaboratore della giustizia più *soft* rispetto ai detenuti “normali”.

In presenza di un valido pacchetto di misure ordinarie di tutela e di assistenza, le proposte di definizione dello speciale programma di protezione diminuirebbero naturalmente e la stessa Commissione Centrale potrebbe adottare il giusto rigore, rifiutando il programma stesso in quei casi in cui non sussistesse un grave ed attuale pericolo, consapevolmente tranquilla dell’esistenza di forme tutorie sicuramente adeguate alla situazione concreta.

b) la necessità di rivedere i presupposti richiesti per l'ammissione allo speciale programma di protezione

Ad una più efficiente ed adeguata articolazione degli strumenti di gestione tutoria dei collaboratori della giustizia non si perviene soltanto creando misure “ordinarie” alternative alla speciale protezione o svincolando i benefici penitenziari dalla titolarità del programma stesso; appare fondamentale, in questo senso, anche selezionare in maniera più idonea le persone da ammettere a fruire di detto provvedimento.

Si ritiene pertanto particolarmente importante riformulare, in termini più rigorosi, meccanismi e criteri di valutazione per l'ammissione agli speciali programmi di protezione; in particolar modo, si rivela determinante pervenire ad una più attenta cernita dei reati in ordine ai quali il pentito può rendere dichiarazioni.

Si potrebbe così dare la giusta attuazione ai principi che hanno ispirato il Legislatore del '91, secondo cui il programma di protezione viene appositamente definito “speciale” proprio perché da attivare solo nei casi in cui non possa essere altrimenti salvaguardata l'incolumità delle persone esposte a rischio.

Ecco perché l'attuale richiamo a tutti i reati contemplati dall'art. 380 c.p.p. come quadro di riferimento per la concessione dello speciale programma di protezione appare, in effetti, troppo ampio.

Il Gruppo di lavoro interministeriale, di cui si è fatto cenno nel primo capitolo di questa seconda parte, investito della questione, ha opportunamente ritenuto che i reati rilevanti per la concessione dello speciale programma di protezione potrebbero ridursi a quelli di cui agli artt. 416 e 416 *bis* c.p. (associazione per delinquere “semplice” e “mafiosa”), a quelli commessi per finalità di terrorismo ovvero al reato di sequestro di persona a scopo di estorsione, nonché a quelli di cui all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. (oltre ad alcuni di quelli citati, anche i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 *bis*, ovve-

ro al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché i reati previsti dall'art. 74 del T.U. sulla droga).

La necessità di selezionare più rigorosamente le persone da ammettere allo speciale programma di protezione non riguarda solo i collaboratori della giustizia ma anche i rispettivi familiari.

Nella precedente relazione semestrale si era ipotizzata la possibilità di introdurre nei meccanismi di valutazione il concetto di presunzione assoluta di esposizione ad un grave ed attuale pericolo per il coniuge ed i familiari più stretti, in costanza di una effettiva convivenza con il collaboratore della giustizia. Si era infatti supposto che il pericolo cui può essere esposto colui che con le sue dichiarazioni permette di accertare fatti e fenomenologie criminose si estende, naturalmente, anche ai parenti che coabitano con lo stesso.

Per quanto riguarda, invece, i familiari più lontani come grado di parentela o di affinità e non conviventi con il collaboratore, si era ritenuto che dovesse prevedersi una sorta di presunzione semplice; pertanto l'ammissione allo speciale programma di protezione avrebbe dovuto essere vincolata alla sussistenza di più concreti, oggettivi elementi di riscontro della situazione di minaccia all'incolumità fisica degli stessi.

Queste erano solo delle ipotesi di lavoro, peraltro autorevolmente sostenute. La questione è comunque ancora aperta poiché l'applicazione di questi criteri non appare certamente agevole né esente da rischi di errate valutazioni; da una parte, vi è il pericolo di non ammettere al programma qualche familiare che, successivamente, potrebbe essere fatto oggetto di ritorsione violenta, dall'altra, concedere la speciale protezione indistintamente a tutti i familiari richiesti dal collaboratore significa ingrossare esageratamente le fila delle persone tutelate e assistite dallo Stato, con tutte le negative conseguenze già rappresentate.

Quello dei familiari al seguito del collaboratore non è dunque un problema di scarso rilievo, se solo si pensa alla pressoché infinita varietà dei problemi di vita quotidiana che ciascun familiare porta con sé

e che se solo se aiutato dal Servizio Centrale di Protezione potrà risolvere: dalla scuola dei figli all'assistenza sanitaria, dalla richiesta di certificati allo svolgimento delle più semplici operazioni di carattere privatistico. Un problema, quindi, che andrà esaminato attentamente, anche nell'ambito del già citato Gruppo di lavoro interministeriale.

Va da sé, ovviamente, che la già rappresentata riqualificazione delle misure ordinarie di protezione e di assistenza, in alternativa allo speciale programma di protezione, dovrebbe garantire agli Organi competenti la possibilità, anche con riferimento ai familiari dei collaboratori della giustizia, di poter selezionare con più rigore le persone da ammettere al programma stesso.

c) le misure urgenti di protezione: le finalità del Legislatore del '91 e l'applicazione dell'art. 11, L.n. 82/1991. Il ruolo del Capo della Polizia - Direttore Generale della pubblica sicurezza

La lettura delle disposizioni in materia di misure urgenti di protezione evidenzia, chiaramente, la caratteristica di assoluta eccezionalità di tali interventi, motivati esclusivamente dalla necessità di non poter attendere, in alcune situazioni, le determinazioni della Commissione.

L'applicazione pratica di detta normativa - condizionata da cause oggettive presenti nei meccanismi di tutela - ha però finito con il determinare traumatiche patologie all'intero sistema di protezione.

Avviene infatti che gli Organi proponenti sono costretti a chiedere - quasi senza eccezioni - l'adozione delle misure urgenti di protezione e di assistenza, a volte prima di avanzare la proposta di definizione dello speciale programma di protezione, a volte contestualmente ad essa.

Frequentemente, poi, nella proposta di interventi urgenti si delinea già la futura strategia tutorio-assistenziale da adottare nei confronti del collaboratore interessato: la regione o addirittura la provincia ove in-

viarlo, la quantificazione dell'assegno mensile di mantenimento, l'individuazione dei familiari da inserire nel "pacchetto protezione", ecc....

Ne consegue, quindi, che il vero e proprio programma speciale di protezione è rappresentato da quest'insieme di richieste avanzate dal Pubblico Ministero, in tempi necessariamente ristretti, che ricevono poi un parere da parte del Procuratore Nazionale Antimafia anch'esso forzatamente affrettato.

L'assoluta mancanza di tempi minimi per svolgere una sia pur superficiale istruttoria non sempre consente al Capo della Polizia, e per esso al Servizio Centrale di Protezione, un'adeguata e ponderata riflessione prima di adottare i richiesti provvedimenti in via d'urgenza.

Quando dopo alcuni mesi la Commissione esamina la proposta di definizione dello speciale programma di protezione, può trovarsi perciò di fronte ad una situazione ormai consolidata: il collaboratore ed i suoi familiari hanno una nuova casa; vivono in una regione diversa da quella di origine; i figli sono spesso iscritti ad una nuova scuola; sia pur in minima parte, è avvenuto un trasloco di mobili e masserizie; è trascorso un periodo di almeno sei mesi.

Dinanzi a tale quadro di riferimento, la Commissione è fin qui apparsa senza alternative; decisamente vincolata pertanto ad un'attività di omologazione di quanto fino a quel momento disposto. A prova di ciò, il fatto che gli unici casi in cui la Commissione si è espressa negativamente per la concessione del programma di protezione sono stati quelli sollecitati da analoghi orientamenti delle Autorità Giudiziarie intervenute nell'istruttoria.

Nell'ambito di siffatto schema, le misure urgenti erano state previste come momento assolutamente eccezionale al fine di "coprire" periodi di pericolosa assenza di interventi tutori e di attendere, senza traumi per l'incolumità del collaboratore e dei suoi familiari, i tempi delle deliberazioni della Commissione.