

Considerazioni conclusive

Seguendo il percorso idealmente tracciato nella premessa, sono stati illustrati l'andamento del fenomeno nei primi sei mesi di quest'anno, le difficoltà incontrate e le problematiche emerse andatesi ad aggiungere a quelle precedentemente esistenti, le iniziative intraprese, soprattutto a livello organizzativo, ed i suggerimenti formulabili ai fini del superamento delle varie patologie sofferte dal sistema di protezione.

Sono 1244 i collaboratori della giustizia, circa 5000 i familiari: la popolazione delle persone sotto tutela supera ormai le 6200 unità. Ognuna di esse portatrice di una serie di problemi complessi e particolari, di carattere tutorio, assistenziale e sociale, risolvibili, almeno in una fase iniziale, soltanto attraverso il supporto degli addetti alla loro tutela ed assistenza.

Quasi paradossalmente, quindi, proprio l'incremento quantitativo delle collaborazioni ha determinato inevitabili disfunzioni in un sistema certamente non adatto a fronteggiare la gestione di un numero così elevato di persone e problemi, perché creato dal Legislatore per il perseguimento di obbiettivi diversi da quelli, di fatto, attualmente inseguiti.

Da tempo, l'Amministrazione dell'Interno sta segnalando, nelle sedi appropriate, il pericolo di un ormai prossimo raggiungimento del c.d. numero limite delle persone protette. Si sta evidenziando, in sostanza, come in alcune zone del territorio, a fronte di una certa situazione data dai vari rapporti tra numero degli operatori di polizia presenti, popolazione, conformazione territoriale, obbiettivi sensibili, consistenza criminale, ed altro, esista una soglia massima di persone tutelabili, oltrepassata la quale non sono più seriamente ipotizzabili efficaci forme di protezione.

Ma non sussiste solo un problema di protezione. In tema di reinserimento sociale e di fuoriuscita dal programma speciale di protezione i risultati fin qui ottenuti non sono stati molto incoraggianti. D'altra parte, ben poco avrebbe potuto fare il Servizio Centrale di Protezione: immerso in numerosi problemi quotidiani scaturenti dal complesso e multiforme "universo" dei collaboratori della giustizia e condizionato nella sua attività dalla necessità di dover fronteggiare "emergenze" operative sempre più incalzanti.

Quali le cause di queste e di altre disfunzioni di un sistema che rischia di bloccarsi?

Innanzitutto, occorre ribadire che il programma speciale di protezione è stato utilizzato in termini troppo spesso sproporzionati rispetto alle effettive esigenze di protezione manifestatesi nelle concrete situazioni collaborative. In sostanza, non sempre si è potuto fare in modo che l'adozione del programma speciale di protezione rispondesse a quei criteri di straordinarietà ed eccezionalità che il Legislatore del '91 aveva concepito come funzionali a fronteggiare situazioni di pericolo altrettanto particolari.

Il funzionamento del sistema non sempre è stato ispirato da finalità tutorie e di recupero sociale, ma è stato spesso condizionato, invece, da logiche premiali e contrattuali.

Si rende perciò necessario ora che il sistema di protezione svolga la propria azione coniugando una più attenta lettura a trecentosessanta gradi del fenomeno e dei suoi problemi con un maggior rigore selettivo, tanto nella fase propositiva del programma speciale di tutela quanto nel momento decisionale.

Occorre quindi recuperare la necessaria fermezza nella selezione degli accessi al programma speciale; rivalutare ed applicare le chiare

indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 420 del 6 settembre 1995, secondo la quale spettano alla Commissione Centrale ed al Capo della Polizia competenze decisionali esclusive in tema di protezione, dovendo rimanere separati gli ambiti investigativi e processuali nei quali è dominante la figura del Pubblico Ministero da quelli della sicurezza che devono essere riservati solo all'attività degli Organi amministrativi.

Molto spesso, comunque, la sostanziale attività di “ratifica” delle proposte di definizione degli speciali programmi di protezione avanzate dalle Procure della Repubblica ha rappresentato il frutto di scelte obbligate, condizionate pesantemente dal funzionamento o dal non funzionamento di meccanismi che hanno contribuito all'enorme, controproducente aumento del fenomeno.

E' vero, infatti, che il Legislatore ha pensato alla speciale protezione come alternativa, del tutto eccezionale, ad un sistema tutorio “ordinario”, che invece, ad oggi, non può dirsi sia stato particolarmente incisivo; né per quanto riguarda l'azione delle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza, prive di autonomi poteri dispositivi, né con riferimento alle misure adottabili, in caso di collaboratori detenuti, dall'Amministrazione penitenziaria, che avrebbero potuto fondarsi sulla creazione di un circuito penitenziario differenziato per collaboratori della giustizia.

Appare pertanto necessario predisporre una serie di misure di protezione ordinarie - creandone di nuove e riqualificando quelle già esistenti - che possano fungere da valida alternativa al programma speciale di protezione in quei casi nei quali la situazione di pericolo si manifesti in forme di gravità ed attualità non tali da rendere necessaria l'adozione delle misure tutorie ed assistenziali speciali previste nel programma stesso.

Occorre quindi recuperare alle misure di protezione ordinarie concretezza ed efficacia, consentendo alle Autorità territoriali la possibilità di adottare autonomamente interventi tutori e, soprattutto, assistenziali effettivamente alternativi al programma speciale.

Così come, per quanto riguarda i collaboratori detenuti, sarà quantomai opportuno proseguire nella predisposizione di un sistema penitenziario differenziato che, in condizioni di massima sicurezza, permetta di sottoporre il collaboratore ad un trattamento detentivo in carcere più agevolato rispetto ai detenuti "normali", anche con riferimento ad una collocazione territoriale degli stessi collaboratori detenuti più prossima al luogo di dimora dei familiari.

Conseguentemente, la stessa Commissione Centrale per la definizione del programma avrebbe meno remore nel rifiutare l'ammissione a tale provvedimento consapevole dell'esistenza di un sistema tutorio, di minore spessore, ma comunque adeguato a salvaguardare situazioni di pericolo attenuato per il collaboratore.

Sempre nell'ottica di una più corretta selezione dei collaboratori, occorrerà poi velocizzare i processi decisionali per l'ammissione al programma speciale, al fine di conferire, in tempi rapidi, certezza e definitività alle determinazioni degli Organi di tutela; la Commissione Centrale potrebbe decidere se concedere o meno il programma speciale in un periodo di tempo più breve, nell'ambito del quale la collaborazione potrebbe essere "congelata" ed adeguatamente "occultata", ed il Servizio Centrale di Protezione potrebbe provvedere a realizzare sul posto l'"istruttoria tecnica" che, prevedendo anche un'intervista con le stesse persone in predicato di entrare nel programma, fornirebbe un utile contributo specialistico alla decisione della Commissione stessa.

Si potrebbe arrivare, in sostanza, ad un ripensamento della filosofia delle misure urgenti che, oggi, hanno perso quei caratteri di eccezionalità che secondo lo spirito della legge le avrebbero dovute contraddistinguere.

L'esperienza sin qui acquisita ha poi messo in evidenza come, spesso, gli Organi proponenti, per non rinunciare alla collaborazione in atto, sono costretti a richiedere la definizione dello speciale programma di protezione al fine di attribuire al collaboratore la possibilità di ottenere le misure alternative alla detenzione, "facilitate" nella concessione dalla procedura di cui all'art. 13 *ter* della legge utilizzabile solo in favore dei collaboratori ammessi al programma stesso; ciò, anche nei casi in cui non esiste una situazione di pericolo tale da legittimare la protezione speciale.

Questo meccanismo, come si è detto, ha inevitabilmente "gonfiato" il numero dei programmi speciali di protezione, causando gran parte delle difficoltà gestionali a cui si assiste oggi. Sarebbe quantomai auspicabile, quindi, evitare che la concessione dei benefici penitenziari, atti giudiziari di indubbio valore premiale, "dipendano" dalla definizione dello speciale programma di protezione, prodotto di un procedimento tipicamente amministrativo.

Si è affermato che, per evitare la paralisi del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia, occorre elevare la qualità degli speciali programmi di protezione, diversificando le risposte delle Istituzioni alle scelte collaborative attraverso la predisposizione di meccanismi tutori, assistenziali ed anche premiali alternativi ai programmi speciali e riducendo, di conseguenza, anche attraverso un maggiore rigore propositivo e decisionale, gli ingressi al programma speciale; provvedimento che, proprio in virtù della sua straordinarietà, deve essere limitato a quei casi in cui una collaborazione di altrettanto eccezionale spessore provochi una situazione di pericolo decisamente preoccupante ed imminente, da rendere inadeguata qualsiasi misura alternativa allo stesso programma speciale.

Ma tutto ciò non è ancora sufficiente.

Innanzitutto, il rigore negli accessi al programma speciale di protezione dovrebbe analogamente ispirare l'azione di verifica che la Commissione Centrale svolge periodicamente ai fini dell'eventuale

proroga delle misure tutorie ed assistenziali. Nell'ottica del principio del "rigore nell'applicazione delle regole" della protezione, inteso alla razionalizzazione ed al perfezionamento del sistema di tutela dei collaboratori della giustizia, si rivela assolutamente necessario che le stesse prescrizioni siano osservate da tutti, comprese le persone protette.

In tale ottica, va segnalata la lodevole iniziativa della Commissione Centrale che, sulla base dell'esperienza acquisita e degli apporti forniti sia dalla Magistratura che dagli altri Organi interessati, si sta dando, da tempo, nuove regole di azione sempre più in linea con le citate esigenze di razionalizzazione e di perfezionamento del sistema di protezione.

Non sarebbe poi inopportuno riqualificare gli obblighi di comportamento a cui si sottopongono il collaboratore ed i suoi familiari maggiorenni ammessi al programma stesso, conferendo agli interventi in reazione ad eventuali violazioni di tali impegni una più spiccata valenza sanzionatoria e prevedendo anche, in alcuni casi, che la revoca del programma sia non più discrezionale, bensì automatica.

Ma, oltre a ciò, se si intende effettivamente razionalizzare e migliorare lo strumento della protezione dei collaboratori, appare quanto mai fondamentale predisporre dei rapidi, sicuri meccanismi di fuoriuscita dal programma speciale di protezione che consentano di realizzare quello che è stato definito nelle pagine precedenti il *turnover* delle persone protette ed evitino di vanificare l'iniziale opera di selezione alla speciale protezione.

Occorre, infatti, che le persone sotto protezione si affranchino al più presto - attraverso una lecita occupazione lavorativa - da quella sorta di assistenzialismo statale, certamente non prolungabile oltre un certo limite, che potrebbe essere già prefissato nello stesso programma di protezione. Oggi i programmi speciali di protezione sono sostanzialmente a tempo indeterminato, salvo la fissazione di termini temporali per la loro verifica periodica.

L'inserimento sociale del collaboratore e dei suoi familiari attraverso il reperimento di un'attività lavorativa: questa la sfida più importante che non è possibile non raccogliere; la priorità assoluta che le Istituzioni devono perseguire; lo strumento fondamentale per la salvaguardia del sistema di protezione.

Sia chiaro, nessuno possiede la bacchetta magica per risolvere d'un colpo tutti i problemi del fenomeno: questa relazione vuole essere un semplice contributo al dibattito in corso, nella consapevolezza dell'improcastinabile esigenza di un rafforzamento di quello che si è rivelato un formidabile strumento di contrasto ai fenomeni criminali più agguerriti e violenti.