

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI
N. 1

RELAZIONE

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

(Primo semestre 1996)

*(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
(NAPOLITANO)

Trasmessa alla Presidenza il 2 settembre 1996

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag.	1
PARTE PRIMA: IL FENOMENO	»	5
Capitolo I: I programmi di protezione	»	7
1. - L'attività degli Organi proponenti	»	7
a) la richiesta di adozione delle misure urgenti di protezione	»	7
b) la proposta di definizione dello speciale programma di protezione	»	9
2. - L'attività del Capo della Polizia	»	12
a) le misure urgenti di protezione	»	12
b) l'attuazione dello speciale programma di protezione	»	14
3. - L'attività della Commissione centrale	»	17
a) le delibere di approvazione degli speciali programmi di protezione	»	17
b) le altre determinazioni	»	18
4. - La protezione in numeri	»	23
Capitolo II: L'efficacia dei programmi di protezione	»	33
1. - La verifica dei programmi: le aspettative ed i risultati	»	33

2. - La modifica dei programmi: i profili soggettivi ed oggettivi	Pag.	37
3. - La durata dei programmi: una questione aperta	»	39
4. - La revoca dei programmi: il problema della definitività	»	41
Capitolo III: Le modalità generali di applicazione	»	45
1. - Le misure tutorie	»	45
a) la realizzazione dell'anonimato: la documentazione di copertura ed il cambiamento delle generalità	»	45
b) le citazioni e le audizioni a distanza	»	46
2. - Le misure assistenziali	»	49
a) l'assistenza economica	»	49
b) l'assistenza sanitaria	»	51
c) l'assistenza sociale	»	52
3. - La protezione dei collaboratori detenuti	»	54
a) la detenzione in carcere: l'articolo 13-ter, comma 4, della legge n. 82 del 1991 ed il cosiddetto « circuito penitenziario differenziato » ..	»	54
b) la detenzione extracarceraria: la concreta applicazione degli articoli 13, comma 4, e 13-bis, della legge n. 82 del 1991	»	56
c) le misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario	»	58
PARTE SECONDA: LE PROSPETTIVE	»	61
Capitolo I: La qualità dei programmi. Uscire dall'emergenza: l'impegno delle istituzioni	»	63
Capitolo II: I profili normativi	»	73
1. - Il funzionamento del sistema ed il « ritorno » allo spirito della legge n. 82 del 1991	»	73
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	»	73
b) la necessità di rivedere i presupposti richiesti per l'ammissione allo speciale programma di protezione	»	77

c) le misure urgenti di protezione: le finalità del legislatore del 1991 e l'applicazione dell'articolo 11 della legge n. 82 del 1991. Il ruolo del Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza	Pag.	79
d) la definizione, predisposizione ed attuazione dello speciale programma di protezione: la personalizzazione ed il miglioramento qualitativo delle misure tutorie ed assistenziali	»	82
e) la tutela e l'assistenza dei minori: i problemi da risolvere	»	84
f) l'assistenza legale	»	91
g) le misure alternative alla detenzione in carcere: la loro concessione in funzione della collaborazione con la Giustizia	»	93
h) la revisione della detenzione extracarceraria	»	95
i) la revoca del programma speciale di protezione: il rigore nell'applicazione delle regole ed il <i>ne bis in idem</i> . Il codice comportamentale	»	100
l) l'uscita dal programma speciale di protezione ed il reinserimento sociale: una priorità assoluta	»	103
 Capitolo III: Il funzionamento del sistema. L'organizzazione e l'operatività	»	107
1. - La crescita del nuovo Servizio centrale di protezione: i risultati	»	107
a) il personale	»	107
b) i corsi di formazione	»	110
c) i Nuclei operativi di protezione	»	111
d) gli apporti « esterni »	»	114
2. - Le nuove metodologie operative per un'effettiva attuazione dello speciale programma di protezione	»	117
a) la mimetizzazione ed i sistemi di realizzazione dell'anonimato: documentazione di copertura e cambiamento delle generalità	»	117
b) l'audizione a distanza e l'utilizzo del sistema della videoconferenza	»	121
c) la razionalizzazione e la velocizzazione delle procedure di erogazione degli assegni mensili di mantenimento	»	125
d) la questione abitativa: il monitoraggio del territorio e le esigenze delle persone protette	»	127
 Considerazioni conclusive	»	129

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

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

(Primo semestre 1996)

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La verifica semestrale che il Ministro dell'Interno è chiamato ad operare attraverso la presentazione al Parlamento della relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, ai sensi dell'art. 16 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 82, rappresenta un'occasione particolarmente importante per accertare, con la necessaria periodicità, il funzionamento dei meccanismi di attuazione del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia.

L'utilità di un documento di questo tipo si evidenzia ancor di più ove il fenomeno in trattazione costituisca, come sta da tempo avvenendo in tema di collaboratori della giustizia, oggetto di un dibattito particolarmente acceso nei toni, spesso caotico nella trattazione dei singoli aspetti problematici se non, a volte, addirittura polemicamente strumentale.

Appare quindi evidente che circostanze come questa, nella quale l'Esecutivo si sottopone alla necessaria attività di controllo del Parlamento, possono e debbono rappresentare un utile momento non solo di riflessione sull'andamento del fenomeno, ma anche di franco e costruttivo confronto sui possibili aspetti evolutivi che il sistema può assumere in prospettiva futura, in funzione del raggiungimento di sempre più efficaci risultati sul piano del contrasto al crimine organizzato.

Si rende pertanto necessario calarsi in una dimensione assolutamente analitica nell'ambito della quale, attraverso una visione statistica e a trecentosessanta gradi di quanto avvenuto nel periodo temporale in esame, si possano pianificare e sviluppare, nel segno della più ampia cooperazione istituzionale, le più adeguate strategie operative finaliz-

zate a razionalizzare ed a perfezionare il sistema di protezione dei collaboratori della giustizia.

Sulla falsariga della precedente relazione, dunque, si è inteso articolare il presente elaborato in due parti: la prima è dedicata alla rappresentazione dei dati e delle notizie relativi allo sviluppo del fenomeno nel primo semestre dell'anno ai fini di un'esatta comprensione delle patologie che affliggono il "comparto protezione", la seconda è illustrativa dei suggerimenti che l'Amministrazione dell'Interno si permette di formulare, in un'ottica che non vuole essere certamente di restrizione dello strumento della collaborazione con la giustizia ma che, al contrario, intende proiettarsi in un contesto di intelligente progettualità finalizzata al miglioramento dei meccanismi di tutela dei collaboratori della giustizia.

In effetti, si registrano inequivocabili segnali di difficoltà: i numeri e gli elementi conoscitivi, contenuti nella relazione, sono di sicuro ausilio per comprendere le sofferenze di un sistema che rischia di bloccarsi per effetto di un'attività di incentivazione, dallo stesso alimentata ben oltre le previsioni iniziali.

Elevare la qualità della protezione nel rispetto dello "spirito" della norma, questa la priorità fondamentale.

Occorre, quindi, porsi in una prospettiva di rinvigorimento del fenomeno collaborativo che parta da una corretta comprensione delle sofferenze del sistema.

In sostanza, l'intento è quello di razionalizzare e perfezionare i meccanismi di protezione, di assistenza e di recupero sociale: diversificando le risposte istituzionali alla collaborazione - creando dunque delle valide alternative al programma speciale di protezione - ed adeguando gli strumenti, vecchi e nuovi, a disposizione degli operatori in funzione delle concrete esigenze riscontrate effettivamente sul "campo" dagli stessi Organi della protezione; approfondendo maggior rigore nella selezione degli accessi alla protezione e nelle revoche dei programmi a

causa dei comportamenti scorretti; favorendo il reinserimento sociale e l'accesso al mondo del lavoro per una fuoriuscita dal programma.

Si diceva che la presente relazione può rappresentare un utile momento di riflessione e di confronto sulle problematiche concernenti la protezione dei collaboratori della giustizia: questo l'obbiettivo perseguito, senza alcuna pretesa di possedere già le soluzioni a tutti i quesiti, ma, al contrario, avendo la consapevolezza che solo attraverso un sano, costruttivo dibattito potranno emergere i necessari spunti propositivi da trasformare, nell'ambito delle sedi istituzionali competenti, nei correttivi idonei a rendere lo strumento della collaborazione con la giustizia sempre più efficace.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA :

il fenomeno

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

I programmi di protezione

§ 1) L'attività degli Organi proponenti

a) la richiesta di adozione delle misure urgenti di protezione

Le richieste di adozione delle misure urgenti di protezione avanzate nei confronti di altrettanti collaboratori della giustizia nel semestre in esame sono state complessivamente 150. Il dato si presta ad alcune riflessioni.

Occorre preliminarmente notare che il numero delle richieste di misure urgenti non si è praticamente discostato da quello registrato (149) nell'ultimo semestre del 1995.

Ciò, ad ulteriore conferma di una sostanziale costanza dei livelli di crescita del fenomeno, attestantesi su di una media di 25 collaboratori in più ogni mese. Se solo si considera che il rapporto tra collaboratori e familiari è all'incirca di 1 a 4, il numero dei congiunti protetti aumenta di 100 unità al mese, per un totale di 125 persone protette che ogni mese si aggiungono al numero totale dei soggetti sottoposti a misure di tutela da parte del Servizio Centrale di Protezione.

Il dato sul numero delle proposte di misure urgenti conferma anche come si sia ormai consolidata la prassi di richiedere sempre, per ogni collaborazione che si profila, l'intervento immediato del Capo della Polizia in attesa della delibera della Commissione Centrale.

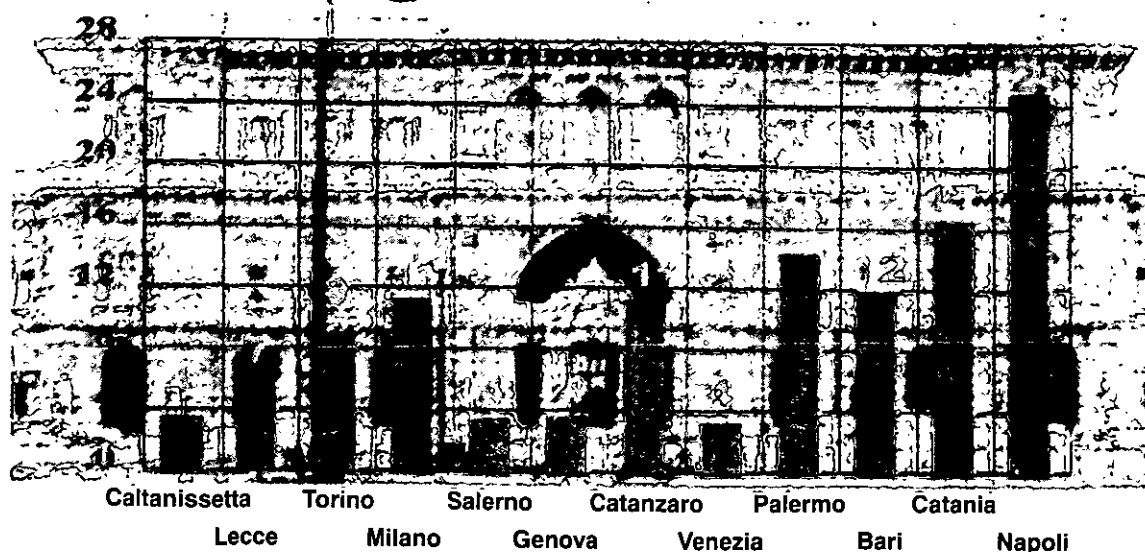
Ciò, a testimonianza del fatto che il ricorso alle misure urgenti, che secondo il Legislatore avrebbe dovuto essere caratterizzato dall'eccezionalità e dalla straordinarietà, è diventato ormai assolutamente normale ed usuale.

La richiesta di misure urgenti, ormai così ordinariamente utilizzata, si è trasformata in una vera e propria proposta di definizione dello speciale programma di protezione; in alcuni casi l'Organo proponente ha anche indicato nel dettaglio le misure tutorie e, soprattutto, assistenziali, da adottare in favore del collaboratore.

Ma si avrà modo di illustrare tutto ciò, più approfonditamente, nella seconda parte della presente relazione.

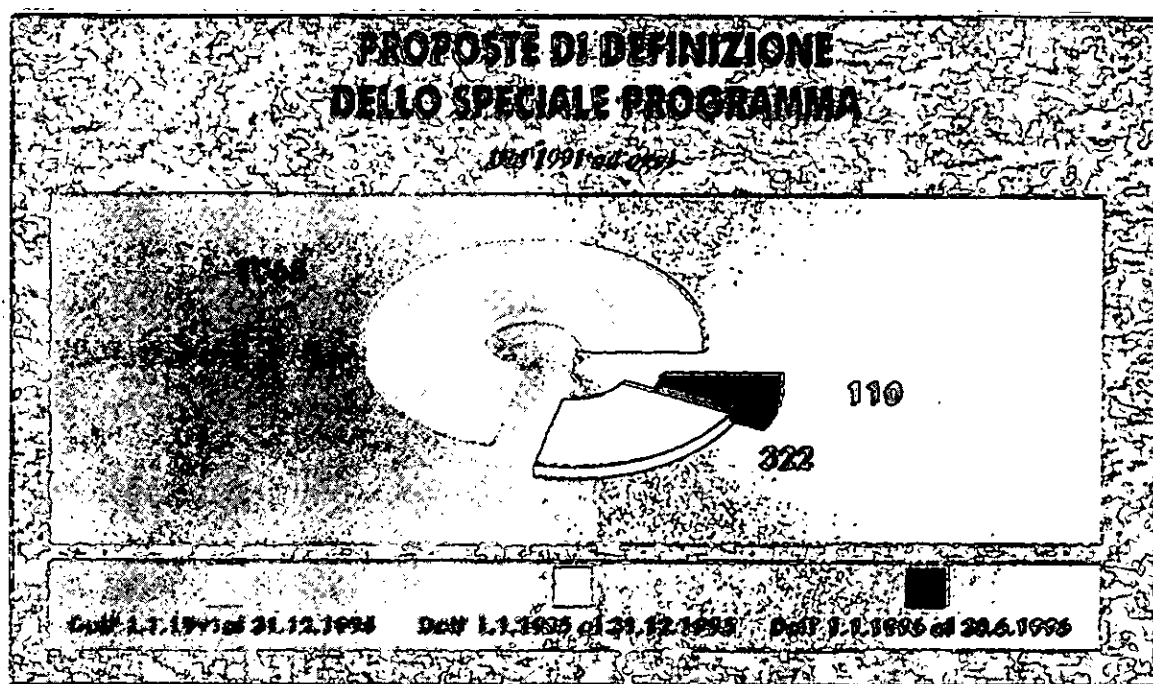
Tra le Procure della Repubblica che hanno avanzato il maggior numero di richieste di misure urgenti di protezione, anche in questo semestre si sono confermate ai livelli più alti gli Uffici di Napoli e Catania. Distanziate, le Procure di Palermo, Milano, Bari, Catanzaro, Torino e Lecce.

Procure con il maggior numero di proposte dal
1° Gennaio al 30 Giugno 1996



b) la proposta di definizione dello speciale programma di protezione

Nel semestre in esame sono state avanzate alla Commissione Centrale 110 proposte per l'approvazione dello speciale programma di protezione. Tutte le richieste sono provenute da Procure della Repubblica.



Il dato, numericamente inferiore rispetto a quello analogo dell'ultimo semestre dello scorso anno, sembrerebbe dimostrare, ad un esame superficiale, un calo delle collaborazioni.

In realtà non è così.

L'assunto è infatti facilmente confutabile se si ricorda che il totale delle richieste di protezione speciale in via d'urgenza è rimasto invece praticamente invariato, come già sottolineato nel paragrafo precedente. Il ritmo dei "pentimenti" non subisce variazioni di rilievo dal gennaio del 1995, all'indomani dell'emanazione di quel Decreto Interministeriale, già citato, definito da alcuni il regolamento "ammazzapentiti".

Ma alcune considerazioni vengono comunque sollecitate dal dato sulle proposte di programma speciale avanzate nel semestre gennaio-giugno 1996.

A differenza di quanto era avvenuto nel corso degli ultimi sei mesi dell'anno scorso, il totale delle proposte di programma non coincide con quello delle richieste di misure urgenti, ma, al contrario, è visibilmente inferiore (110 contro 150).

Questo è un chiaro segnale che alcune Procure proponenti, dopo aver richiesto ed ottenuto l'adozione in via d'urgenza delle misure di protezione e di assistenza, hanno preferito attendere di ottenere i necessari riscontri alle dichiarazioni fornite dal collaboratore prima di decidere se chiedere o meno la definizione dello speciale programma di protezione.

Decisamente apprezzabile appare questo intento di approfondimento dello spessore collaborativo in virtù del fatto che il programma speciale di protezione dovrebbe essere concesso solo a chi, a causa del suo rilevante contributo, versa in una situazione di "grave ed attuale pericolo".

Ma le misure urgenti di protezione e di assistenza, così come sono oggi applicate, comportano una serie di interventi che vanno ad incidere fortemente sulla vita delle persone da proteggere: il loro trasferimento in una località lontana, la locazione a carico del Servizio Centrale di Protezione di un alloggio adeguato, l'iscrizione a scuola dei figli, la perdita di possibili forme di occupazione svolte nel luogo di origine, ecc.. In realtà locali in cui una semplice denuncia ad un Ufficio di P.S. può essere di per sé motivo di pericolo, è evidente che un'assenza prolungata per diversi mesi dalla propria abitazione comporta una vera e propria impossibilità di un rientro nella località di origine.

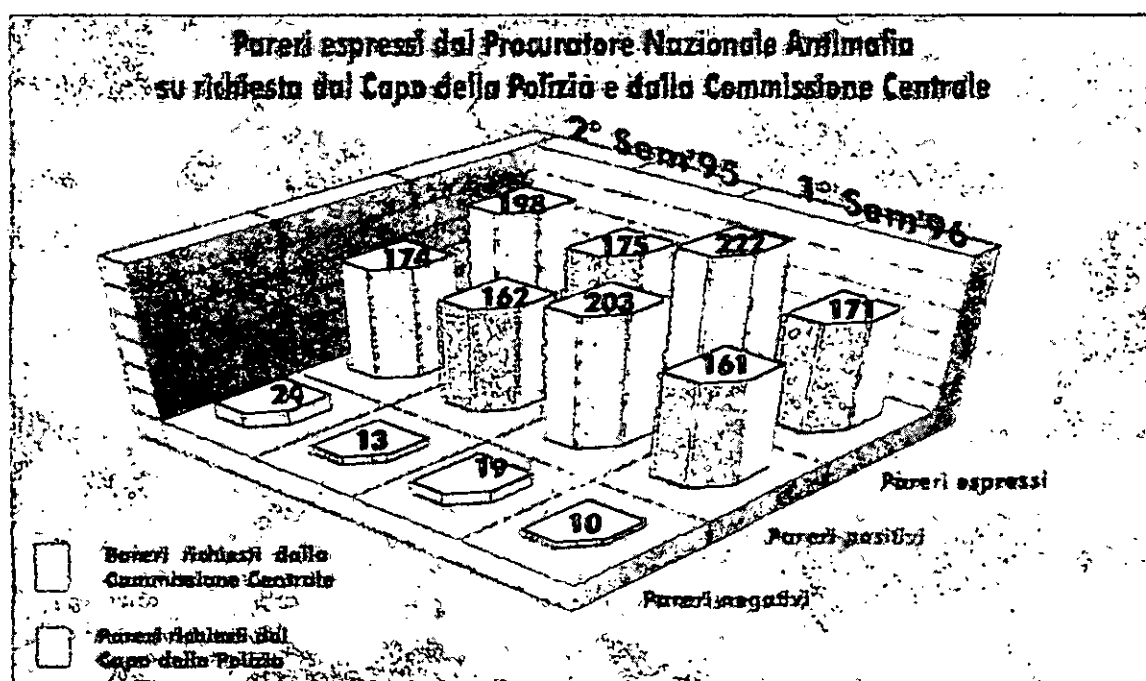
Senza voler anticipare quello che sarà meglio rappresentato in seguito, proprio questo corretto atteggiamento delle Procure proponenti induce però a ritenere assolutamente improcastinabile un "ripensamen-

to" delle misure urgenti e della loro operatività, al fine di tornare a quell'eccezionalità di utilizzo chiaramente indicata dal Legislatore.

D'altra parte, questa significativa prevalenza delle richieste di misure urgenti sulle proposte di programma conferma proprio la netta distorsione dei meccanismi di adozione della speciale protezione rispetto ai criteri dettati dalla normativa.

Com'è noto, poi, la procedura per l'adozione delle misure urgenti e quella per la definizione del programma di protezione prevede, dopo l'atto propositivo del Procuratore, la richiesta del parere al Procuratore Nazionale Antimafia, rispettivamente avanzata dal Capo della Polizia e dalla Commissione Centrale, obbligatoria o facoltativa a seconda della presenza di alcuni elementi oggettivi individuati nell'art. 3 del D.I. n. 687/1994.

Rispetto al semestre precedente a quello in esame, percentualmente, il rapporto tra pareri favorevoli alla protezione urgente o definitiva ed i pareri contrari non appare sostanzialmente mutato.



§ 2) L'attività del Capo della Polizia - Direttore Generale della Pubblica Sicurezza

a) le misure urgenti di protezione

La competenza ad adottare le prime, urgenti misure di tutela e di assistenza in favore del collaboratore e degli eventuali suoi congiunti, in attesa della delibera della Commissione Centrale in ordine alla definizione dello speciale programma di protezione, è stata attribuita al Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, che si avvale per lo svolgimento di queste incombenze del Servizio Centrale di Protezione. Questa struttura assume quindi su di sé il momento attuativo sia dei programmi speciali di protezione sia delle misure tutorie adottate in via d'urgenza.

Il più immediato ed importante intervento disposto in questa fase è sicuramente rappresentato dal repentino trasferimento delle persone libere in un luogo "segreto", lontano dalla località di origine e, proprio per questo, ma non solo, ritenuto sicuro dal Servizio Centrale di Protezione.

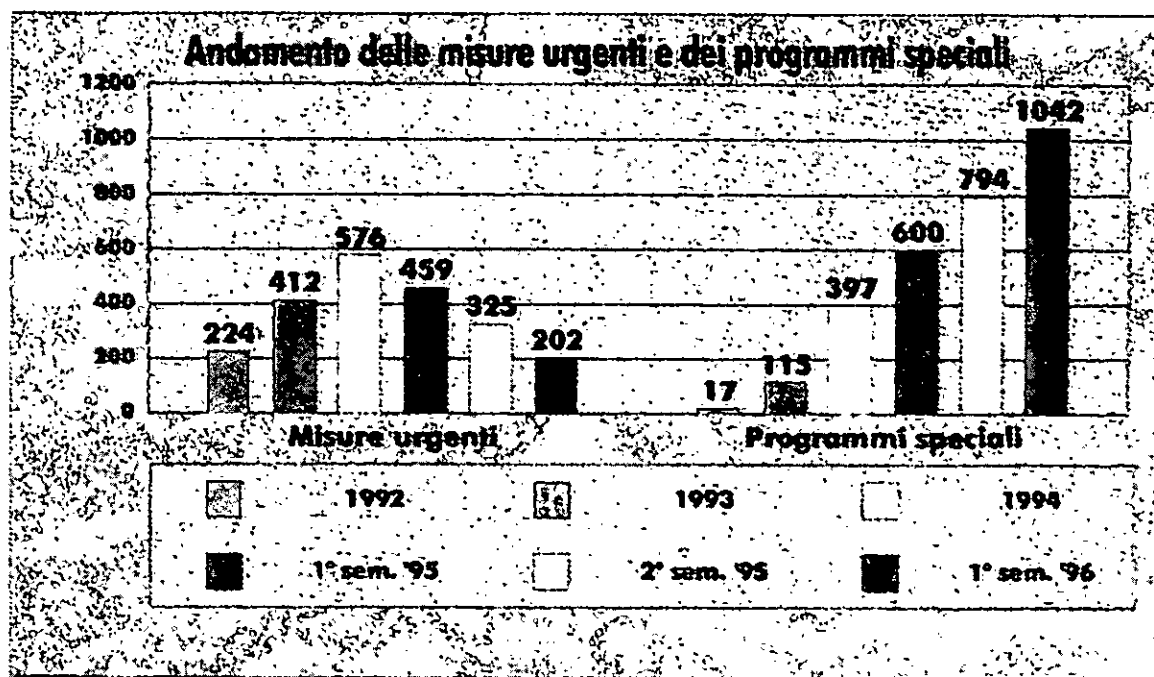
Si tratta di un provvedimento di estrema delicatezza non solo perché esso provoca lo sradicamento di interi nuclei familiari dai luoghi di loro abituale dimora, con tutte le difficoltà di inserimento in contesti ambientali e sociali del tutto nuovi, ma anche perché, di fronte ad una possibile cessazione delle misure tutorie ed assistenziali fino a quel momento adottate, il ritorno nella località di origine si presenterebbe problematico a causa di una situazione di pericolo anche superiore a quella precedentemente fronteggiata.

Ne deriva, quindi, l'estrema importanza dell'attività istruttoria attribuita al Capo della Polizia-Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, ampiamente riconosciuta dalla già citata sentenza della Corte Costituzionale ma sostanzialmente mortificata dagli strettissimi tempi di intervento che, imposti dal rischio di divulgazione della notizia della collabora-

zione, consentono nulla più della richiesta del parere al Procuratore Nazionale Antimafia.

Di qui la necessità di riformulare i meccanismi ed i contenuti delle misure urgenti al fine di ritornare allo spirito della legge n.82/1991.

Attualmente, i collaboratori sottoposti a misure di protezione adottate d'urgenza sono 202.



Come è agevole notare, si è ulteriormente consolidata l'inversione di tendenza nel rapporto tra programmi speciali e misure urgenti. Quello che era uno degli obbiettivi dichiarati del Regolamento n. 687/1994, di pervenire ad una situazione per cui le misure urgenti avrebbero dovuto essere di breve durata e in misura numericamente inferiore ai programmi speciali, si può dire sicuramente realizzato.

Raggiunto questo risultato, appare ora necessario compiere ulteriori passi per attribuire alle misure urgenti la dimensione voluta dal Legislatore. Ma questo aspetto evolutivo verrà più compiutamente affrontato nella seconda parte della relazione.

b) l'attuazione dello speciale programma di protezione

All'attuazione dello speciale programma di protezione provvede il Servizio Centrale di Protezione incardinato nella Direzione Centrale della Polizia Criminale, a sua volta posta nell'ambito del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Come visto nel grafico precedente, il Servizio Centrale di Protezione si trova oggi ad attuare più di mille programmi speciali di protezione.

Si è osservato, altresì, che l'attuazione dello speciale programma di protezione, in realtà, non presenta sostanziali differenze rispetto all'adozione delle misure urgenti di protezione e di assistenza, le uniche differenze risiedendo nella possibilità per le persone ammesse allo speciale programma di protezione di fruire della documentazione di copertura, del cambiamento di generalità e, solo per il collaboratore, dei benefici penitenziari.

Il Servizio Centrale di Protezione, in questo semestre come negli altri periodi precedenti, si è trovato costretto a dare attuazione a programmi speciali che altro non sono se non la prosecuzione, "formalizzata", delle misure già adottate in via d'urgenza, sulle quali non sempre è possibile compiere un'idonea valutazione sulle effettive esigenze tutorie, assistenziali e di recupero sociale delle persone proposte.

Il contenuto pratico dei programmi speciali di protezione si presenta dunque sostanzialmente "standardizzato", quasi appiattito a livelli di qualità certamente non in linea, almeno sotto il profilo assistenziale, con le caratteristiche di "specialità" che dovrebbero caratterizzare il programma.

Si vedrà in seguito come il miglioramento della qualità della speciale protezione possa essere conseguito, non solo attraverso il "ripensamento" delle misure urgenti, ma anche con la creazione di meccani-

smi tutori, assistenziali e premiali alternativi allo speciale programma di protezione.

Infatti, come già rilevato nelle ultime due relazioni semestrali, anche l'elevato numero di programmi speciali di protezione e di misure urgenti da gestire non rende certo il compito del Servizio Centrale di Protezione agevole, per quanto l'impegno organizzativo profuso dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza in favore di quella struttura permette oggi di fronteggiare meglio le mille emergenze quotidiane che una popolazione così vasta di persone da proteggere evidentemente determina.

PAGINA BIANCA

§ 3) L'attività della Commissione Centrale

a) le delibere di approvazione degli speciali programmi di protezione

Il momento deliberativo in ordine all'approvazione dello speciale programma di protezione è affidata dalla legge alla Commissione Centrale, composta da un Sottosegretario di Stato, che la presiede, da due magistrati con particolare esperienza nella trattazione dei processi per fatti di criminalità organizzata e da cinque funzionari e ufficiali esperti nel medesimo settore.

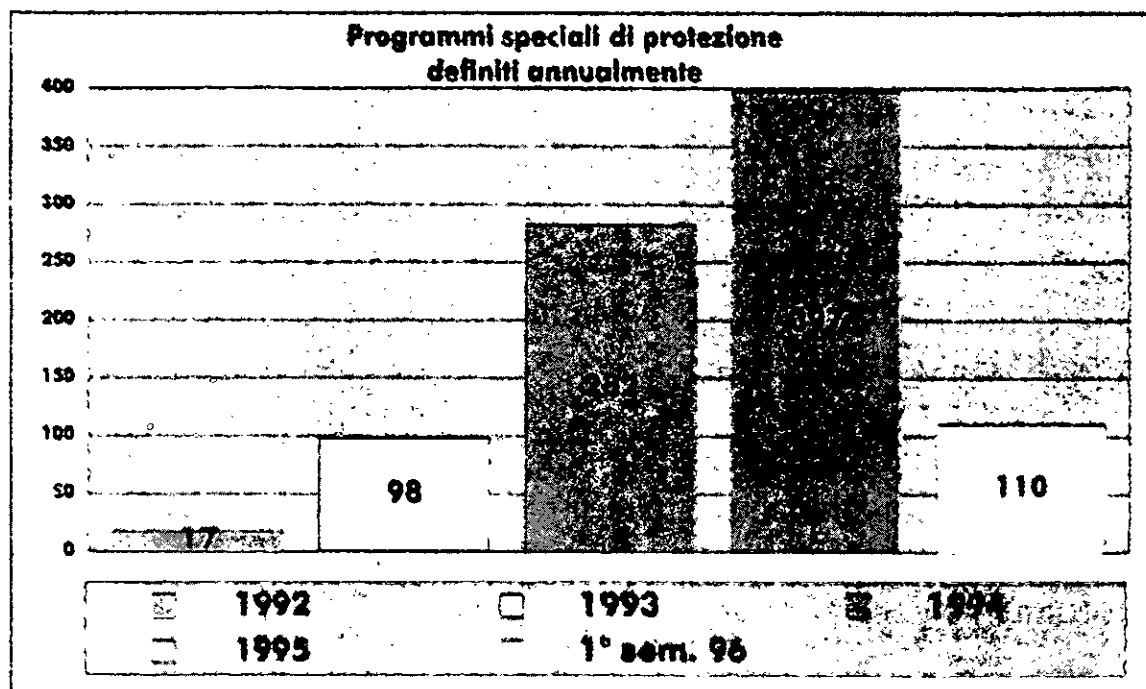
Detto Organo rappresenta, quindi, il livello decisionale più elevato in materia, costituendo le sue determinazioni in merito alla definizione dello speciale programma di protezione il momento conclusivo di un procedimento ben delineato dal Legislatore.

La Commissione Centrale, soprattutto all'indomani della citata sentenza della Consulta che ne rivalutava la piena autonomia decisionale, ha tentato con impegno di recuperare una valenza selettiva più rigorosa e, quindi, più conforme ai principi della normativa di settore.

Si è avuto più volte modo di sottolineare che, tuttavia, ciò non è stato sempre possibile, in assenza di una seria, ponderata e costruttiva rivisitazione del sistema stesso, secondo strategie intese non certo a frenare il fenomeno, ma, al contrario, ad alimentarne le potenzialità di aggressione al crimine organizzato.

Anche nel semestre in considerazione, il lavoro della Commissione Centrale si è rivelato particolarmente intenso, avendo la stessa infatti deliberato 248 programmi speciali di protezione, per un totale di 1042 provvedimenti adottati dal '91 ad oggi. Da rilevare, altresì, la notevole, meticolosa attività istruttoria assolta dagli addetti alla Segreteria, incardinata nell'ambito dell'Ufficio per il Coordinamento e la Pia-

nificazione delle Forze di Polizia del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.



b) le altre determinazioni

L'attività della Commissione Centrale non può certamente considerarsi esaurita nelle delibere di approvazione dello speciale programma di protezione, bensì ricomprende una serie di competenze che ne consolidano quella figura decisionale posta al vertice del sistema a cui si accennava nel paragrafo precedente.

D'altra parte, il programma speciale di protezione esprime una sua vitalità dovuta al fatto che, come strumento di tutela di persone esposte ad una situazione di rischio per la loro incolumità, si deve adeguare costantemente alle possibili trasformazioni di un'entità, qual'è il pericolo, in continua evoluzione con il passare del tempo, con il mutare degli scenari criminali.

Le verifiche periodicamente condotte dalla Commissione Centrale, che verranno approfondite nel prosieguo della relazione, rappresen-

tano il chiaro e tangibile segno della necessità di monitorare assiduamente l'efficacia tutoria dei programmi e la loro adeguatezza alle concrete esigenze di protezione dei collaboratori.

Ma attraverso il programma speciale di protezione non si assicura solo la tutela di soggetti in pericolo.

Il programma è un insieme di misure anche di tipo assistenziale e di inserimento sociale; fornisce inoltre al collaboratore la possibilità di fruire dei benefici penitenziari previsti dall'Ordinamento carcerario, in deroga ai vigenti limiti, compresi quelli relativi alla pena da scontare.

Proprio in tema di concessione dei benefici penitenziari, la Commissione Centrale svolge una rilevante ed intensa attività consultiva in favore della Magistratura di Sorveglianza, secondo quanto prevede l'art. 13 *ter*, L.n. 82/1991.

Anche nel semestre oggetto della relazione, la Commissione Centrale ha confermato la tendenza a condizionare l'esito del parere alla quantità di pena già sofferta dal collaboratore istante, rapportata al periodo complessivo da espiare.

Ciò, ha portato tale Collegio ad esprimersi sfavorevolmente in tutti quei casi in cui la modestia del periodo scontato in stato detentivo non avrebbe potuto presumibilmente far ritenere realizzata la finalità di rieducazione del condannato.

Di sicuro interesse anche le decisioni della Commissione Centrale quando è stata chiamata ad autorizzare i collaboratori della giustizia al rilascio di interviste o allo svolgimento di colloqui con giornalisti.

Il programma speciale di protezione vieta alle persone protette di rilasciare interviste, scrivere memoriali o collaborare alla stesura di libri, se non autorizzate dalla Commissione Centrale.

In questi casi, come è evidente, sussistono diversi interessi, non sempre conciliabili tra loro: l'esigenza di sicurezza, la riservatezza sugli aspetti investigativi e processuali della collaborazione, la libertà di informare ed il diritto ad essere informati.

E' evidente che la Commissione Centrale nelle sue valutazioni ha sempre cercato di far coincidere tali esigenze, spesso concedendo le richieste autorizzazioni. Prima di esprimersi, è stato ogni volta acquisito il parere della Procura proponente il programma in ordine all'opportunità che il collaboratore fosse intervistato: parere di fatto vincolante, soprattutto quando è stato negativo.

Spesso le autorizzazioni sono state condizionate, oltre che all'adozione di tutte le cautele di sicurezza che gli Organi di tutela hanno ritenute necessarie per salvaguardare la segretezza dell'immagine del collaboratore, anche alla preventiva visione, da parte della Procura che aveva espresso il parere, della registrazione televisiva o delle domande da rivolgere.

Particolarmente importante si rivela la tutela dell'immagine dei collaboratori e dei loro familiari in un sistema di protezione che si basa essenzialmente sui criteri della mimetizzazione e della riservatezza.

Giova rammentare quanto l'uso delle immagini e dei nominativi dei collaboratori da parte degli Organi di informazione possa rischiare di vanificare la concreta efficacia delle misure di tutela adottate. Esiste tra l'altro il rischio anche della pubblicazione dei nominativi di copertura o delle nuove generalità.

Pur necessitando l'argomento di essere esaminato congiuntamente dai rappresentanti dei giornalisti della carta stampata e della televisione, si rivela quantomai opportuna la previsione di una norma sanzionatoria della diffusione delle immagini dei collaboranti e, in genere, di ogni altro elemento che deve rimanere segreto, nei casi in cui l'Autorità giudiziaria abbia disposto la segretezza dei dati per esigenze di giustizia; provvedimento, quest'ultimo, da diffondere adeguatamente.

Potrebbe anche prevedersi un sistema risarcitorio per i danni subiti dallo Stato - si pensi solo ai costi necessari per procedere ad un nuovo cambiamento delle generalità - ed una sanzione a carico del collaboratore che agevoli la conoscenza di dati che devono rimanere segreti.

L'attività di verifica dei programmi compiuta durante il semestre in esame dalla Commissione Centrale verrà esaminata nel prossimo capitolo.

PAGINA BIANCA

§ 4) la protezione in numeri

Al 30 giugno 1996 i collaboratori della giustizia sottoposti alle misure di tutela previste dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e dalla normativa di attuazione ammontano a 1244, con un aumento di 125 unità rispetto alla data del 31 dicembre 1995.

Se si sommano i familiari protetti che sono 4997 contro i 4898 registrati alla fine del secondo semestre del '95, il numero delle persone poste sotto tutela del Servizio Centrale di Protezione si attesta, attualmente, su 6241 unità.

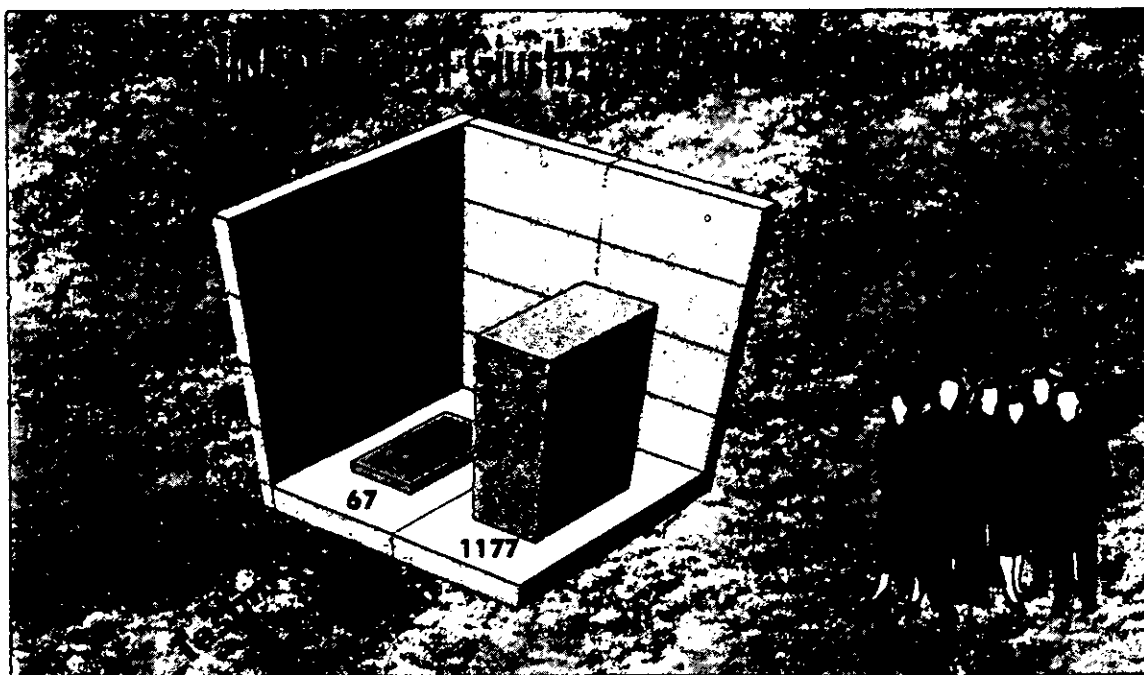
Una considerazione viene sollecitata dalla lettura di questi dati. A fronte del riscontrato aumento del numero dei collaboratori - praticamente alla media di uno al giorno - si registra un incremento percentuale inferiore del numero dei familiari.

Tutto ciò è facilmente motivabile. Si è verificato che molti familiari, dopo essere stati proposti ed ammessi al programma speciale di protezione, hanno rinunciato a tali misure proprio in virtù dei disagi che comunque una vita "nuova", "riservata", condotta in una località lontana da quella di origine, comporta. Si approfondirà questo aspetto nel prosieguo della relazione, ma vale la pena soltanto pensare, a titolo di esempio, alle posizioni di coloro che svolgevano, prima di essere trasferiti, un'attività lavorativa lecita, inevitabilmente persa o, comunque, difficile da proseguire o da riconvertire una volta realizzato il trasferimento.

Questa realtà, manifestatasi soprattutto durante il semestre in esame, testimonia il fatto che il programma speciale di protezione, comportando comunque delle gravose limitazioni, può provocare più danni che benefici alla vita delle persone sottoposte al provvedimento quando lo stesso viene adottato senza tenere conto delle concrete esigenze tutorie, assistenziali e di recupero sociale.

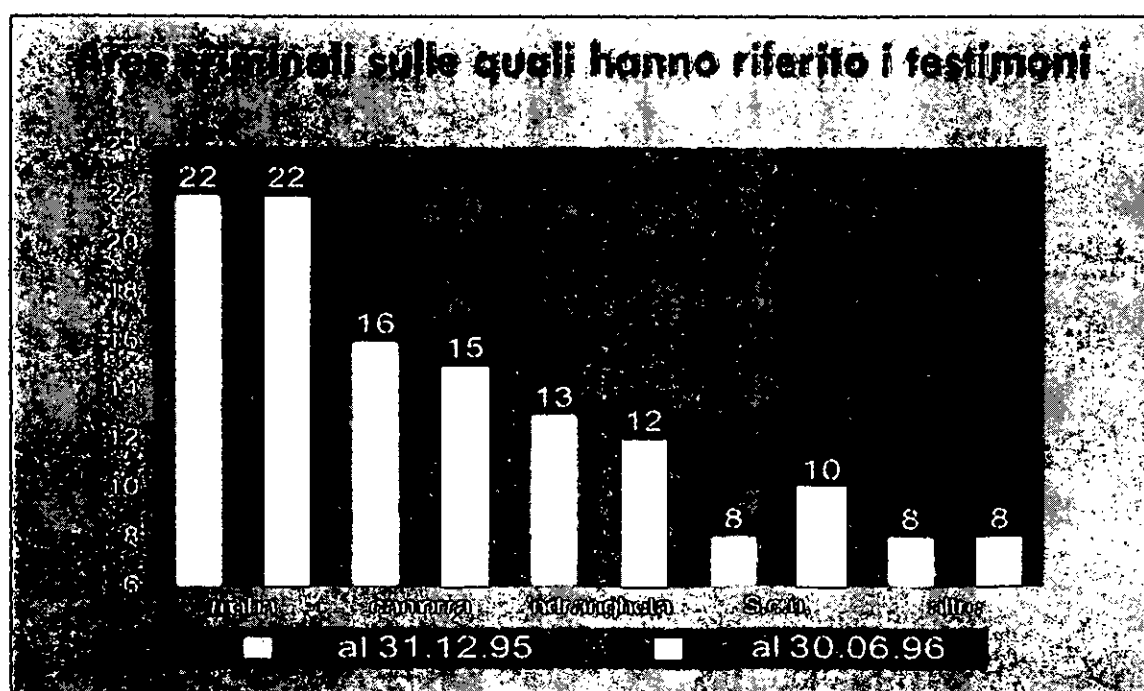
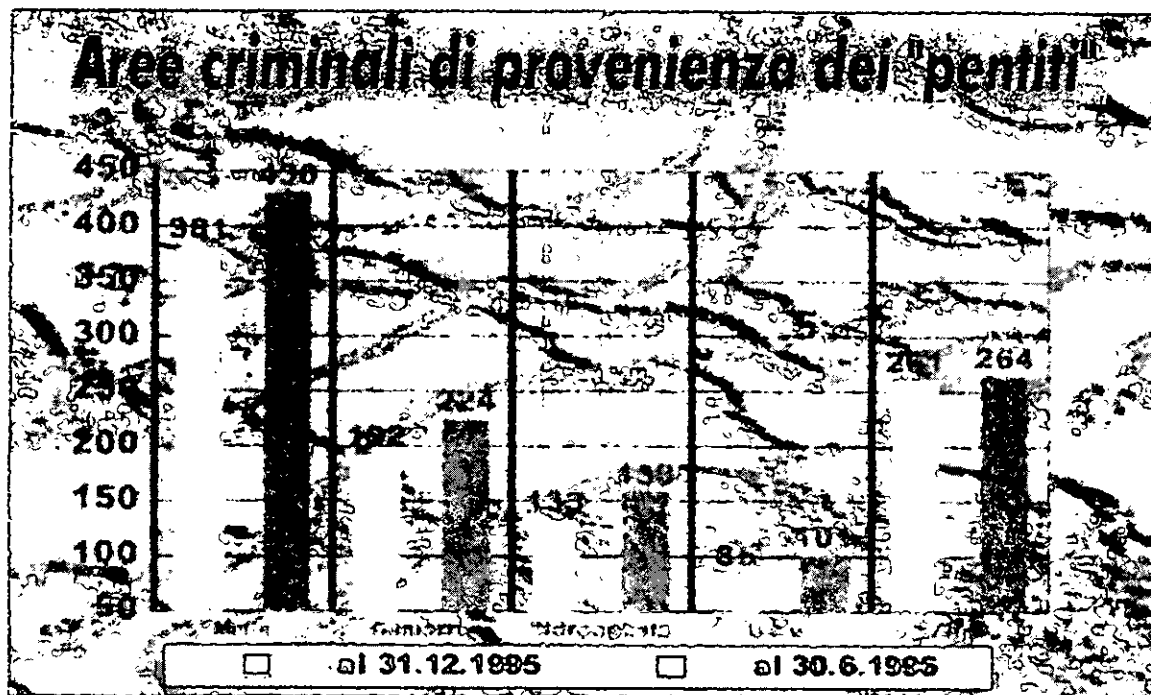
Selezione più rigorosa per l'ammissione al programma speciale di protezione; "intervista" preventiva del Servizio Centrale di Protezione al collaboratore ed ai suoi familiari; creazione di sistemi tutori ed assistenziali alternativi alla speciale protezione, anche attraverso la riqualificazione delle c.d. misure ordinarie; individuazione di rapidi meccanismi di reinserimento nel tessuto socioeconomico e di fuoriuscita dal programma speciale di protezione: queste le proposte, più approfonditamente illustrate nella seconda parte.

Dei 1244 collaboratori della giustizia protetti, i "pentiti", cioè coloro che provengono dal mondo del crimine, sono 1177, mentre erano 1052 al 31 dicembre 1995; sono 67 - questo dato è rimasto invariato - i semplici testimoni di eventi criminosi, non provenienti quindi dalla malavita.



Dei 1177 "pentiti", 430 provengono dalla "mafia" (con un aumento in sei mesi di 49 unità), 224 dalla "camorra" (l'aumento sempre rispetto al 31 dicembre del '95 è stato di 32 elementi), 158 dalla " 'ndrangheta " (più 25), 101 dalla "sacra corona unita" (l'aumento è stato di 16 collaboratori), mentre 264 da altre forme di criminalità, organizzata

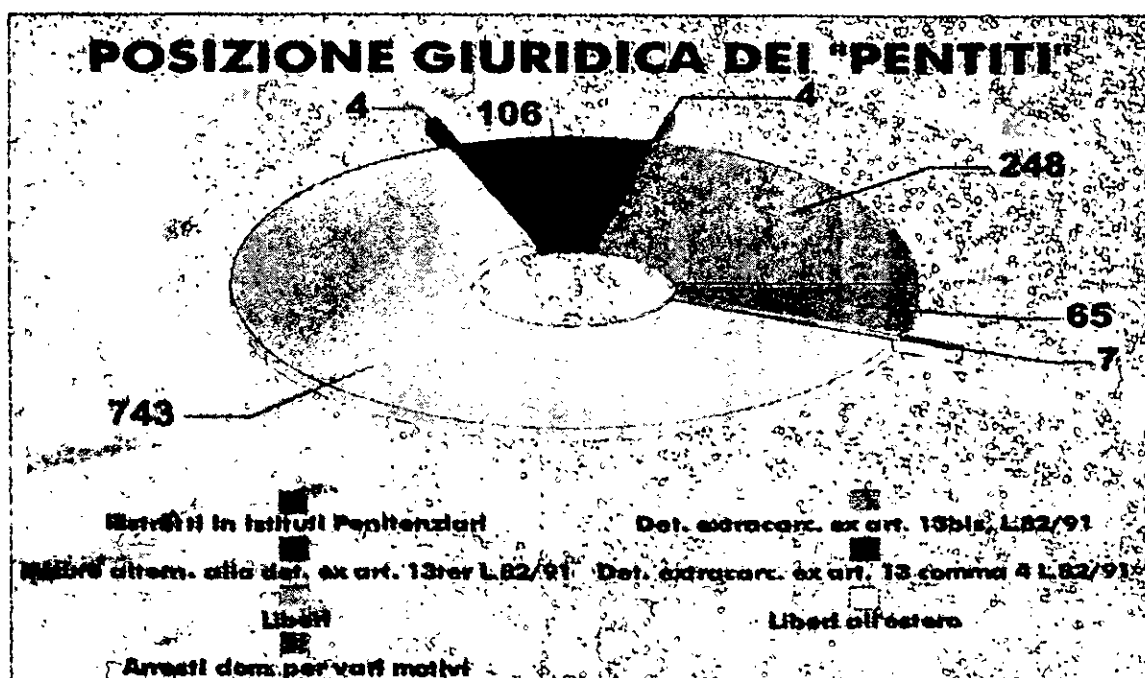
e non, e da organizzazioni terroristiche (qui l'aumento è stato di una sola unità).



Dei 67 testimoni, 22 hanno riferito fatti di "mafia", 15 su crimini commessi dalla "camorra", 12 hanno rilasciato dichiarazioni su eventi delinquenziali riconducibili alla " 'ndrangheta ", 10 hanno testimoniato su delitti attribuiti alla "sacra corona unita", mentre i rimanenti 8 hanno fatto luce su eventi criminosi di altro genere e matrice.

La posizione giuridico-processuale dei collaboratori della giustizia sotto protezione si presenta così delineata: 743 di essi sono liberi, non sottoposti dunque ad alcuna forma di restrizione personale; 248 sono quelli ristretti in Istituti penitenziari; 106 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 alla Magistratura di Sorveglianza di concedere tali misure ai collaboratori ammessi allo speciale programma di protezione anche in deroga ai limiti di pena previsti dall'Ordinamento penitenziario; 7 sono i collaboratori liberi ma residenti all'estero; 65 sono, infine, i "pentiti" agli arresti domiciliari per vari motivi.

A commento di questi dati, per quanto riguarda l'elevato numero di collaboratori della giustizia non soggetti a provvedimenti restrittivi, a cui dobbiamo sottrarre i 67 testimoni, occorre sottolineare che il loro



stato di libertà non rappresenta certo una modalità di svolgimento del programma speciale di protezione - e dunque non è il frutto del sistema di protezione - bensì dipende dalla specifica situazione processuale di ognuno di essi.

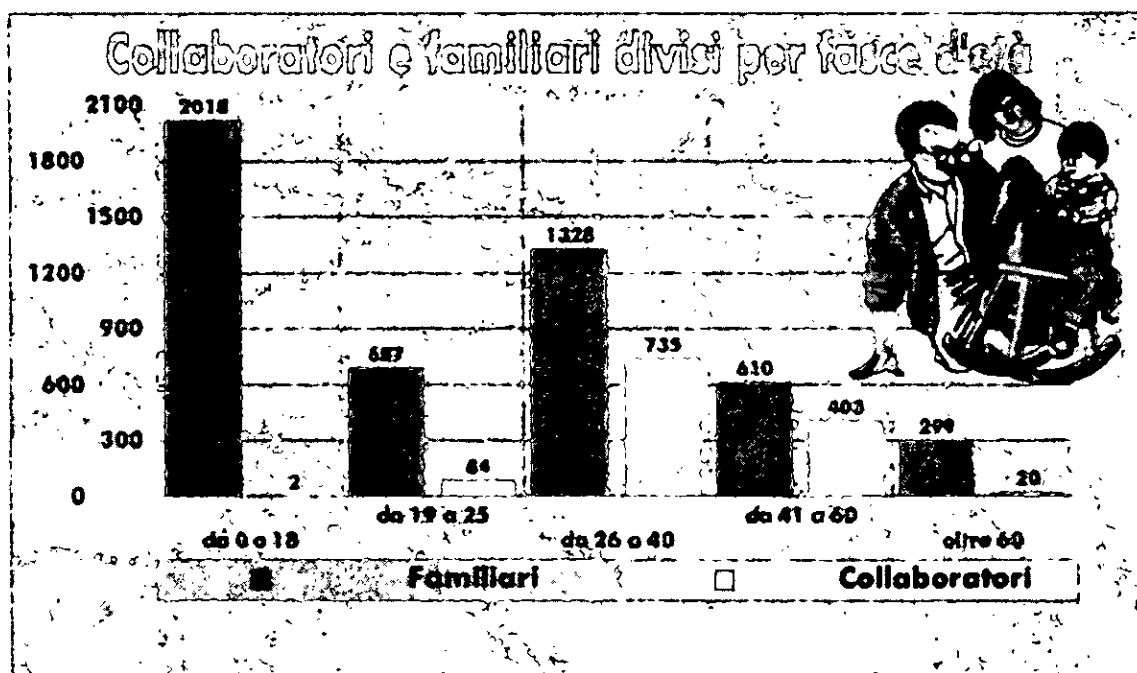
A questi vanno poi aggiunti 8 collaboratori della giustizia che, per motivi di sicurezza, sono ristretti in strutture extracarcerarie, ai sensi degli artt. 13, comma 4, e 13 *bis*, della legge citata.

Il “monitoraggio” costante ed analitico del fenomeno dei collaboratori della giustizia si rivela uno strumento fondamentale se si vuole adeguatamente razionalizzare e perfezionare il sistema di protezione costruito per incentivarne i risultati in favore della giustizia.

Se i dati fino ad ora forniti si presentano utili soprattutto ai fini di migliorare i livelli della tutela delle persone sotto protezione, altre notizie sono indispensabili per favorire quell’inserimento sociale da considerare fondamentale per la fuoriuscita dal programma speciale di protezione.

Dei 1244 collaboratori della giustizia, gli uomini sono 1139, mentre le donne sono 105. Per quanto riguarda i “pentiti” gli uomini sono 1107 e le donne 70. Dei 67 testimoni, invece, gli uomini sono 32, mentre le donne prevalgono numericamente e sono 35.

Sempre ai fini del recupero sociale delle persone protette e del loro avvio al lavoro, si dimostra decisamente interessante l’analisi dei dati anagrafici.



La conclusione più evidente a cui si può immediatamente pervenire ad una prima lettura di questo grafico è che la popolazione delle persone sotto protezione risulta estremamente giovane. Il 65% dei collaboratori della giustizia ha meno di quarant'anni, mentre il numero dei familiari che non supera quell'età è pari all'80% del totale dei con-

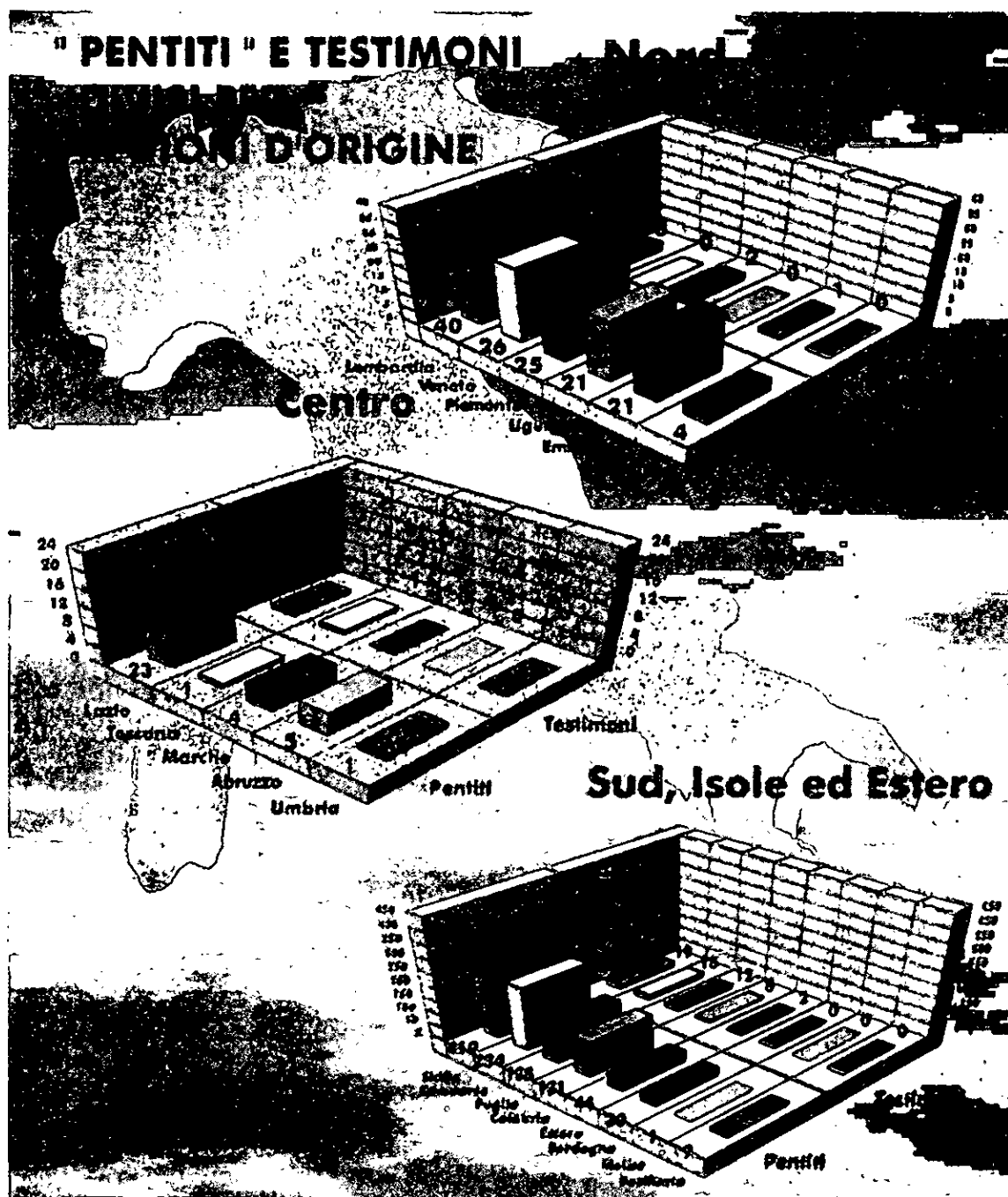
giunti protetti. Tra i familiari, quelli che non superano i diciotto anni sono 2018, pari al 41% del totale.

Questi sono dati estremamente esemplificativi dei numerosi e complessi problemi che il Servizio Centrale si trova quotidianamente a risolvere, e, soprattutto per quanto riguarda i minori, devono invitare ad una seria riflessione sul futuro di questi ultimi.

Da un lato, infatti, esistono le delicate problematiche connesse alla tutela ed all'assistenza dei minori, dove si confrontano l'esigenza della loro sicurezza e quella della salvaguardia della loro sfera affettiva ed educativa, ambedue di indubbia rilevanza e, quindi, da tutelare, ma non sempre conciliabili allo stesso momento e con gli stessi strumenti. Di tali problemi, si tratterà nella seconda parte della relazione.

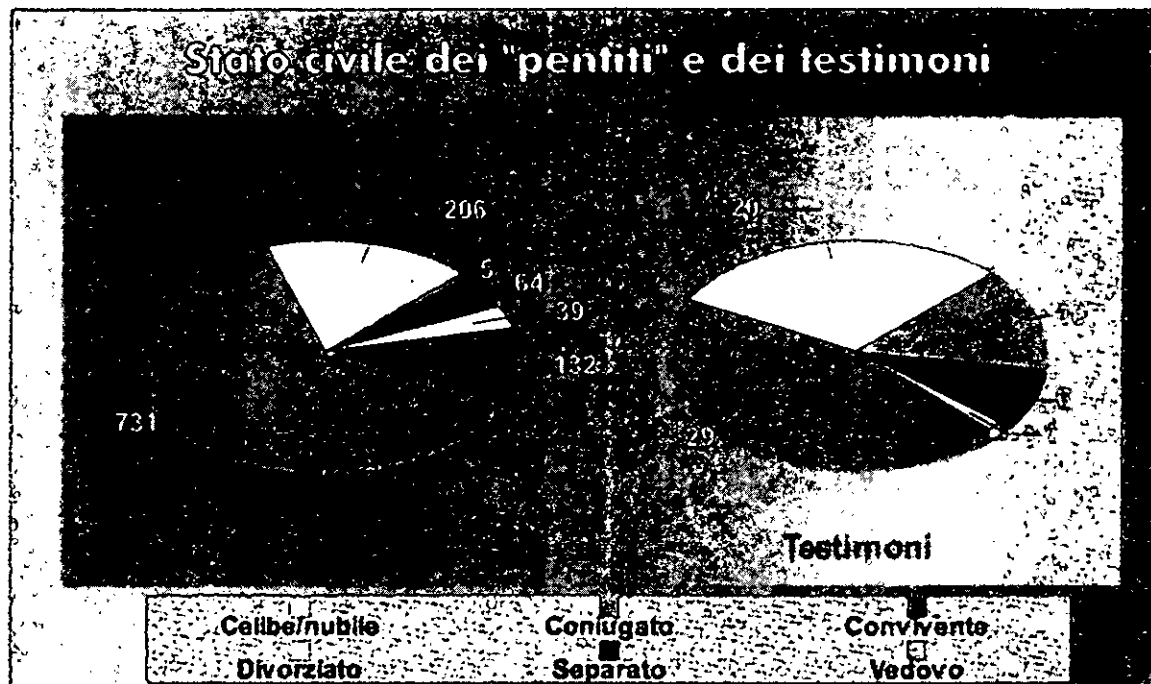
Dall'altro, sussiste la necessità di inserire questi giovani nel tessuto socioprodotivo "sano" della comunità nel cui ambito sono andati a vivere, affinché non si sentano spinti ad entrare nel mondo del crimine. Come si avrà modo di approfondire meglio nel paragrafo dedicato al reinserimento sociale, questa è diventata ormai una "priorità assoluta".

Il rilevamento e l'analisi comparata dei dati circa le regioni di nascita dei collaboratori della giustizia rappresentano elementi particolarmente importanti ai fini di una loro adeguata dislocazione territoriale.



Si può notare, tra l'altro, che anche durante il semestre in esame il numero dei collaboratori stranieri è stato particolarmente elevato, rappresentando quasi il 4% del totale dei collaboratori della giustizia sotto protezione.

Molto interessante, si presenta anche la distinzione dei collaboratori secondo il loro stato civile.



Il 61% dei collaboratori della giustizia risulta regolarmente coniugato, mentre tra celibi e nubili si raggiunge il 18% del totale.

Da rilevare, poi, che circa il 9% dei collaboratori è divorziato o separato. Questo è un dato rimasto immutato rispetto a quello registrato al termine dell'ultimo semestre dell'anno scorso, ma occorre considerare che, proprio durante il semestre in esame, si sono particolarmente segnalate le delicate problematiche relative ai figli minori nati da coppie divise. Se si pensa che questi disagi si manifestano anche nell'ambito di coppie conviventi, poiché di frequente convivono con loro minori avuti da precedenti relazioni, si profila un quadro dei problemi minori certamente preoccupante, atteso anche che il numero dei collaboratori che vivono in regime di mera convivenza le loro relazioni sentimentali supera il 10% del totale.

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.

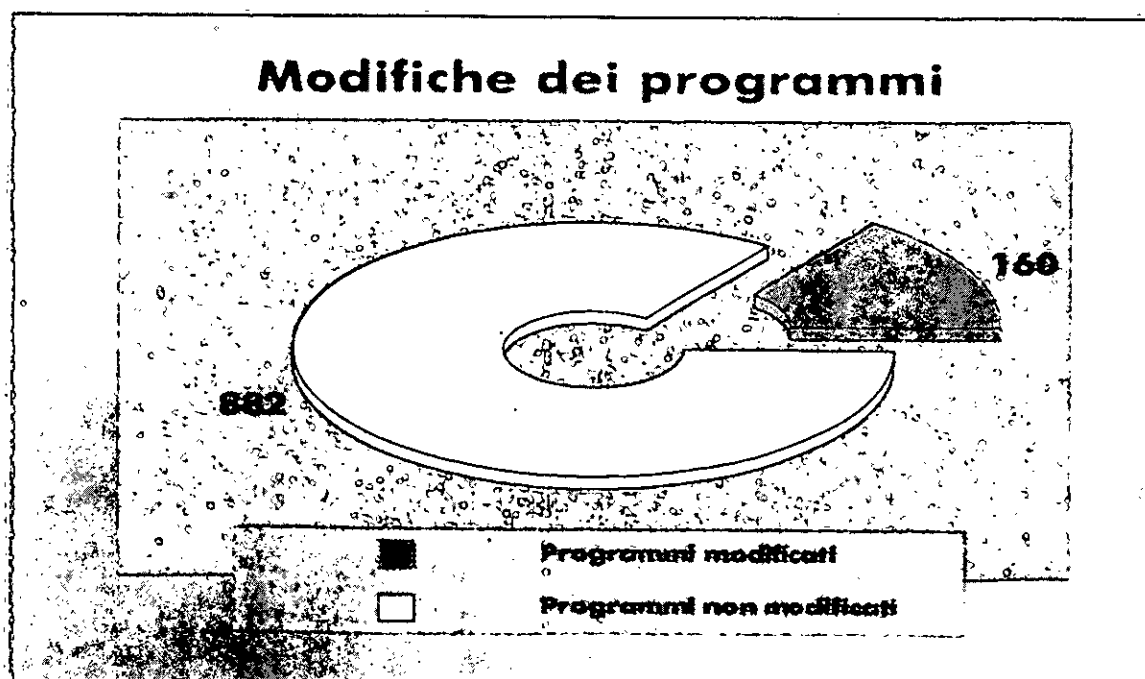
Occorre allora che le verifiche dei programmi siano condotte attraverso un'istruttoria completa ed esauriente circa gli elementi conoscitivi riguardanti tutti gli aspetti della vita del programma in relazione alle esigenze tutorie, assistenziali e di recupero sociale delle persone protette; che l'esame 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.

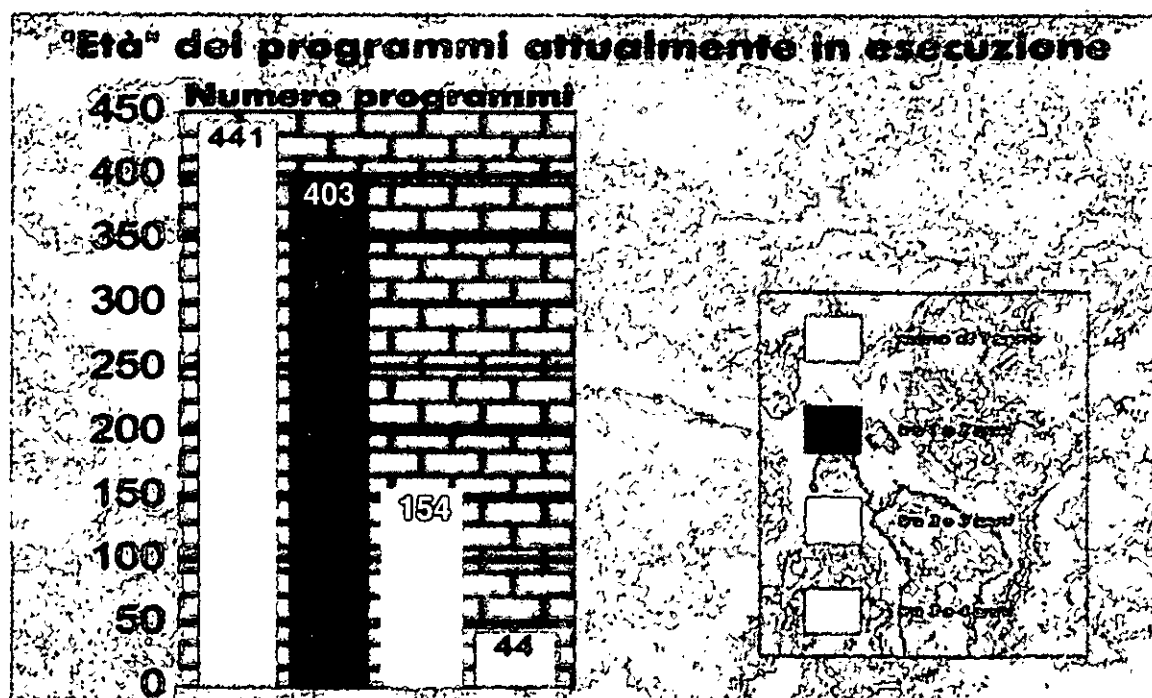
PAGINA BIANCA

§ 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.



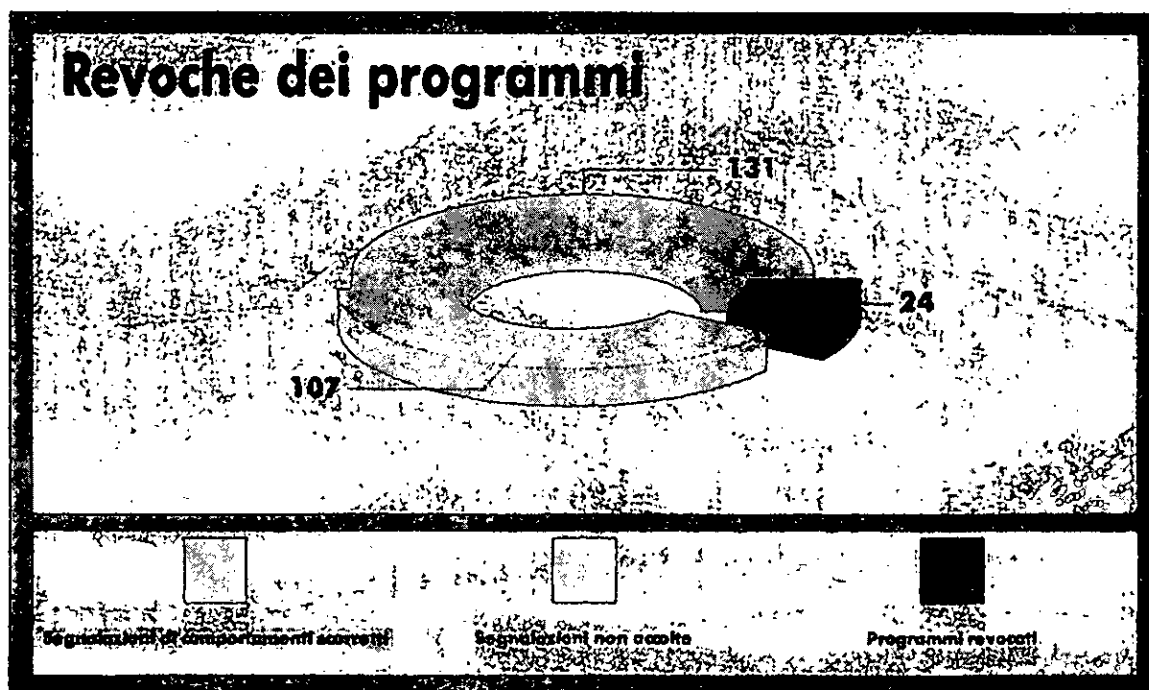
Ma è altrettanto evidente che anche il collaboratore ed i suoi familiari dovranno sentirsi “spinti” verso un’occupazione lavorativa lecita; non si può certo accettare che i collaboratori rifiutino, immotivatamente, i posti di lavoro che faticosamente il Servizio Centrale di Protezione riesce a proporre 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.

PAGINA BIANCA

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 tutive 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 Locrì.

§ 2) Le misure assistenziali

a) l'assistenza economica

L'attuazione delle misure di protezione e di assistenza comporta anche che il collaboratore ed i suoi congiunti, una volta trasferiti in una località lontana, possano vivere in maniera dignitosa: sia il c.d. contributo di prima sistemazione, che serve a sopperire immediatamente a quelle primarie esigenze derivanti da un trasferimento improvviso, sia l'avvio della corresponsione dell'assegno di mantenimento rappresentano i primi interventi di sostegno economico in favore delle persone protette.

Fin dall'inizio, pertanto, si evidenzia chiaramente che le finalità cui deve rispondere ogni misura di carattere economico sono rappresentate dalla sicurezza del collaboratore e dei suoi cari, e dall'inserimento nei contesti sociali nell'ambito dei quali gli stessi sono stati trasferiti.

D'altra parte, la normativa appare esplicita nel fissare una forma di supporto economico funzionale sia alla protezione sia ad assicurare condizioni di vivibilità: la misura del contributo mensile viene infatti stabilita dalla Commissione Centrale sulla base degli indici ISTAT dei consumi medi globali delle famiglie, opportunamente decurtati di alcune spese - a carico del Servizio Centrale di Protezione - quali quelle di locazione dell'alloggio e quelle sanitarie, per queste ultime prevedendosi il rimborso, ove esigenze di sicurezza o di cure mediche altamente specialistiche impediscano di avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie.

Gli aspetti tutori sono tenuti presente nel momento in cui le disposizioni regolamentari prevedono che, dinanzi a particolari necessità di sicurezza, l'assegno di mantenimento possa essere integrato con decisione della Commissione Centrale, dietro motivata proposta dell'Auto-

rità proponente, sentito il Procuratore Nazionale Antimafia nei casi previsti dall'art. 3 del D.I. del 24 novembre 1994, n. 687.

L'assistenza economica non si esaurisce però nella corresponsione mensile dell'assegno di mantenimento ma comprende una serie di interventi di sostegno di varia natura.

Tra i più rilevanti, anche per il notevole dispendio economico, si rileva soprattutto il pagamento del canone di locazione dell'abitazione in cui vengono alloggiati il collaboratore ed i suoi familiari. Per comprendere pienamente le dimensioni dell'impegno del Servizio Centrale di Protezione in questo settore, basti sapere che vengono gestiti 1689 appartamenti.

Molto rilevante anche la spesa che il Servizio Centrale di Protezione eroga per garantire ai collaboratori l'assistenza legale, vincolata peraltro alla difesa nell'ambito di procedimenti per fatti commessi precedentemente alla collaborazione e limitatamente ad un solo avvocato o procuratore legale.



Nel prosieguo della relazione, si suggeriranno alcuni correttivi ai meccanismi dell'assistenza legale che potrebbero razionalizzarne i contenuti e gli strumenti di erogazione.

Da notare, infine, che l'assistenza economica comprende, per esempio, anche i rimborsi per le spese di giustizia, per i trasferimenti, per le tasse scolastiche.

b) l'assistenza sanitaria

Il programma speciale di protezione prevede, nell'ambito delle misure di carattere assistenziale, che si provveda a rimborsare le spese per esigenze sanitarie di carattere diagnostico o terapeutico quando, per motivi di sicurezza, non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche.

Nella precedente relazione, era stato formulato l'auspicio che si potesse pervenire in tempi brevi a forme di utilizzo della sanità pubblica attraverso meccanismi di piena sicurezza per le persone sotto protezione. Al riguardo, era stata annunciata la possibile conclusione di un accordo con alcune UU.SS.LL. in virtù del quale sarebbe stato possibile dotare tutti i collaboratori ed i loro familiari di un regolare libretto sanitario, intestato a nominativi di copertura, per poter fruire del servizio pubblico.

Questo progetto ha ormai superato la fase sperimentale, avviandosi il rilascio di questa documentazione a diffondersi su tutto il territorio, man mano che si perfezioneranno le necessarie intese con gli Assessorati alla Sanità delle varie regioni.

Ciò ha già determinato una contrazione delle spese mediche sostenute nel semestre in riferimento, passate dal 3% del totale complessivo delle spese registrato nell'ultimo semestre del '95 all'1,30% del giugno di quest'anno. La riduzione di tali spese dovrebbe ridimensionarsi ulte-

riormente via via che saranno consegnati ai collaboratori ed ai loro familiari i libretti sanitari di copertura.

Ma non è solo la contrazione delle spese sostenute dal Servizio Centrale di Protezione l'obiettivo perseguito con la documentazione sanitaria di copertura.

Com'è agevole rilevare, il libretto sanitario, così come tutti gli altri tipi di documenti di copertura, oltre a garantire la realizzazione dei fondamentali profili di mimetizzazione, agevola quella sorta di distacco graduale del collaboratore dalle forme di totale assistenzialismo statale che certo non incentivano il collaboratore stesso ad inserirsi nel mondo produttivo e ad uscire dal programma speciale di protezione.

L'uscita dal programma speciale di protezione, attraverso il raggiungimento dell'indipendenza economica del collaboratore, rappresenta, d'altra parte, il fine ultimo di tutte le forme di assistenza, compresa quindi quella sanitaria.

Assistere il collaboratore per renderlo indipendente: questa la priorità da perseguire, chiaramente emersa nel semestre in esame.

c) l'assistenza sociale

I collaboratori della giustizia ed i loro familiari sono persone che, almeno all'inizio della loro vita "mimetizzata" hanno bisogno praticamente di tutto. Casa, assistenza economica, assistenza sanitaria, scuola per i figli, ed altre mille cose che occorrono ad un nucleo familiare per poter condurre una vita di relazione normale.

Si vedrà, in seguito, come spesso tali persone sono paragonate agli emigranti; ma, a differenza di questi ultimi, il Servizio Centrale di Protezione deve mettere in atto tutta una serie di interventi di sostegno sociale da ritenersi necessari, attese le particolari esigenze di riservatezza che deve caratterizzare ogni movimento dei collaboratori della giustizia e dei loro congiunti.

Si pensi soltanto che nel semestre che si sta esaminando il Servizio Centrale di Protezione, in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione e con i vari Provveditorati agli Studi, ha compiuto 230 iscrizioni scolastiche di vario livello, con nominativi di copertura.

Quello della scuola è un problema particolarmente sentito per i traumi che spesso comportano alla vita dei minori - familiari dei collaboratori della giustizia - i continui trasferimenti di località, dettati certo da motivi di sicurezza ma che non agevolano, d'altra parte, l'inserimento del ragazzo nel mondo dei suoi coetanei.

I problemi che riguardano i minori sono di una tale rilevanza e complessità che richiedono senz'altro un approfondimento da parte di tutti gli Organismi interessati, al fine di trovare, anche attraverso gli accorgimenti normativi che si renderanno necessari, il giusto temperamento tra le esigenze di sicurezza e quella educative.

E visto che la popolazione delle persone protette è particolarmente giovane, giova qui ricordare l'estrema delicatezza dei problemi riguardanti gli adempimenti di leva a cui sono soggetti molti ragazzi posti sotto protezione. Al riguardo, anche in questo semestre, il Servizio Centrale di Protezione ha curato la regolarizzazione di numerose posizioni concernenti gli obblighi di leva.

In un recente convegno, si è dibattuto del tema del lavoro e del volontariato come utili momenti di impegno e di recupero sociale dei collaboratori della giustizia. Sul tema del lavoro, si avrà modo di approfondire le relative tematiche nella seconda parte della relazione.

Per quanto riguarda invece il volontariato, occorre dire che, al momento, l'argomento è oggetto di discussione ed esame. Sono stati intrapresi contatti con alcune organizzazioni di volontariato ed è in corso una valutazione sul tipo di contributo che potrebbe derivare da tale attività.

§ 3) La protezione dei collaboratori detenuti

a) la detenzione in carcere: l'art. 13 ter, comma 4, L.n. 82/1991 ed il c.d. circuito penitenziario differenziato

Più del 21% dei c.d. pentiti è ristretto, a vario titolo, in Istituti penitenziari.

La popolazione carceraria dei collaboratori costituisce un ulteriore aspetto del complesso fenomeno della collaborazione con la giustizia e le problematiche connesse necessitano sicuramente di risposte adeguate da parte del comparto protezione.

Nella precedente relazione, era stata evidenziata la necessità di accertare fino a che punto si potessero integrare due sistemi normativi ed organizzativi, ideati per il perseguimento di altrettante finalità di interesse costituzionale: quello della sicurezza e quello della rieducazione dei collaboratori della giustizia condannati.

Il secondo di questi due aspetti non deve essere trascurato: perché se è vero che il collaboratore della giustizia, per la sola ragione di essere passato dalla “parte” dello Stato, dovrebbe già aver dimostrato di aver compiuto passi rilevanti verso una completa riabilitazione, lo è altrettanto il fatto che la rieducazione del condannato, verso cui secondo l'art. 27, comma 3, della Costituzione devono tendere le pene, significa anche inserimento nel tessuto socio-produttivo “sano” della società civile.

Appare quindi evidente come questo secondo obbiettivo non possa essere agevolmente conseguito in strutture penitenziarie non idonee al trattamento dei collaboratori della giustizia.

A tale riguardo, si guarda con particolare favore alla prossima emanazione del provvedimento regolamentare di cui all'art. 13 ter, comma 4, della L.n. 82/1991, che stabilirà le modalità attuative delle

disposizioni della L.n. 354/1975 (Ordinamento penitenziario) applicabili ai collaboratori della giustizia.

Questo Regolamento, una volta emanato, dovrebbe poter assicurare ai collaboratori della giustizia detenuti un trattamento penitenziario più favorevole, sia sotto il profilo umano che sotto quello materiale, coniugando le ineludibili esigenze di sicurezza con i fini rieducativi che ispirano l'esecuzione della pena. Tra l'altro, dovrebbe anche disciplinare gli aspetti controversi, perché in qualche modo confliggenti con le esigenze della sicurezza, relativi all'attuazione delle misure alternative alla detenzione.

E' chiaro che ciò non potrà essere realizzato solo con un Regolamento. Appare infatti improcastinabile l'istituzione di un "circuito penitenziario differenziato" che possa fornire il necessario supporto logistico alle nuove strategie carcerarie da applicare nei confronti dei collaboratori della giustizia.

D'altra parte, non appare ammissibile che coloro che decidono di collaborare con gli Organi inquirenti debbano poi essere soggetti ad un trattamento carcerario a volte addirittura peggiore rispetto a quello riservato ai detenuti "normali".

Si ritiene infine doveroso sottolineare la necessità che l'individuazione territoriale della struttura carceraria ove collocare il collaboratore detenuto tenga conto della concreta attuazione dei profili tutori, assistenziali e di recupero sociale del programma speciale di protezione, soprattutto con riferimento alla sede protetta dei familiari.

Infatti, appare assurdo che, se la famiglia del collaboratore è stata sistemata in un determinato luogo per via, per esempio, delle maggiori opportunità lavorative da offrire ai figli, il collaboratore debba poi essere sistemato in un Istituto di pena molto distante dalla località di residenza dei congiunti, con tutti gli immaginabili disagi per l'effettuazione dei previsti colloqui e con la reale possibilità di distruggere interi nuclei familiari. A tale riguardo, va visto con favore l'avvio di un co-

mune progetto di lavoro tra il Servizio Centrale di Protezione e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria inteso ad individuare le opportune soluzioni operative.

b) la detenzione extracarceraria: la concreta applicazione degli artt. 13, comma 4, e 13 bis, L.n. 82/1991

Con le disposizioni di cui agli artt. 13, comma 4, e 13 bis, L. n. 82/1991, in sostanza, si introduce nel sistema giuridico la figura della custodia extracarceraria; il collaboratore permane in stato di detenzione per il titolo di esecuzione che lo legittima, ma viene modificato il luogo in cui sconta il provvedimento detentivo.

In entrambi i casi previsti dalle citate norme il provvedimento autorizzatorio soggiace a due criteri ben precisi: la sussistenza di gravi ed urgenti motivi di sicurezza e la costanza della procedura per la definizione dello speciale programma di protezione, la cui attesa rappresenta anche il periodo di tempo in cui ha validità detto provvedimento.

La gravità dei motivi di sicurezza e la temporaneità dell'intervento tutorio rappresentano le situazioni che legittimano il ricorso ad uno strumento del tutto particolare ed eccezionale; da utilizzare, quindi, in situazioni altrettanto "speciali".

E la straordinarietà di tale istituto è dimostrata dal fatto che la detenzione, normalmente, deve essere eseguita in una struttura carceraria, secondo quanto previsto dagli artt. 285 e 386 c.p.p. e dall'Ordinamento penitenziario nelle disposizioni relative alla distribuzione dei detenuti nelle diverse tipologie carcerarie.

Tra l'altro, l'esperienza operativa di questi anni ha decisamente confermato che il collaboratore sottoposto ad un regime di custodia extracarceraria in una struttura protetta, non tarda a rivelare problemi di carattere psichico dovuti al fatto di essere ristretto in una struttura non

adeguata ad una forma di detenzione vera e propria, ancorché svolta al di fuori del carcere.

In una caserma di polizia il collaboratore non può disporre di quegli spazi di autonomia nei movimenti e ricreativi che avrebbe invece in una struttura penitenziaria per collaboratori, mentre in un appartamento, oltre a quelli citati, sussistono ulteriori disagi derivanti al collaboratore stesso dalla necessità di essere ininterrottamente vigilato da personale di polizia obbligato a stazionare in prossimità dell'abitazione.

Senza contare, poi, l'esigenza di evitare l'enorme dispendio di risorse, umane e materiali, delle Forze di Polizia, contemporaneamente sottratte ad altri compiti di istituto.

Tra l'altro, giova precisare che la detenzione extracarceraria non realizza certamente la necessaria funzione rieducativa della pena, non essendo questo possibile in una struttura di polizia, dove non sussistono né il personale adatto, né i mezzi adeguati, né la specifica formazione professionale; tantomeno ciò è ipotizzabile in un appartamento.

Va però sottolineato che in questo semestre, contrariamente alla tendenza registrata in questi anni di applicazione della specifica normativa, si è invertito il *trend* riguardante la concessione di detti provvedimenti: i collaboratori che fruiscono della misura ex art. 13, comma 4, sono diminuiti da 14 a 4 unità, ed anche le custodie extracarcerarie ex art. 13 *bis* sono diminuite da 18 a 4 casi.

In seguito si formuleranno alcuni suggerimenti di correzione del sistema protezione, ivi compresi dei meccanismi di concessione dei benefici penitenziari, che potrebbero comportare l'eliminazione dello strumento di cui all'art. 13 *bis*.

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

In favore dei collaboratori della giustizia ammessi allo speciale programma di protezione la concessione di una delle misure alternative al carcere previste dal capo VI del titolo I della legge 26 luglio 1975, n. 354, dei permessi premio o del lavoro all'esterno, è disposta dalla competente Magistratura di Sorveglianza di Roma dopo aver acquisito il parere della Commissione Centrale che, a sua volta, provvede a conoscere l'avviso del Pubblico Ministero competente per i reati in ordine ai quali il collaboratore sta fornendo il proprio contributo.

Il provvedimento di concessione di una delle misure sopra citate può essere adottato anche in deroga alle vigenti norme, ivi comprese quelle relative ai limiti di pena.

Tali disposizioni vengono sostanzialmente a chiudere un vero e proprio sistema di detenzione extracarceraria previsto per il collaboratore della giustizia; sistema che può prendere l'avvio, in circostanze particolari, con la custodia extrapenitenziaria prevista dall'art. 13 *bis* e che può definirsi, una volta che il collaboratore sia stato ammesso allo speciale programma di protezione, con l'applicazione di una delle misure previste dall'Ordinamento penitenziario.

Un sistema, quindi, che si adegua perfettamente alle due fasi della protezione di fatto esistenti: il momento delle misure urgenti, nell'ambito delle quali trovano spazio le disposizioni dell'art. 13 *bis*, e quello del programma speciale di protezione che sancisce la definitiva adozione delle misure tutorie ed assistenziali "speciali" e dalla cui approvazione può scaturire la concessione dei benefici penitenziari previsti.

Anche nel semestre in esame si è confermata pienamente la tendenza della Magistratura di Sorveglianza di Roma, peraltro assecondata dalla Commissione Centrale, di privilegiare la concessione della misura della detenzione domiciliare rispetto ad altri benefici, soprattutto all'affidamento in prova al Servizio Sociale.

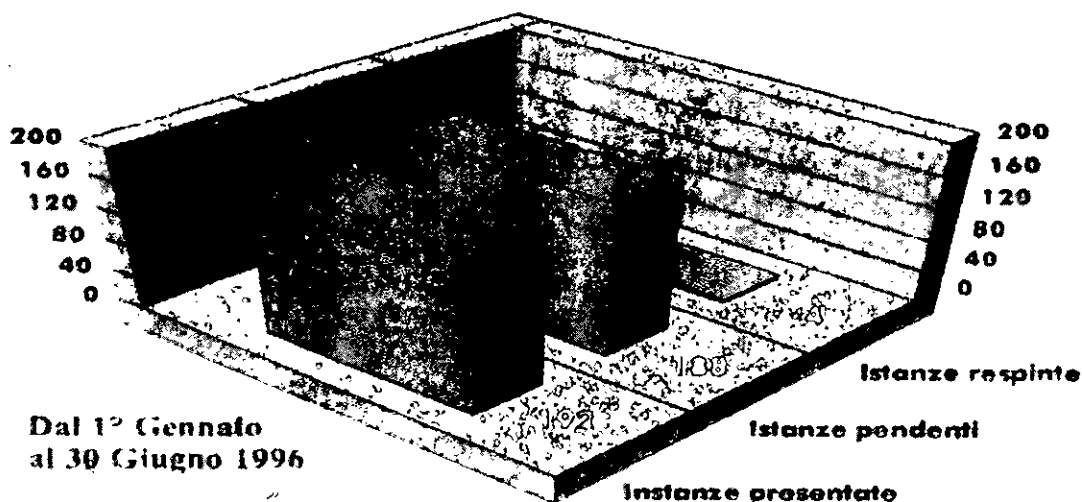
Tra le ragioni che hanno sempre fatto preferire la detenzione domiciliare all'affidamento in prova occorre sottolineare che mentre nell'applicazione della prima misura il ruolo del Centro di Servizio Sociale è del tutto marginale se non addirittura assente, nello svolgimento del secondo beneficio il rapporto che si deve creare tra il condannato affidato in prova ed il Servizio Sociale è talmente connaturato all'istituto da non poterlo ignorare a meno di tradire completamente lo spirito dell'art. 47, L.n. 354/1975.

D'altra parte, il contatto periodico che deve essere stabilito, ai fini della verifica della prova, tra il collaboratore ed il Centro di Servizio Sociale del luogo ove si svolge tale misura alternativa, così come è strutturato, svela il luogo segreto ove è protetto il collaboratore stesso, vanificando ogni altra misura tutoria ed assistenziale disposta.

E' indubbio, quindi, che la misura alternativa dell'affidamento in prova è, allo stato attuale, difficilmente attuabile in favore dei collaboratori della giustizia. Al di là di complicate, estemporanee soluzioni di compromesso che rischiano di stravolgere i principi ispiratori delle norme disciplinanti lo specifico settore, si ritiene che solo un mirato intervento normativo possa consentire il corretto e sicuro svolgimento di detto beneficio penitenziario, coniugando le esigenze di rieducazione e di reinserimento sociale a cui mira il beneficio stesso con la necessità di assicurare al collaboratore la tutela di quella sfera di riservatezza assolutamente indispensabile ai fini della sua sicurezza personale e di quella dei suoi congiunti.

Misure alternative alla carcerazione

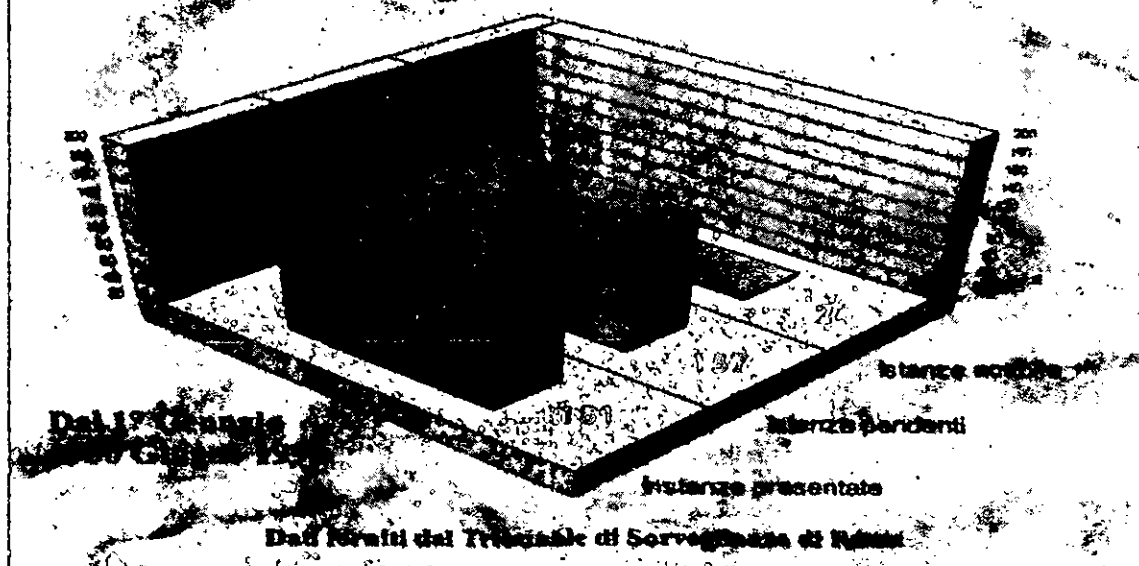
Affidamento in prova al Servizio Sociale



Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

Misure alternative alla carcerazione

Detenzione Domiciliare



Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

PARTE SECONDA :

le prospettive

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

La qualità dei programmi. Uscire dall'emergenza: l'impegno delle Istituzioni

Nella precedente relazione semestrale, si è inteso evidenziare il particolare momento di difficoltà in cui si è venuto a trovare il sistema di protezione dei collaboratori della giustizia, conseguenza, solo apparentemente paradossale, di un processo di incentivazione del fenomeno collaborativo proiettatosi ben al di là delle più ottimistiche previsioni iniziali.

In altri termini, si erano notati segnali di crisi nell'apparato tutorio-assistenziale proprio nel momento in cui sembrava di aver centrato uno degli obiettivi idealmente prefissati dal Legislatore del '91: quello di incrementare l'uso dello strumento del "pentitismo" per la lotta alla grande criminalità organizzata.

Occorre però distinguere: accanto alle critiche connesse all'utilità ed alla correttezza dell'impiego in sede investigativa e dibattimentale di tale strumento, sono affiorati infatti spunti problematici, spesso accompagnati da atteggiamenti polemici o addirittura strumentali, circa il "trattamento" delle persone che forniscono il loro apporto agli Organi inquirenti. Da un lato, quindi, si è guardato al "versante processuale" con le sue regole sul confronto "accusa-difesa" in qualche misura ridisegnate o da ridisegnare in virtù dell'esplosione del fenomeno "pentiti"; dall'altro, sono stati criticamente posti in discussione gli aspetti di gestione tutorio-assistenziale dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari.

In questa sede, ci occupiamo di questo secondo ordine di problematiche, poiché, essendo le due “facce” della collaborazione con la giustizia, quella processuale e quella della gestione, strettamente connesse l’una con l’altra, si è fermamente convinti che soltanto attraverso una corretta applicazione delle norme vigenti sulla tutela e sull’assistenza dei collaboratori e dei propri familiari, nell’ottica di quella che si è soliti definire “la cultura del rigore nella protezione”, si può sperare che le vicende giudiziarie su cui dispiegano i loro effetti le dichiarazioni dei collaboratori stessi svolgano con regolarità il loro corso.

Indubbiamente, la questione del trattamento dei collaboratori della giustizia si presenta come particolarmente complessa e delicata: una sua analisi serena e costruttiva non può quindi prescindere da un approccio all’intera materia il più possibile scientifico.

Il programma speciale di protezione rappresenta lo strumento che il Legislatore del ‘91 ha creato per tutelare, al massimo grado, i collaboratori della giustizia nei casi in cui ogni altra misura già prevista dall’ordinamento vigente fosse risultata inadeguata.

Sicurezza, quindi, per garantire la quale, il Legislatore del ‘91 costruisce un sistema di protezione “speciale” per la tutela di collaboratori della giustizia per i quali esiste una situazione di pericolo talmente grave ed imminente, in conseguenza dell’eccezionale spessore collaborativo, che non può essere efficacemente fronteggiato con le misure “ordinarie” rese disponibili dalla normativa vigente.

Nasce il programma speciale di protezione: pacchetto di misure tutelative, assistenziali e di recupero sociale assolutamente straordinarie che, anche attraverso mirate deroghe alle norme in vigore, intendono raggiungere una duplice finalità: da un lato, garantire il massimo grado di protezione e di sicurezza ai collaboratori della giustizia maggiormente esposti a pericolo, dall’altro, incentivare il fenomeno delle collaborazioni di “qualità” 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 statuale 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.

PAGINA BIANCA

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.

A questo punto, sembrerebbe più opportuno ipotizzare una loro ridefinizione e ripensare normativamente i meccanismi di concessione dello speciale programma di protezione al fine di renderli più funzionali ad un sistema di protezione di qualità e più aderenti ai principi che hanno ispirato il Legislatore.

Per realizzare ciò, non si può comunque prescindere dal perseguire un obiettivo: dare risposte tutorie ed assistenziali definitive in tempi più rapidi di quelli attuali. Ecco allora che, sempre in via di ipotesi, una volta avanzata la proposta di programma da parte del Procuratore competente, con il conseguente parere del Procuratore Nazionale Antimafia, la Commissione potrebbe decidere non più negli attuali sei mesi (e anche più) previsti dal regolamento interministeriale, ma in tempi notevolmente più ridotti.

A tale riguardo, si accoglie con molto favore l'iniziativa intrapresa dal Servizio Centrale di Protezione, che si sta preparando a svolgere - una volta coinvolto dal Procuratore proponente e/o dall'Organo investigativo - un'attività istruttoria, con l'invio di propri funzionari sul posto, per acquisire una serie di informazioni: dalla pericolosità degli accusati all'eventuale estensione del rischio ai familiari del collaboratore, alle caratteristiche culturali, familiari, economiche di quel nucleo ai fini del più adeguato orientamento circa il "tipo di vita" da poter prospettare loro (si pensi soltanto all'area geografica ove poterli trasferire).

Lo stesso Servizio acquisirebbe le informazioni necessarie dal Pubblico Ministero interessato, dal collaboratore stesso e dai suoi familiari, dalle autorità locali ove si svolgono le indagini e dove ha vissuto e operato il collaboratore; alla fine di tale istruttoria, detto Ufficio redigerebbe una vera e propria *relazione tecnica* che dovrebbe costituire, unitamente alla proposta del Procuratore competente ed al parere della Direzione Nazionale Antimafia, uno degli elementi informativi fondamentali su cui la Commissione potrebbe basare la sua delibera.

Nelle more, il collaboratore vivrebbe quel breve periodo di tempo prima della decisione della Commissione in una sorta di “congelamento” dove le prime, necessarie misure tutorie, soprattutto di “occultamento” della sua attività di collaborazione con la giustizia, potrebbero essere adottate dalle Autorità di sicurezza della località di origine.

Ecco, quindi, che le misure urgenti verrebbero ridimensionate fortemente nei loro tempi ed opportunamente corrette nelle loro modalità: solo a titolo di esempio, non più immediato trasferimento in altra e lontana località del territorio ma intelligente opera di mimetizzazione provvisoria nelle stesse zone di origine. I primi, necessari interventi, pertanto, potrebbero essere intrapresi dalle Autorità di p.s., su proposta del Procuratore proponente, sentito il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, avvalendosi del contributo consultivo ed assistenziale del Servizio Centrale di Protezione, che provvederebbe quindi all'eventuale elargizione delle somme necessarie per realizzare quelle prime, indispensabili misure di tutela.

E' chiaro poi che una riformulazione dei meccanismi di ammissione allo speciale programma di protezione potrebbe essere assecondata da interventi di tipo organizzativo soprattutto nei confronti della Commissione Centrale, la quale avrebbe la necessità di strutturare la sua attività in maniera più elastica, magari prevedendo che alcuni dei suoi componenti vi lavorino a tempo pieno, svolgendo, quindi, per un certo periodo di tempo, esclusivamente quella funzione.

d) la definizione, predisposizione ed attuazione dello speciale programma di protezione: la personalizzazione ed il miglioramento qualitativo delle misure tutorie ed assistenziali

Nella precedente relazione, si è sottolineata la particolare importanza della “pianificazione delle esigenze” del collaboratore e dei suoi familiari nella fase della predisposizione dello speciale programma di protezione.

In quella occasione, si è detto che fino ad oggi la Commissione, dopo aver deliberato la concessione del programma, provvede altresì ad approntare il contenuto di detto provvedimento secondo uno schema “standardizzato” che non differisce sensibilmente da un collaboratore ad un altro.

Si è anche evidenziato che la necessità di migliorare la qualità della protezione avrebbe dovuto ovviamente passare attraverso una rivisitazione degli speciali programmi di protezione da modellare e personalizzare secondo le specifiche esigenze tutorie ed assistenziali del collaboratore e dei suoi familiari.

Il riferimento fatto al *Memorandum of Understanding* previsto dal programma di protezione adottato negli U.S.A. rappresenta un esempio particolarmente significativo e pertinente se si parla di codificazione dei rapporti tra le persone da tutelare ed i soggetti istituzionali preposti alla loro protezione: le regole di tale programma, infatti, decisamente precise ed analitiche, disciplinano in ogni aspetto detti rapporti, fino a prevedere la regolamentazione dei profili di vita quotidiana, anche domestica, delle persone sotto tutela.

Si è altresì avuto modo di concludere che solo il Servizio Centrale di Protezione, attesa la specifica, intensa esperienza professionale acquisita nel settore, appare in grado di individuare i mezzi più efficaci per garantire le forme di protezione e di assistenza più adeguate, pianificando e personalizzando i programmi speciali di protezione, e coniugando, altresì, nella maniera più soddisfacente per tutti, le variegate necessità rappresentate non solo dagli Organi cui è demandata la protezione, ma anche dagli altri soggetti, istituzionali e non, interessati.

D'altra parte, se l'obiettivo è quello di elevare la qualità degli speciali programmi di protezione, occorre allora “individualizzare” le misure in essi contenute ed adattarle adeguatamente secondo le necessità tutorie ed assistenziali che ciascun collaboratore ed il relativo nucleo familiare manifesta.

In quest'ottica, pertanto, si valorizza ancora di più la relazione tecnica, a cui si è accennato nel paragrafo precedente; nell'ambito di quest'attività istruttoria svolta dal Servizio Centrale di Protezione, che dovrebbe logicamente comprendere anche una sorta di intervista con le persone da porre sotto protezione, si potrebbe anche pianificare la futura, specifica strategia operativa da porre in essere in caso di concessione dello speciale programma di protezione.

In altri termini, quel momento che si è prima definito il periodo di "congelamento" del collaboratore e dei suoi familiari potrebbe essere utilizzato non solo per fornire alla Commissione Centrale tutti gli elementi idonei per una corretta decisione, ma anche per individuare le migliori soluzioni per la protezione, l'assistenza ed il recupero sociale delle persone da tutelare.

A questo punto non si può non richiamare quanto rappresentato nel paragrafo dedicato alle misure urgenti: per mezzo di questa intervista, precedente a qualsiasi intervento tutorio di tipo traumatico, come può essere l'immediato trasferimento in località lontana non sempre idonea a soddisfare le esigenze del caso specifico, il Servizio Centrale di Protezione potrebbe prefigurare dei programmi speciali *ad hoc*, predisposti "su misura" per il collaboratore ed i suoi familiari.

e) la tutela e l'assistenza dei minori: i problemi da risolvere

Quando si discute di minori in relazione al mondo del "pentitismo", occorre distinguere, in via preliminare, i baby-collaboratori della giustizia, da una parte, dai familiari minorenni dei pentiti adulti, dall'altra.

Sono due aspetti di uno stesso problema: quello di garantire ai minori, oltre alla necessaria tutela dell'incolumità fisica, anche il più adeguato trattamento rieducativo e di recupero alla vita normale e produttiva.

Attualmente sono 2 i minori sottoposti a misure di protezione speciale per effetto delle dichiarazioni dagli stessi rese agli Organi inquirenti su fatti criminosi. A fronte di più di 1200 collaboratori della giustizia tutelati dal Servizio Centrale di Protezione, la cifra riguardante i minori appare assai poco rilevante; occorre però rilevare che, ad oggi, sono stati 8 i collaboratori che al momento della proposta di protezione da parte della Procura interessata avevano meno di diciotto anni (per 6 di essi è da poco sopraggiunta la maggiore età).

Il fatto poi che gran parte delle proposte di programma speciale di protezione per collaboratori della giustizia minorenni sono state avanzate negli ultimi dodici mesi lascia presumere che il fenomeno dei “baby-collaboratori” sia in aumento.

Appare interessante verificare per quali reati collaborano i minori. Si va dall’omicidio all’associazione per delinquere (semplice, mafiosa, per traffico di stupefacenti), dall’estorsione al furto, dalla rapina al traffico di droga, dalla detenzione e porto di armi e di materiale esplosivo alla corruzione per truccare le gare di appalto. Esiste quindi un microcosmo delinquenziale pressoché identico a quello oggetto della collaborazione degli adulti.

Come detto, siamo di fronte ad un fenomeno in aumento, non ancora perfettamente fotografabile nelle sue effettive dimensioni dalle cifre di coloro che sono stati ammessi allo speciale programma di protezione, ma che, comunque, deve indurre gli operatori ad alcune riflessioni.

Per esempio, l’esperienza fatta nel settore consente di affermare che non esiste una perfetta coincidenza tra i motivi che spingono un minore a pentirsi rispetto a quelli che supportano la decisione di un adulto.

Fino ad ora, infatti, non è dato di riscontrare quella sorta di ragionamento opportunistico molto spesso alla base dei “pentimenti” degli adulti. Non sembra mai essere frutto di un calcolo l’atteggiamento del

minore che decide di rivolgersi agli Organi di polizia ed alla Magistratura per dichiarare quanto a conoscenza sulle organizzazioni delinquenziali di appartenenza o, comunque, gravitanti nel proprio mondo.

La molla che spesso li spinge ad abbandonare la vita criminosa è rappresentata dal cercare una via d'uscita alla paura. Ci si rivolge spesso alle Istituzioni al fine di liberarsi da una spirale di sangue; è come chiedere aiuto allo Stato per uscire da un mondo che, sempre più violento e spietato, terrorizza il minore, violandone l'ambito familiare, dove, forse, sussistono gli unici valori positivi ai quali il minore stesso crede.

A volte, peraltro, proprio le famiglie abbandonano il minore su questa strada della collaborazione. Spesso queste dissociazioni dei familiari sono fittizie; il motivo reale è quello della necessità di sopravvivenza nei rispettivi contesti locali. Il risultato, qualunque siano le ragioni, è che il minore si trova senza il necessario apporto familiare nel momento in cui ne avrebbe più bisogno.

Ma forse il motivo più importante che sottende quasi sempre al pentimento del minore è rappresentato dalla voglia di riscatto, di cambiare vita, di recuperare quei valori che potrebbe non avere mai conosciuto in precedenza.

Le misure di protezione che si adottano nei confronti del collaboratore minorenne che si trovi in stato di libertà non differiscono sostanzialmente da quelle adottate nei confronti degli adulti: trasferimento in una località segreta e lontana da quella di origine, sistemazione in un alloggio idoneo e riservato, documenti di copertura ed erogazione mensile dell'assegno di mantenimento.

Ma la protezione e il contributo economico di mantenimento da soli non bastano. E' necessario che, anche attraverso l'attività di sostegno degli operatori specializzati, si avvii per ogni minore un processo di maturazione e di reinserimento sociale e scolastico, che costituisce un primario obiettivo del processo penale minorile.

E' assolutamente ineludibile, pertanto, che l'eventuale applicazione dello speciale programma di protezione tenga in considerazione tali esigenze educative, agevolando il necessario processo di recupero e i positivi rapporti educativi ed affettivi eventualmente instaurati nella nuova località.

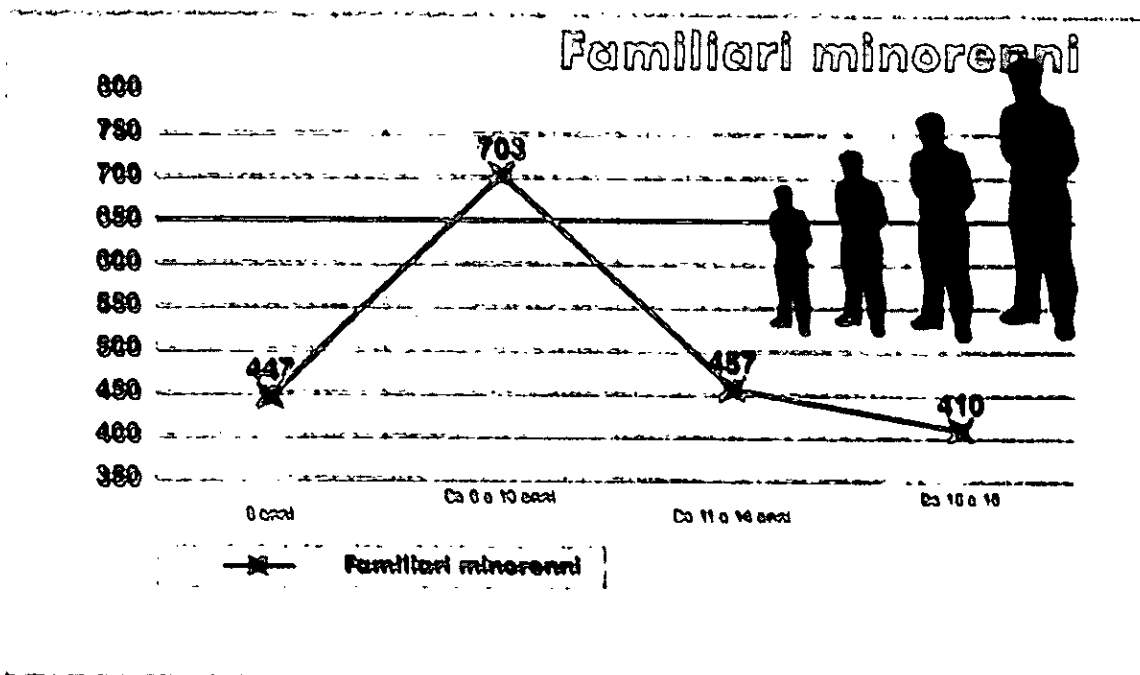
Ma è forse altrettanto importante che il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria cominci a destinare apposite strutture o sezioni di Istituti minorili di pena ai collaboratori della giustizia minorenni, così come già avviene per gli adulti.

Ma le problematiche più complesse e delicate provengono dal mondo dei minori che sono familiari dei collaboratori della giustizia.

Si è avuto modo di affermare che un ulteriore obbiettivo da perseguire è quello di reinserire nel tessuto economico-sociale i collaboratori della giustizia ed i loro congiunti, sradicati dai loro luoghi di origine e, spesso, da ambienti criminali che avevano comunque garantito loro un tenore di vita decisamente elevato.

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

Da un lato, infatti, occorre impedire che il collaboratore resti troppo a lungo inattivo, rischiando di rientrare nei circuiti criminali, dall'altro, appare necessario incentivare ogni forma di "affrancamento" dall'assistenzialismo statale, che, ove non si individuino strumenti di ricambio degli assistiti, rischia di degenerare e di destabilizzare l'intero sistema di protezione.



Sono 447 e 703 i bambini sotto protezione che hanno, rispettivamente, meno di cinque anni e tra i sei ed i dieci anni, mentre sono 457 e 410 i ragazzi che, rispettivamente, si collocano nelle fasce di età tra gli 11 ed i 14 anni, e tra i 15 ed i 18 anni.

Da questi dati è agevole comprendere la molteplicità e la particolarità di alcune problematiche legate al mondo dei minori ed ai diversi traumi che sono costretti a subire in costanza di una vita “blindata”.

Il primo grande *choc* è rappresentato dal trasferimento, spesso repentino, in una località “protetta”, ossia in un comune diverso e lontano dal quello di abituale residenza e noto solo al Servizio Centrale di Protezione, in un contesto ambientale e culturale ben differente da quello di origine.

Giova sottolineare la delicatezza di tale intervento; si pensi solo al fatto che ciò determina lo sradicamento di interi nuclei familiari dai luoghi che, magari fin dalla nascita, hanno rappresentato tutto il loro mondo.

Non è difficile immaginare le gravi sofferenze psicologiche che si producono in un bambino che perde improvvisamente i propri punti di riferimento, quali la casa, la scuola, gli amici, i giochi, i nonni, e così via, ed è costretto a modificare radicalmente il modo di vivere la propria infanzia. Sono poi anche le esigenze di sicurezza e di riservatezza a determinare spesso la necessità di cambiare la località di protezione appena prescelta, aggravando ulteriormente i problemi dei minori.

Certamente, le questioni scolastiche sono forse le più delicate tra quelle che quotidianamente si affrontano nell'attività di protezione e di assistenza dei minori familiari dei collaboratori della giustizia.

Pur non volendo considerare gli inevitabili problemi determinati dall'abbandono dell'Istituto frequentato fino a quel momento, sono i repentini trasferimenti alloggiativi a comportare sia ritardi nelle iscrizioni dei minori protetti, sia conseguenze dannose sotto i profili della frequenza e del rendimento scolastico degli stessi. Trasferimenti dettati da motivi di sicurezza, operati spesso da una provincia all'altra, ed anche difficilmente programmabili in tempi ragionevoli.

Al riguardo, vale comunque la pena sottolineare che si sta sempre più perfezionando e velocizzando l'azione sinergica tra il Servizio Centrale di Protezione ed il Ministero della Pubblica Istruzione che, in assenza di particolari problematiche, attualmente già permette di ottenere un'iscrizione scolastica presso Istituti statali in tempi che non superano i dieci-dodici giorni, nel rispetto delle più efficaci misure di riservatezza e di anonimato in favore degli interessati.

Sono 466 i minori che nel corrente anno scolastico sono stati trasferiti dal luogo d'origine ed iscritti a scuola con nominativo di copertura: di questi, 97, avendo meno di sei anni, frequentano l'asilo nido, 217 sono iscritti alla scuola elementare, 95 frequentano la scuola media e 57 sono iscritti alla scuola media superiore.

E' comunque vero che le difficoltà dei minori connesse alla vita sotto protezione possono essere in qualche maniera risolte se il bambino vive in un contesto familiare sufficientemente sereno ed educativo.

Ma i disagi minorili aumentano se poi i minori vivono in una famiglia che non garantisce loro l'appoggio necessario per affrontare le molteplici situazioni difficili che caratterizzano la vita sotto protezione. Accade poi di sovente che il nucleo familiare è frazionato: il collaboratore della giustizia si trova in carcere e la madre del minore rimane sola a sostenere il peso di un'educazione particolarmente complessa e delicata.

A volte succede invece che il coniuge del collaboratore non intende sottoporsi allo speciale programma di protezione e continua a risiedere quindi nella località di origine. In questo caso, nel caso di prole minore, il giudice minorile esaminerà la situazione nei suoi diversi aspetti, ivi compresa la particolare posizione di pericolo di uno dei due genitori per effetto della collaborazione fornita agli Organi inquirenti e la possibilità che tale esposizione a rischio possa in effetti estendersi anche ai propri figli.

In attesa delle determinazioni del giudice minorile, però, ci si può chiedere se il Servizio Centrale di Protezione e la Commissione Centrale per la definizione dello speciale programma di protezione possano deliberare autonomamente ed imporre le determinazioni ai genitori. In effetti, stando a quanto previsto dall'art. 403 c.c. sembrerebbe potersi desumere l'esistenza di un potere autoritario attribuito ai due predetti Organi di poter collocare il minore in "un luogo sicuro" quando il bambino "è allevato in locali (...) pericolosi". Ciò, in attesa che "si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione"

Al di là degli innegabili problemi di sicurezza, esiste, però, indubbiamente, la necessità di individuare concreti strumenti che permettano di evitare sia il rientro dei minori nei circuiti criminali, sia il completo disadattamento degli stessi, viatico sicuro per l'ingresso nel mondo della delinquenza.

Ma occorre essere chiari su questo punto: le soluzioni operative per l'inserimento dei collaboratori della giustizia e dei giovani nel mondo del lavoro vanno ormai ricercate in un contesto di sinergia progettuale a larga e qualificata composizione interministeriale.

Nella più volte ricordata necessità di elevare la qualità degli speciali programmi di protezione, occorrerà, soprattutto, favorire il corretto svolgimento della necessaria fase scolastica, da una parte, e garantire le medesime opportunità lavorative assicurate a tutti i giovani, dall'altra, in un'ottica finalizzata al pieno e sicuro reinserimento sociale anche di questi giovani che intendono riscattarsi.

f) l'assistenza legale

Le disposizioni regolamentari che disciplinano il sistema di protezione prevedono che il collaboratore della giustizia ammesso allo speciale programma di protezione possa beneficiare, tra l'altro, dell'assistenza legale, limitatamente ai processi penali per reati commessi anteriormente all'ammissione al programma stesso. In questi casi, l'onere per il Servizio Centrale di Protezione riguarda le spese di giudizio e gli onorari per un solo avvocato o procuratore legale.

Anche l'assistenza legale, così come gli altri interventi di sostegno economico previsti dallo speciale programma di protezione, rappresenta una misura assolutamente necessaria nel momento in cui il collaboratore della giustizia, trasferito in una località lontana da quella di origine per motivi di sicurezza, non ha e non può avere, almeno in una fase iniziale, altre fonti di sostentamento al di fuori di quelle assegnategli dallo Stato.

D'altra parte, gran parte dei collaboratori della giustizia hanno pendenze penali che li coinvolgono in una serie, a volte anche cospicua, di impegni processuali. Nel paragrafo dedicato alle citazioni si è avuto modo di riscontrare il numero particolarmente elevato degli ap-

puntamenti procedurali che vedono impegnati i collaboratori nelle varie fasi dei numerosi processi in corso su tutto il territorio nazionale.

A rendere particolarmente gravoso l'impegno nelle aule di giustizia, non sono poi soltanto i processi nei quali il collaboratore viene accusato di aver commesso un fatto di probabile rilevanza penale, ma anche quei procedimenti dove il "pentito" viene ascoltato in qualità di indagato per reato connesso.

Pertanto, sarebbe quantomai opportuno che l'assistenza legale potesse comprendere anche le spese e gli onorari del legale prescelto dal collaboratore relativamente alle incombenze scaturenti da quei processi nei quali il collaboratore stesso risulta, appunto, indagato per reato connesso.

Ma un altro correttivo appare ormai opportuno apportare ai meccanismi dell'assistenza legale: la stessa potrebbe, infatti, "coprire" anche la fase delle misure urgenti, non apparendo equo che le spese ed i compensi degli avvocati possano essere pagati soltanto quando il collaboratore viene ammesso allo speciale programma di protezione.

Ciò, per un duplice ordine di motivi.

Innanzitutto, perché se è vero che una volta definito il programma di protezione si pagano anche gli importi dovuti all'avvocato per impegni sostenuti durante la fase di applicazione delle misure urgenti, è altrettanto vero che, fino ad oggi, spesso dall'inizio di detti interventi al momento della delibera della Commissione Centrale sono trascorsi molto di più dei sei mesi previsti dalla normativa e non si ravvisa un valido motivo per cui il difensore legale di un collaboratore debba essere pagato con tale ritardo e risultare quindi particolarmente penalizzato.

Ma i problemi si fanno più seri se il collaboratore, per una qualunque ragione, non viene ammesso allo speciale programma di protezione. Il suo difensore legale non può ottenere dallo Stato le somme spettantegli e, difficilmente, le recupererà dal suo assistito.

Sarebbe, quindi, quantomai opportuno prevedere che l'assistenza legale decorresse dal momento in cui iniziano le misure adottate in via d'urgenza dal Capo della Polizia e che, pertanto, si erogasse immediatamente al difensore del collaboratore quanto dovutogli.

Ciò anche perché, come detto, l'assistenza legale, al pari dell'assegno mensile di mantenimento, rappresenta un tipo di misura di sostegno economico assolutamente vincolata alla protezione del collaboratore; intanto lo si assiste economicamente nelle sue esigenze primarie, e fra queste deve rientrare anche un'adeguata difesa in giudizio, in quanto, in un momento in cui è assolutamente dipendente dallo Stato, il collaboratore stesso non potrebbe procacciarsi in modo lecito quanto necessario a sopravvivere ed a pagare il suo difensore.

Nella precedente relazione si è accennato alla possibilità di far rientrare l'assistenza legale dei collaboratori della giustizia tra i casi previsti dall'istituto del gratuito patrocinio.

Questa proposta, da considerare anch'essa come una mera ipotesi di lavoro nella prospettiva di possibili correttivi al sistema vigente, nasce dall'opportunità di rendere i meccanismi istruttori e di pagamento più trasparenti e rapidi, soprattutto per ciò che concerne la valutazione della congruità delle richieste avanzate dai difensori legali dei collaboratori della giustizia.

E' evidente che non si procederà ad alcuna modifica delle disposizioni disciplinanti tale specifico settore se non dopo aver interessato e coinvolto, nelle forme più opportune, le categorie degli avvocati e dei procuratori legali.

g) le misure alternative alla detenzione in carcere: la loro concessione in funzione della collaborazione con la Giustizia

Nel capitolo di apertura di questa seconda parte, si è avuto modo di spiegare che al fine di ritornare allo spirito della legge n. 82/1991, as-

solutamente necessario per l'opera di razionalizzazione e di perfezionamento del sistema di protezione, appare necessario che la risposta fornita dalle Istituzioni a chi decide di collaborare con la giustizia si possa diversificare, attraverso l'individuazione di validi strumenti alternativi, anche di carattere premiale, che, personalizzando le forme di sicurezza a seconda dell'importanza delle dichiarazioni rese e, quindi, del grado e dell'intensità attuale del pericolo corso, permettano una migliore e più adeguata distribuzione ed applicazione delle risorse, umane e materiali, a disposizione delle strutture di protezione.

Si è anche avuto modo di notare come le modifiche introdotte nell'estate del '92, con particolare riguardo all'art. 13 *ter* della legge n. 82/1991, abbiano sicuramente incrementato le collaborazioni di qualità. Si diceva nella precedente relazione che se oggi si possono celebrare i processi per le efferate stragi mafiose degli ultimi anni lo si deve anche a questi utili strumenti che permettono di poter scontare la pena detentiva al di fuori degli Istituti carcerari.

Non appare questa l'occasione adatta per affrontare gli aspetti puramente etici del problema, ma è certo, comunque, che l'aver vincolato la concessione di questi benefici penitenziari - dai profili marcatamente premiali e di evidente spettanza dell'ordine giudiziario - alla definizione di un provvedimento amministrativo, quale è il programma speciale di protezione, dalle chiare finalità tutorie, ha determinato un ricorso eccessivamente elevato al programma di protezione.

E' ormai particolarmente avvertita, quindi, l'esigenza di escludere l'ammissione allo speciale programma di protezione dal novero dei requisiti indispensabili per l'accesso del collaboratore della giustizia alle misure alternative al carcere (detenzione domiciliare, affidamento in prova al Servizio Sociale, ecc....), secondo la procedura di cui all'art. 13 *ter*, e quindi in deroga ai limiti vigenti.

La Magistratura di Sorveglianza potrebbe decidere in assoluta autonomia, senza dover essere condizionata dall'avvenuto perfezionamento di un procedimento di carattere amministrativo.

In sostanza, occorre che non si verifichi ulteriormente che da una situazione attinente al pericolo le norme facciano derivare un effetto sulla situazione processuale e sanzionatoria del collaboratore: situazione che dovrebbe, invece, ragionevolmente prescindere dall'esito della proposta di definizione dello speciale programma di protezione.

Rimane da studiare come e da quali elementi dovrebbe essere caratterizzata la figura del collaboratore della giustizia che, pur non titolare dello speciale programma di protezione, avrebbe comunque la possibilità di ottenere i benefici in argomento. Un possibile riferimento ai meccanismi già previsti dall'art. 58 *ter* della L.n. 354/1975 (Ordinamento penitenziario) appare la soluzione più percorribile.

h) la revisione della detenzione extracarceraria

Nella prima parte della presente relazione, si è avuto modo di porre in evidenza i particolari disagi che la detenzione extracarceraria crea non solo alle Forze di Polizia impegnate nella custodia del collaboratore detenuto, ma anche allo stesso beneficiario di tale misura.

D'altra parte, più volte l'Amministrazione dell'Interno si è espressa per un ridimensionamento del ricorso alla detenzione extracarceraria, dato anche il carattere di eccezionalità che dovrebbe connotare il ricorso a tale strumento.

Tra l'altro, sarebbe auspicabile fare chiarezza in ordine alle modalità temporali di svolgimento di detta misura.

L'avvenuta ammissione del collaboratore stesso allo speciale programma di protezione è la condizione che fa venire meno l'efficacia della detenzione extrapenitenziaria.

Si è già affermato, infatti, che le modifiche introdotte nell'estate del '92, gli artt. 13 *bis* e 13 *ter*, assicurando la soddisfazione in maniera ancora più efficace dei profili di sicurezza dei collaboratori della giu-

stizia detenuti, hanno consentito di rinvigorire ulteriormente l'azione di repressione delle aggregazioni di tipo mafioso.

Si profila con tutta evidenza, quindi, l'aspetto "emergenziale" del descritto intervento normativo.

Una limitazione del ricorso allo strumento eccezionale della detenzione extracarceraria ex art. 13 *bis* è imposta al Procuratore Generale che può autorizzare tale forma di custodia vigilata "per il tempo strettamente necessario alla definizione dello speciale programma di protezione". La norma di emergenza, quindi, pone all'applicazione della misura tutoria in esame un limite temporale non ulteriormente estensibile, atteso l'evidente effetto derogatorio già prodotto dalla norma stessa.

D'altra parte, la "lettura" dell'art. 13 *bis* deve essere collocata anche nell'ambito dell'intera costruzione normativa che il Legislatore del '92 ha previsto. In altri termini, la detenzione extracarceraria trova la sua logica ragione d'essere e, al contempo, il suo completamento e perfezionamento nella concessione delle misure alternative di cui all'art. 13 *ter*, che dovrebbero dare una connotazione giuridica definitiva e precisa a quell'autorizzazione temporanea a restare fuori dal circuito penitenziario.

E' chiaro, inoltre, che la necessaria rieducazione del collaboratore condannato, ai fini di un suo pronto e sicuro reinserimento nel tessuto produttivo della società civile, 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, e dove il collaboratore "ristretto" risulta inevitabilmente esposto ad un notevole e deleterio disagio psichico, ma va invece affidata a quei meccanismi già introdotti dalla L.n. 354/1975, sulla cui attuazione non può non sovrintendere la Magistratura di Sorveglianza, Giudice dell'esecuzione della pena.

D'altra parte, se custodito in un appartamento, oltre al citato stato di sofferenza, occorre aggiungere la difficoltà di esercitare una vigilan-

za ininterrotta con personale di polizia che dovrebbe stazionare nelle immediate vicinanze dell'edificio

Né si può disconoscere l'importanza dell'interpretazione letterale: l'esplicita dizione “per il tempo strettamente necessario alla definizione dello speciale programma di protezione”, infatti, non sembra lasciare spazio a “letture” che possano consentire alcun prolungamento dell'autorizzazione alla detenzione extramuraria oltre la fase prodromica al programma stesso, fase connotata da quell'urgenza richiamata espressamente anche dall'art. 13 *bis* quando si riferisce agli “urgenti motivi” che devono sostenere la deliberazione del Procuratore Generale.

Oltretutto, questa interpretazione è stata espressamente ribadita dall'art. 8, ultimo comma, D.I. 24.11.1994, n. 687; come noto, poi, le disposizioni di tale articolo sono state ritenute legittime dalla Corte Costituzionale, espressasi al riguardo con la sentenza n. 420 del 6 settembre 1995.

A tale specifico proposito, se è vero che le censure mosse alla predetta norma non riguardavano il menzionato aspetto interpretativo, è altrettanto vero però che non solo nessuna Autorità giudiziaria ha inteso contestarlo, ma, salvaguardando l'efficacia delle norme riguardanti il parere del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, la relativa procedura ed i suoi tempi di attuazione, la Consulta ha voluto confermare l'estrema precarietà e temporaneità dell'intervento di concessione della detenzione extracarceraria.

Né appare sostenibile che la detenzione extracarceraria possa proseguire anche in pendenza di un programma di protezione, sulla base del fatto che con il programma stesso si potrebbe garantire la riservatezza delle persone protette “anche in deroga alle vigenti disposizioni in materia penitenziaria”, visto l'art. 13, comma 1, della citata legge.

Infatti, se fosse stato effettivamente conferito tale potere alla Commissione Centrale, non si vede per quale motivo analoga facoltà, in fase di misure urgenti, non avrebbe potuto essere attribuita al Capo della Polizia, Organo decisionale nello stadio prodromico al programma ed al quale, invece, viene assegnato soltanto un potere propositivo dello strumento di cui all'art. 13 *bis*.

Inoltre, occorre intendersi sul concetto di detenzione extracarceraria.

E' vero infatti che tale forma di custodia può essere considerata come una misura tutoria alternativa non tanto alla detenzione in sé e per sé, quanto alla detenzione in carcere. Ma è pur vero, di contro, che una simile modalità di esecuzione della pena detentiva si profila come una vera e propria eccezione alla detenzione che, di regola, non può eseguirsi che in un Istituto carcerario previsto dall'Ordinamento penitenziario, secondo le forme dettate dalla normativa di settore; ciò, sia in base agli artt. 285 e 386 c.p.p., sia in virtù delle norme della L.n.354/1975 sulla ripartizione e sull'assegnazione dei reclusi ai diversi tipi di stabilimenti penitenziari.

Tutto ciò sta a dimostrare che la custodia extracarceraria è una modalità della detenzione che ne modifica i canoni fondamentali, quasi snaturandola e trasformandola in una figura penalistica del tutto nuova.

Il contesto ambientale e logistico completamente differente da quello penitenziario "classico"; l'evidente impossibilità di attuazione delle più elementari norme sul trattamento e sulla rieducazione dei detenuti; l'affidamento dei complessi e delicati compiti di gestione della persona ristretta a personale non qualificato ed assolutamente impreparato a svolgere tale attività, sono motivi più che validi per ravvisare nell'autorizzazione e nell'eventuale revoca della detenzione extracarceraria provvedimenti comunque incidenti sulla libertà personale del collaboratore della giustizia.

Se questo è vero, è dunque evidente che non può essere attribuito ad un Organo amministrativo, quale la Commissione Centrale, questo potere di proseguimento della detenzione extramuraria, inficiando la validità di un sistema che, opportunamente, assegna a due Organi giudiziari differenti la gestione di tale forma eccezionale di esecuzione della pena nelle due distinte fasi in cui si articola, normalmente, la protezione dei collaboratori della giustizia: al Procuratore Generale, durante la fase delle misure urgenti, al Tribunale di Sorveglianza, durante quella del programma speciale.

Non è casuale, d'altra parte, che si riproduca nei procedimenti di concessione di queste forme detentive particolari una distinzione, tra organi giudiziari, molto simile a quella che si riscontra nei meccanismi di ammissione allo speciale programma di protezione tra il Capo della Polizia e la Commissione Centrale: questo ad ulteriore riprova della correttezza dell'assunto secondo il quale il provvedimento di autorizzazione alla detenzione extracarceraria ha una validità limitata nel tempo, fino al momento della definizione dello speciale programma di protezione, quando cioè alla competenza del Procuratore Generale subentra quella della Magistratura di Sorveglianza, a cui il Legislatore affida il compito di stabilire, in un quadro di riferimento non più di urgenza, se il collaboratore possa fruire di una misura alternativa al carcere o debba invece essere associato in un Istituto penitenziario.

Né appare proponibile una motivazione della detenzione extracarceraria basata sulla sicurezza dei familiari che accedono all'Istituto penitenziario per colloqui, ritenuti in pericolo per effetto dell'impossibilità di assicurare la segretezza del luogo di detenzione.

E' evidente che una modifica dei meccanismi di concessione delle misure alternative alla detenzione così come prospettata nel paragrafo precedente, svincolando la concessione stessa dalla titolarità dello speciale programma di protezione, determinerebbe la necessità di rivedere l'art. 13 *bis*, anche in una prospettiva di una sua possibile eliminazione.

Se infatti per decidere sull'ammissione, per esempio, alla detenzione domiciliare non si dovrà in futuro aspettare la definizione del programma speciale di protezione, non sembra più sussistere l'esigenza di mantenere in vita una misura che era stata creata proprio per assicurare al collaboratore i massimi livelli di sicurezza durante il periodo necessario alla Commissione Centrale per deliberare sul programma stesso.

i) la revoca del programma speciale di protezione: il rigore nella applicazione delle regole ed il ne bis in idem. Il codice comportamentale

Nella prima parte, nel capitolo dedicato all'efficacia dei programmi, si è potuto verificare l'andamento quantitativo delle revoche degli speciali programmi di protezione nel periodo temporale gennaio-giugno di quest'anno.

Si è anche avuto modo di riscontrare come, spesso, di fronte alla revoca di un programma per comportamenti scorretti da parte del collaboratore, la stessa Procura che aveva richiesto la speciale protezione reitera la proposta di definizione di un programma per il medesimo collaboratore.

E' ormai da tempo che l'Amministrazione dell'Interno si muove sulla scorta del principio del "rigore nell'applicazione delle regole della protezione". Se è necessario razionalizzare e perfezionare il sistema di protezione, al fine di elevare la qualità del programma speciale di protezione, si rivela fondamentale che le regole disciplinanti tale sistema siano rispettate da tutti, anche dai collaboratori della giustizia.

Se infatti il programma speciale di protezione deve produrre tutti gli effetti straordinari per i quali è stato predisposto, e, quindi, soprattutto, la tutela al massimo livello dell'incolumità fisica delle persone esposte al rischio di ritorsioni, appare indispensabile che il collaboratore ed i suoi familiari pongano in essere alcune, fondamentali forme di cooperazione con gli Organi adibiti alla loro protezione.

Si avverte infatti l'esigenza che le misure di protezione - attuate secondo criteri di assoluta riservatezza - affinché possano assicurare la massima efficacia tutoria, siano sempre sostenute da una doverosa unità di intenti tra il tutelante ed il tutelato.

In altri termini, non è ipotizzabile una protezione efficace e riservata di una persona che non solo non si dimostra disponibile a collaborare con il soggetto che la tutela secondo le esigenze imposte dalle circostanze concrete, ma che addirittura mette in atto comportamenti difformi, a volte anche in contrasto, con le minime forme di riservatezza e di anonimato richieste dalla situazione.

D'altra parte, la mancanza di cooperazione da parte del collaboratore nell'applicazione delle regole sulla protezione vanifica l'attività tutoria svolta dagli Organi deputati a preservare l'incolumità fisica del collaboratore, ponendo a repentaglio anche la sicurezza degli stessi operatori di polizia.

Giova poi sottolineare che, come indicato dall'art. 5 del D.I. 24.11.1994, n. 687, di fronte ad atteggiamenti scorretti si è indotti a ritenere che nei collaboratori che li pongono in essere sussista una effettiva consapevolezza di non essere esposti ad un grave ed attuale pericolo.

Ove si realizzassero le suggerite modifiche, e, quindi, si pervenisse alla riqualificazione delle misure ordinarie di protezione ed allo "sganciamento" dei benefici penitenziari dalla titolarità dello speciale programma di protezione, sia la Commissione Centrale sia i Procuratori interessati potrebbero meglio esercitare l'eventuale, opportuna attività sanzionatoria.

In tale ottica, poi, si potrebbe anche stabilire normativamente il divieto del c.d. *bis in idem*, cioè della possibilità per la Procura proponente, in mancanza di nuovi, concreti elementi, di avanzare una nuova richiesta di programma speciale di protezione in caso al collaboratore proposto da quell'Ufficio giudiziario sia stato revocato il programma per motivi comportamentali.

Ma è ancor più importante che si introducano nel sistema regole certe che disciplinino i meccanismi di revoca dello speciale programma di protezione: occorre, quindi, rivedere il c.d. codice comportamentale, quell'insieme di obblighi - inseriti nello speciale programma di protezione - che il collaboratore ed i suoi familiari maggiorenni ammessi al programma stesso si impegnano ad osservare, pena la sospensione o la revoca delle misure speciali disposte nei loro confronti.

Stabilire regole più certe, dettagliate e rigorose: questa l'irrinunciabile priorità.

Vale la pena, in conclusione, ricordare le tipologie comportamentali proposte nella precedente relazione come possibili casi di revoca automatica, e non più discrezionale, dello speciale programma di protezione:

1. 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;
2. il rifiuto di accettare l'opportunità di lavoro offerta dal Servizio Centrale di Protezione;
3. ogni azione che comporti la rivelazione e la divulgazione della nuova identità, della sede di residenza o dello *status* di titolare di programma;
4. il ritorno nella sede di provenienza senza l'autorizzazione del Servizio Centrale di Protezione;
5. 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;
6. la volontaria rinuncia al programma formulata con espressa dichiarazione.

1) l'uscita dal programma speciale di protezione ed il reinserimento sociale: una priorità assoluta

Il sistema di protezione dei collaboratori della giustizia deve avere tra i suoi obbiettivi principali, oltre a quello della tutela al massimo grado delle persone esposte a pericolo per via del contributo offerto agli Organi inquirenti, anche quello del reinserimento sociale del collaboratore stesso e dei suoi familiari.

La normativa si è posta questa finalità: quella primaria prevedendo le misure di assistenza economica soltanto come eventuali ha chiaramente indicato come il sistema debba consentire alle persone protette di affrancarsi dall'assistenzialismo statale per cercare un recupero nella società produttiva.

Ma anche i regolamenti, sia quello pubblico che quello riservato, hanno posto l'accento sulla necessità di una reintegrazione nel tessuto socioeconomico del collaboratore della giustizia.

D'altra parte, non solo la normativa evidenzia la necessità di favorire l'avviamento delle persone protette al mondo produttivo, ma anche la logica di un sistema pensato dal Legislatore in un'ottica di estremo dinamismo, quasi a ricalcare il modello americano dove il programma di protezione ha una durata limitatissima - massimo un anno - e poi il collaboratore viene avviato al lavoro: non può quindi ipotizzarsi una gestione della protezione dei collaboratori della giustizia basata esclusivamente sulla tutela e sulla passiva assistenza a tempo indeterminato.

Si è avuto modo di riscontrare i dati della popolazione delle persone protette. Si pensi a tutti i problemi che ciascuno di loro reca con sé, amplificati dal fatto che, oltre ad assomigliare la loro condizione a quella degli emigranti, i collaboratori ed i loro familiari sono evidentemente condizionati nel loro agire dal necessario rispetto di vincoli di riservatezza che, se da una parte ne assicurano la massima tutela possibile - secondo il teorema segretezza=sicurezza - certo, dall'altra, non ne agevolano il reinserimento sociale.

Purtroppo i risultati fin qui conseguiti nel campo del reinserimento sociale dei collaboratori e dei loro familiari non sono stati particolarmente confortanti. Raramente il Servizio Centrale di Protezione, preso tra infiniti problemi quotidiani di più di seimila persone ed innumerevoli emergenze da fronteggiare, ha avuto la possibilità di pensare in prospettiva al futuro delle persone che entravano nel programma speciale di protezione senza nessuna chiara ipotesi di fuoriuscita.

Certamente, non si può fare a meno di osservare, tanto per rifarci all'esempio statunitense, che nel nostro Paese, al contrario degli U.S.A., trovare lavoro è estremamente difficile: questo vale per i giovani che hanno una preparazione scolastica e vivono in famiglie dove al lavoro è riservato uno dei primi posti nella scala dei valori cui ispirarsi. Risulta pertanto facile comprendere quanto maggiore sia la difficoltà di inserimento in un ambiente lavorativo per chi sovente non è in possesso di alcun titolo di studio e proviene da un ambito familiare e sociale dove l'obiettivo "lavoro" non è stato particolarmente perseguito.

Dal febbraio di quest'anno il Servizio Centrale di Protezione ha concluso un accordo di collaborazione con una società a partecipazione statale che si occupa principalmente del reinserimento nel mondo del lavoro dei cassaintegrati, attraverso la realizzazione di lavori definiti "socialmente utili". Questa società, inoltre, svolge opera di promozione in campi come la creazione di aziende a capitale misto per consentire l'assunzione di personale, corsi di formazione professionale, con conseguente immissione nel relativo ambito lavorativo, corsi di scolarizzazione primaria.

Grazie a tale collaborazione, alcune persone hanno già avuto un inserimento lavorativo, mentre altre sono in fase di assunzione. I lavori offerti fino ad ora sono stati di livello medio-basso, ma hanno due caratteristiche estremamente positive: sono a tempo indeterminato, con regolare versamento di contributi previdenziali, e non vengono richiesti particolare requisiti di capacità.

Però, è anche accaduto che i collaboratori hanno rifiutato i lavori loro proposti: occorre ricordare che non sempre si ha la predisposizione mentale ad affrontare impieghi faticosi e certamente meno remunerati rispetto a quelli svolti negli ambiti criminosi di originaria appartenenza.

Né, d'altra parte, tutti i problemi possono essere risolti dal cambiamento di generalità: strumento eccezionale da utilizzarsi in situazioni straordinarie ed in presenza di posizioni processualmente "spente". Viceversa, la documentazione di copertura e, in particolare, il libretto di lavoro, il libretto sanitario ed il codice fiscale di copertura, dovrebbero potere consentire di coniugare riservatezza e reinserimento sociale.

Uno dei problemi maggiormente avvertiti a livello sociale ed insieme difficile da risolvere, pertanto, è rappresentato dalla necessità di affrancare il collaboratore della giustizia ed i suoi familiari dall'assistenza statale.

L'esperienza accumulata nel corso degli anni consente ormai di affermare che il mantenimento "vitalizio" di una persona relativamente giovane o addirittura minore favorisce ed accresce il pericolo che la stessa, costretta all'ozio, possa sentirsi portata a delinquere, oltre ad alimentare oneri relevantissimi per le casse dello Stato.

Occorre ammettere che fino ad ora non si è riusciti ad attuare veramente il programma speciale di protezione nella parte del riadattamento alla vita "normale"; non è stato possibile, infatti, favorire il recupero sociale delle persone protette e l'ineludibile fuoriuscita dal programma stesso, momento essenziale per assicurare l'indispensabile *turnover* nel sistema di protezione.

Molti i problemi da affrontare, di fronte ai quali appare necessaria una larga e qualificata cooperazione istituzionale: non può oltremodo sottacersi, infatti, che questa è ormai diventata una priorità assoluta che tutti i soggetti interessati devono porsi se non si vogliono vanificare i positivi risultati fin qui conseguiti dal sistema di protezione.

CAPITOLO III

Il funzionamento del sistema. L'organizzazione e l'operatività

§ 1) La crescita del nuovo Servizio Centrale di Protezione

a) il personale

Il Decreto Interministeriale del 26 maggio 1995, nel riorganizzare il Servizio Centrale di Protezione, ha idealmente chiuso un periodo durante il quale tale struttura aveva operato, quasi pionieristicamente, con grande impegno ma senza una chiara visione strategica del sistema di protezione ed in una condizione di emergenza costante, e ne ha aperto un altro nel quale il cennato Ufficio si è adeguato, nei principi guida e nelle formule organizzative, all'evoluzione del fenomeno della collaborazione con la giustizia.

Basando la ristrutturazione del Servizio Centrale di Protezione sui criteri della specializzazione, del decentramento e della cooperazione istituzionale, il Dipartimento della pubblica sicurezza ha compreso che il fenomeno, viste le sue crescenti dimensioni, andava affrontato prendendo atto della necessità di razionalizzare ed ottimizzare gli interventi tutori, assistenziali e di recupero sociale, al fine di perseguire i principi dell'anonimato e della mimetizzazione, punti cardine che avrebbero dovuto ispirare le modalità operative del sistema di protezione.

La riorganizzazione di un ufficio ispirata ad una filosofia di azione completamente nuova non può prescindere dal fatto che il personale che compone detta struttura recepisca i canoni della cultura operativa

che si intende perseguire. In sostanza, è necessario che l'elemento umano che contribuirà a far funzionare l'ufficio sia pienamente consapevole e convinto delle nuove strategie da attuare.

D'altra parte, l'attività svolta dal personale del Servizio Centrale di Protezione è del tutto particolare e completamente al di fuori degli schemi classici delle tipiche funzioni di pertinenza di un operatore di polizia.

E' nota infatti la particolare poliedricità che contraddistingue il lavoro svolto dagli elementi del Servizio Centrale di Protezione: il personale si deve saper trasformare in assistente sociale, medico, avvocato, sacerdote, agente immobiliare, guardia carceraria, *nurse* e così via.

L'operatore della protezione deve essere talmente eclettico da riuscire a calarsi in mille situazioni diverse, in altrettante problematiche difficili ed urgenti, e saper offrire sempre la risposta più adeguata e soddisfacente per tutti. Non facile, ovviamente; soprattutto se non si possiede o non si vuole acquisire quella mentalità idonea a comprendere che la lotta al crimine si persegue anche riuscendo ad iscrivere i figli di un collaboratore all'asilo, con l'anno scolastico iniziato, o consentendo alla moglie del pentito di partorire senza rischiare di svelare il luogo protetto al momento della registrazione del neonato.

Il rinnovamento del Servizio Centrale di Protezione non poteva non partire proprio dalla necessità di rimuovere quell'inevitabile disagio psicologico determinato dalla difficoltà di rinunciare, almeno momentaneamente, a rivestire il ruolo del poliziotto "classico" per svolgere quello, completamente differente, dell'operatore della protezione.

In più, si profilava anche la necessità di infondere negli operatori la nuova cultura della protezione secondo la quale l'ottimale funzionamento del sistema di tutela si consegue solo attraverso la realizzazione, intorno alle persone da proteggere, di uno stato di assoluto anonimato e mimetizzazione.

Gran parte del personale già presente al Servizio Centrale di Protezione non ha avuto certo bisogno di riconvertirsi a questo modo di agire: proprio l'esperienza di uomini impegnati quotidianamente ad affrontare ogni genere di problema, tutorio ed assistenziale - ed ai quali deve rivolgersi il sentito ringraziamento dell'Amministrazione dell'Interno per il loro prezioso lavoro - ha consentito di individuare le formule operative più idonee a gestire il fenomeno dei collaboratori della giustizia.

Il necessario potenziamento doveva però essere assecondato da un'adeguata selezione del personale chiamato a rafforzare la struttura di protezione. In sostanza, era importante acquisire persone che possedessero già la giusta "vocazione" a svolgere questo incarico, pronte a confrontarsi con gli infiniti problemi che una popolazione di più di seimila soggetti, bisognevoli di tutto, inevitabilmente determina.

A tale fine, come già segnalato nella precedente relazione, si è conferito al Centro Psicotecnico della Polizia di Stato il mandato di elaborare un profilo psicologico dell'operatore della protezione "ideale".

Ne è risultato che colui che lavora al Servizio Centrale di Protezione non dovrebbe possedere un'età inferiore ai 28 anni ed un'anzianità di servizio di almeno 6 anni, aver conseguito un titolo di studio di scuola media superiore e disporre di una discreta proprietà di linguaggio, oltre a sufficienti doti di estroversione.

Ma ciò che conta più di ogni altra cosa è che l'assunzione di personale avvenga su basi preferibilmente volontaristiche; solo una buona motivazione può consentire all'operatore della protezione di affrontare con la necessaria serenità le continue difficoltà che questo tipo di attività comporta.

b) i corsi di formazione

Appare evidente che un serio rinnovamento e potenziamento delle risorse umane a disposizione del Servizio Centrale di Protezione, tendente, tra l'altro, a creare degli "specialisti" della sicurezza, non poteva prescindere da un'idonea formazione professionale.

Dal settembre dello scorso anno si sono tenuti tre corsi di formazione per operatori della protezione, rispettivamente presso le scuole di polizia di Pescara, Senigallia e Milano, dai quali sono usciti 190 elementi, per lo più inviati a costituire i nascenti Nuclei Operativi di Protezione, di cui si parlerà in seguito. Ed altri due corsi sono previsti per la fine di quest'anno, in coincidenza con il completamento della costituzione dei rimanenti Nuclei.

Le lezioni, tenute soprattutto da funzionari ed ufficiali del Servizio Centrale di Protezione per una durata di tre settimane, hanno riguardato sia lo studio e l'analisi della normativa concernente i collaboratori della giustizia, sia gli aspetti pratici connessi all'attuazione delle misure urgenti e dello speciale programma di protezione, con particolare riferimento alle incombenze affidate al Servizio stesso.

E' stata anche prevista la docenza di magistrati, avvocati ed altri operatori esterni al Servizio Centrale di Protezione, proprio per dare uno "spaccato" il più possibile esauriente delle diverse problematiche che sussistono nel mondo del "pentitismo".

La necessità di creare in ciascun elemento un "tecnico della sicurezza" è anche un'esigenza che presenta i caratteri dell'urgenza: non è ipotizzabile che una struttura che opera nell'ambito di un settore così delicato e pieno di insidie possa acquisire personale non in grado di fornire, immediatamente, le risposte giuste che il sistema di protezione richiede con rapidità.

I corsi di formazione, caratterizzati da una giusta combinazione di teoria e pratica, e le cui lezioni sono state particolarmente concentrate

in una sorta di *full immersion*, sono appunto finalizzati a “produrre” operatori capaci di inserirsi immediatamente nella struttura senza rallentare o dequalificare il prodotto “protezione”.

c) i Nuclei Operativi di Protezione

Si è affermato che il nuovo Servizio Centrale di Protezione è stato ispirato ai principi della specializzazione, del decentramento e della cooperazione istituzionale.

La nuova configurazione strutturale che ha assunto l'Ufficio sulla base del citato provvedimento interministeriale è la chiara esemplificazione dei tre cennati principi.

Il Servizio Centrale di Protezione è articolato su quattro Divisioni centrali e 14 Nuclei Operativi periferici. A parte la I e la IV Divisione, che curano, rispettivamente, gli affari generali e quelli contabili, le Divisioni “operative” sono individuate in relazione ad omogenei settori di attività.

Attesa la particolare complessità e delicatezza delle numerose problematiche riguardanti i collaboratori della giustizia, si è ritenuto di dover qualificare più adeguatamente il personale impiegato, diversificandone le singole attività affinché tutte si innestassero in un ben programmato ciclo produttivo. Si è preferito, quindi, favorire la specializzazione degli operatori sulle singole materie.

La II Divisione è preposta all'attuazione delle misure urgenti di protezione e di assistenza, attese anche le particolari difficoltà che si incontrano nei primi momenti di gestione di persone sradicate improvvisamente dai loro luoghi di origine.

La III Divisione, invece, attua gli speciali programmi di protezione definiti dalla Commissione Centrale, ponendo in atto tutti gli inter-

venti necessari a fronteggiare le giuste esigenze tutorie ed assistenziali delle persone protette ammesse al programma speciale di protezione.

Ma la novità più rilevante di questa riorganizzazione appare essere certamente l'istituzione dei Nuclei Operativi di Protezione.

Tali strutture periferiche del Servizio Centrale di Protezione nascono dalla consapevolezza che la specializzazione e la competenza professionale in questo specifico tipo di attività non potevano rimanere patrimonio esclusivo della sede centrale ma dovevano, necessariamente, essere diffuse anche verso le articolazioni periferiche, là dove, ogni giorno, gli operatori si confrontano direttamente con le problematiche di vita delle persone sotto protezione.

Si è quindi reso necessario decentrare la nuova filosofia della protezione affinché, attraverso una riqualificazione degli operatori periferici, si potesse rendere un servizio migliore alle persone protette ed elevare la qualità della protezione.

Decentrare la specializzazione, dunque, l'obiettivo; perseguito attraverso la creazione di 14 Nuclei periferici, vere e proprie unità organiche del Servizio Centrale di Protezione distribuite sul territorio, in grado di fornire un apporto più rapido e diretto alle necessità connesse con la concreta attuazione dello speciale programma di protezione, attraverso l'assolvimento dei compiti assistenziali e di supporto specialistico all'attuazione delle eventuali misure tutorie, che rimangono per ora affidate agli Organi territoriali.

Con gradualità sono stati fin qui resi operativi i Nuclei di Roma, Firenze, Torino, Milano, Bologna, Padova e Perugia; restano da varare quelli di Genova, Bolzano, Udine, Ancona, L'Aquila, Campobasso e Cagliari. Il completamento dei Nuclei previsti dal Decreto riorganizzativo del Servizio avverrà entro quest'anno.

Non ci si può certo attendere, tuttavia, che i tempi di perfezionamento di tale organizzazione periferica possano essere troppo brevi e

d) gli apporti esterni

Il mondo dei collaboratori della giustizia ha fin qui creato ed alimentato molteplici e delicati problemi di varia natura e di differente spessore.

Gestire una popolazione che conta attualmente più di seimila persone significa necessariamente confrontarsi, tutti i giorni, con problemi di ogni tipo. Se a ciò poi si aggiunge che i collaboratori ed i loro familiari sono persone che hanno abbandonato la loro casa, i loro affetti, le loro attività più o meno lecite, i loro punti di riferimento, si presenta un quadro della situazione di difficile gestione.

Spesso le persone protette sono state paragonate agli emigranti; l'esempio pare particolarmente efficace per comprendere le difficoltà ed i problemi cui può andare incontro un collaboratore e la sua famiglia.

Con l'aggravante, però, rispetto agli emigranti, che i collaboratori sono ricercati dalle organizzazioni criminali, spesso connotate da metodi particolarmente violenti, chiamate in causa con le loro dichiarazioni; avendo, quindi, la necessità di nascondersi, di mimetizzarsi. Cosa che certamente non facilita la soluzione di tutti quei problemi che li portano necessariamente ad entrare formalmente in contatto con il mondo esterno, primo fra tutti il problema del lavoro.

E' evidente, quindi, che tali sofferenze vengono riversate sugli operatori della protezione dai quali le persone protette si attendono risposte risolutive.

Si è avuto modo di sottolineare la profonda trasformazione che il personale del Servizio Centrale di Protezione ha ormai subito al fine di essere in grado di comprendere e, se possibile, soddisfare le molteplici esigenze prospettate dalle persone protette.

Ma è indubbio che ormai, data la quantità, la gravità e la frequenza con cui si presentano certi problemi, non è più seriamente pensabile di poter continuare ad affidare esclusivamente all'attività del Servizio Centrale di Protezione la ricerca delle soluzioni di tutti i problemi.

Da diverso tempo il Servizio ha avviato interessanti forme di collaborazione con quelle Amministrazioni competenti ad offrire i necessari, specifici contributi professionali utili per risolvere le diverse problematiche che si presentano.

L'esperienza quindi ha ormai insegnato quanto sia fondamentale per il miglioramento del sistema di protezione 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 appartenenti alla Pubblica Amministrazione.

Il citato Decreto del 26 maggio 1995 prevede che al Servizio Centrale di Protezione possano essere assegnati funzionari di altre Amministrazioni, proprio per affiancare agli specialisti della sicurezza anche elementi che sappiano calarsi con maggiore professionalità in specifiche materie di interesse.

E' inutile soffermarsi a considerare quanto può essere importante l'attività di un funzionario di un' Amministrazione diversa da quella dell'Interno che sia in grado di fungere da "ufficiale di collegamento" tra il suo Dicastero ed il Servizio Centrale di Protezione e di canalizzare le diverse esigenze di lavoro delle varie strutture interessate.

Solo a titolo esemplificativo, diverse e rilevanti sono le problematiche che sono all'attenzione del Servizio e del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Si è avuto modo di riscontrare l'alto numero di collaboratori che si trovano ristretti in Istituti penitenziari e non è difficile immaginare la quantità di questioni aperte.

Si pensi solo al problema di tenere vicini i familiari protetti al proprio congiunto collaboratore che risulta detenuto; spesso i familiari si trovano in località protetta nel centro-nord mentre il collaboratore, su richiesta del magistrato proponente che lo vuole vicino al proprio Ufficio, è ristretto in una struttura penitenziaria del meridione.

Ma anche altre Amministrazioni sono titolari di competenze che si intersecano con la gestione dei collaboratori della giustizia: basti pensare ai Ministeri della Pubblica Istruzione, della Difesa, della Sanità, del Lavoro, delle Finanze, ecc.... Con tutti questi Dicasteri si stanno perfezionando le necessarie intese finalizzate, così come previsto dal cennato Decreto, alla collaborazione di personale specializzato con il Servizio Centrale di Protezione.

PAGINA BIANCA

§ 2) Le nuove metodologie operative per un'effettiva attuazione dello speciale programma di protezione

a) la mimetizzazione ed i sistemi di realizzazione dell'anonimato: documentazione di copertura ed il cambiamento delle generalità

E' ormai chiaro che la protezione non deve mai determinare condizioni di isolamento della persona tutelata in una specie di "blindatura" della sua vita, ma, al contrario, deve favorire il più possibile, con il massimo livello di sicurezza, ogni possibile, lecito rapporto con la comunità in cui vive.

In tale ottica, quindi, si rivela ormai necessario ampliare il numero e le potenzialità degli strumenti della mimetizzazione, fra i quali i più efficaci sono evidentemente proprio quelli che permettono di identificare e qualificare la persona in ogni ambito ed attività della vita di relazione: il documento di copertura ed il cambiamento delle generalità.

Come più volte evidenziato, 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.

Oggi, il documento di copertura non deve più essere necessariamente richiesto - e poi reiteratamente sollecitato - dal titolare del programma speciale.

Va invece considerato come un vero e proprio strumento della protezione; é una delle misure tutorie la cui opportunità o necessità viene di volta in volta valutata dal Servizio e - in caso positivo - da tale organismo adottata anche in mancanza o contro il preventivo consenso dell'interessato.

In sostanza, la consegna del documento originale all'operatore del Servizio Centrale di Protezione che assume le funzioni di "referente"

del collaboratore e l'elargizione contestuale a quest'ultimo del documento di copertura é solo uno dei tanti interventi che il Servizio Centrale di Protezione può ritenere di avviare a tutela del soggetto.

Ne deriva, ad esempio, che vanno poste a carico del Servizio le spese relative ai pagamenti di legge necessari ad ottenere le varie autorizzazioni occorrenti per la concessione del documento; come può avvenire, per esempio, per il rilascio delle patenti di guida.

Tra le diverse iniziative intraprese ai fini di potenziare e perfezionare lo strumento della documentazione di copertura, si può ricordare, solo a titolo di esempio, che è stato recentemente perfezionato l'accordo con diversi Enti o Istituti previdenziali che già consente, da alcuni giorni, la conversione della posizione contributiva o pensionistica del titolare di programma in analoga posizione corrispondente alle generalità di copertura, attraverso modalità operative più che soddisfacenti sotto il profilo della riservatezza.

Sono già numerosi gli interventi attuativi dell'accordo in argomento, essendo numerosi i soggetti, specialmente tra i familiari del collaboratore che, svolgendo attività lavorativa al momento dell'ammissione allo speciale programma di protezione, avevano una posizione previdenziale consolidata.

Si è già detto del progetto, ormai in avanzata fase di attuazione, di attribuzione dell'assistenza sanitaria diretta che - oltre alla sensibile riduzione delle ingenti spese annualmente elargite dal Servizio - porta ad un ulteriore livello di autosufficienza il titolare di programma, che potrà, perciò, invocare l'intervento della guardia medica, andare al pronto soccorso, ottenere la prescrizione delle necessarie cure e medicine, ecc....

Da sottolineare, poi, l'accordo concluso con la Direzione Generale del Ministero delle Finanze per il rilascio del codice fiscale di copertura. Anche per quanto riguarda tale settore, le soluzioni operative consentono il raggiungimento del necessario grado di segretezza.

Contrariamente agli altri documenti, il codice fiscale di copertura non verrà rilasciato di iniziativa del Servizio Centrale di Protezione, ma su specifica richiesta dell'interessato e con riferimento ad una ben determinata esigenza. L'Ufficio valuterà se ricorrono le previste "finalità di riservatezza", che rappresentano la condizione in presenza della quale è possibile il rilascio di un documento di copertura e, se l'istruttoria si concluderà nel senso auspicato dal titolare dello speciale programma, il codice fiscale verrà emesso.

Detta autorizzazione sarà comunque accompagnata da un "disciplinare" - che l'interessato firmerà per accettazione - che ne chiarirà le possibilità di utilizzo, rammentando che qualsiasi inosservanza delle disposizioni nello stesso contenute costituisce violazione del codice comportamentale, sanzionabile ai sensi della vigente normativa anche con l'estromissione dal programma speciale di protezione.

Si sta anche esaminando la possibilità di attribuire al titolare dello speciale programma la disponibilità di un documento di copertura idoneo all'avvio al lavoro. L'imminente assegnazione al Servizio di due unità distaccate dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, prevista dal Decreto riorganizzativo del Servizio Centrale di Protezione, consentirà di individuare le soluzioni operative più opportune alla soluzione delle problematiche connesse all'ingresso "riservato" delle persone protette nel mondo del lavoro.

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

Appare evidente però che l'utilizzo di questo strumento si presenta di particolare difficoltà attuativa, ove solo si consideri il complesso intreccio di rapporti di carattere privatistico, penale, ed amministrativo

che è necessario disciplinare e preservare, soprattutto a garanzia dei terzi di buona fede.

D'altra parte, è pur vero che la normativa di settore, ed in particolare l'art. 15 della legge n. 82/1991, prevede che tale autorizzazione possa essere concessa, nell'ambito dello speciale programma di protezione, soltanto nei casi in cui ogni altra forma di protezione si riveli insufficiente ad assicurare il massimo livello di sicurezza alla persona protetta.

Risulta quindi manifesto il carattere di eccezionalità che il Legislatore attribuisce all'utilizzo di questa misura; la stessa rappresenta infatti una forma tutoria ed anche assistenziale che va al di là del programma speciale di protezione, rappresentando una sorta di ultima risorsa tutoria del comparto protezione.

Appare evidente, quindi, che, anche in questo caso, il Legislatore ha voluto creare un sistema differenziato di "mimetizzazione documentale graduato"; un complesso di meccanismi di "occultamento" delle situazioni individuali non rivelabili da adattare e modulare non solo secondo le concrete esigenze di tutela, ma anche tenendo conto dei requisiti civili, della posizione giuridico-processuale e della disponibilità a rispettare le regole comportamentali che le persone sotto tutela sapranno dimostrare di possedere.

Se questo è il quadro di riferimento che si presenta all'operatore, appare allora quantomai opportuno, da una parte, ampliare lo spettro quantitativo e qualitativo dei documenti di copertura, soprattutto al fine di allargarne ed intensificarne l'impiego certificatorio, rendendoli più funzionali a favorire l'inserimento di queste persone nel contesto sociale in cui sono state trasferite, dall'altra utilizzare il cambiamento delle generalità secondo quei criteri di eccezionalità e straordinarietà che lo stesso Legislatore sembra aver chiaramente indicato.

Il documento di copertura strumento tutorio "normale" di un programma; il cambiamento delle generalità momento particolarmente

“speciale” rispetto ad ogni altra misura di sicurezza, oltre lo stesso speciale programma di protezione.

Allora, come si è avuto modo di suggerire nella precedente relazione semestrale, si dovrebbero elencare dettagliatamente i presupposti legittimanti il cambiamento delle generalità.

L'esperienza operativa ha ormai portato a concludere che il cambiamento delle generalità - previsto dal Legislatore quale misura tutoria rafforzata quando ogni altra misura si sia rivelata inadeguata ad inserire la persona protetta nel tessuto produttivo locale - debba essere preferibilmente concesso al collaboratore processualmente “spento”, che offra sufficienti garanzie di rispetto delle regole comportamentali e per il quale non si prevedano più impegni con la giustizia.

Quest'ultimo punto è di particolare importanza.

E' auspicabile che una persona, ancorché collaboratore della giustizia, sia autorizzata a cambiare le generalità, quindi a rifarsi un'identità - anche penale - nuova quando non abbia più una serie costante di impegni processuali e non sia prossima a scontare una o più pene per procedimenti penali pendenti nei quali è imputata.

b) l'audizione a distanza e l'utilizzo del sistema della videoconferenza

Ottomila citazioni di collaboratori della giustizia nel corso di questo semestre, sedicimila previste per fine anno se si mantiene inalterato questo *trend*: cifre che si commentano da sole.

La vigente normativa attribuisce all'Autorità giudicante la facoltà di disporre che l'esame di persone ammesse a programmi o misure di protezione possa avvenire a distanza, tramite collegamento audiovisi-

vo, prevedendo che tale modalità di svolgimento delle audizioni in dibattimento sia obbligatoriamente adottata quando si tratta di escutere persone nei cui confronti è stato emesso il provvedimento di mutamento delle generalità.

Al termine della precedente legislatura, il 23 gennaio di quest'anno, era stato presentato al Senato della Repubblica, a cura del Ministro *ad interim* di Grazia e Giustizia, di concerto con le Amministrazioni dell'Interno, del Tesoro, nonché del Bilancio e della Programmazione Economica, un disegno di legge di modifica delle disposizioni relative alla partecipazione al procedimento penale a distanza ed all'esame dei collaboratori della giustizia.

In particolare, detta proposta legislativa, ovviamente decaduta per il recente scioglimento delle Camere, prevedeva che l'esame a distanza dei collaboratori divenisse obbligatorio, e non più a discrezione del giudice, quando si fosse proceduto per taluno dei delitti indicati dall'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. ovvero quando nei confronti del collaboratore si fosse proceduto al cambiamento delle generalità.

In effetti, però, nella prospettiva di garantire sempre la massima sicurezza a tutti i collaboratori della giustizia e, ove possibile, un risparmio delle risorse umane e materiali impegnate per la tutela dei collaboratori stessi, si ritiene quantomai auspicabile che il ricorso al sistema della video-conferenza sia reso obbligatorio per l'esame di tutti i collaboratori della giustizia, senza limitarlo, come vorrebbe il disegno di legge in argomento ai casi sopra citati.

Ciò, perché le esigenze che si intende soddisfare con tale strumento tecnologico sono allo stesso modo avvertite anche nei casi che, pur riferendosi ai collaboratori della giustizia, non rientrano nella tipologia di quelli sopra specificati.

Altrettanto opportuna potrebbe rivelarsi, inoltre, l'estensione delle ipotesi di utilizzazione dei mezzi audiovisivi di collegamento a distan-

za anche alle fasi procedurali che si svolgono innanzi al giudice per le indagini preliminari.

L'esperienza di recente maturata nell'applicazione dell'istituto dell'audizione a distanza ha poi messo in evidenza alcune problematiche attuative che si ritiene potrebbero essere risolte con opportuni correttivi da apportare all'art. 147 *bis*.

Accade che talune Corti giudicanti, su proposta delle relative Procure, richiedano che i difensori dei collaboratori della giustizia impegnati nell'audizione a distanza presenzino allo svolgimento della videoconferenza nello stesso ambiente occupato dai loro assistiti, che deve invece rimanere il più possibile segreto. Così come a volte si verifica che il giudice interessato designa - per attestare l'identità del collaboratore e l'idoneità delle cautele all'uopo adottate - un collaboratore del Tribunale ove si svolge il processo, che deve quindi spostarsi, per lunghi tragitti, dalla località in cui presta normalmente la propria attività lavorativa a quella protetta dalla quale si collega il collaboratore della giustizia.

Tutto ciò si ritiene che avvenga in difformità dell'art. 147 *bis* le cui disposizioni appaiono manifestamente finalizzate a garantire ogni forma di riservatezza circa i luoghi da dove vengono ascoltati i collaboratori stessi e, conseguentemente, la massima protezione di questi ultimi e degli addetti alla loro tutela.

Potrebbe quindi rivelarsi quantomai opportuno, in una ipotesi di modifica normativa, prevedere esplicitamente la presenza dell'avvocato del collaboratore della giustizia nell'aula del dibattimento e non nel luogo da dove viene sentito il collaboratore stesso. Si pensi solo alla possibilità che il legale venga seguito da chi ha interesse ad eseguire atti di ritorsione nei confronti del collaboratore fino ai locali segreti da cui si effettua il collegamento con l'aula di giustizia.

Né l'esclusione dei legali dal sito "segreto" comporta alcuna attenuazione dell'esercizio del diritto di difesa da parte dei collaboratori della giustizia.

Giova infatti fare presente che colui che viene ascoltato con il sistema della videoconferenza ed il proprio difensore presente nell'aula del dibattimento, di volta in volta autorizzati dal Presidente della Corte giudicante, possono in ogni momento collegarsi tra loro tramite l'apparato telefonico del tipo I.S.D.N - C.U.G., appositamente acquisito dal Ministero di Grazia e Giustizia, che garantisce la completa riservatezza delle comunicazioni; tale strumentazione, infatti, si rivela allo stato assolutamente non intercettabile, essendo prevista l'automatica soppressione della linea telefonica in 1/1000 di secondo, in caso di qualsiasi tentativo di intromissione di terzi.

Recentemente, poi, un Tribunale del territorio, nel rigettare un'eccezione di illegittimità costituzionale della norma sulla videoconferenza, ha affermato che tale strumento è quello che "meglio tutela il diritto alla vita dei collaboratori salvaguardando, nel contempo, l'oralità e la dinamica probatoria del processo". La stessa Corte, nel citare una sentenza della Corte Costituzionale - in ordine ad uno dei profili di illegittimità prospettati - secondo cui "il giudizio di uguaglianza è in sé un giudizio di ragionevolezza", ha affermato che "nel bilanciamento dei valori in concreto coinvolti deve ritenersi prevalente il diritto alla vita ed all'integrità fisica dei collaboratori della giustizia". Secondo il citato Tribunale, poi, non esiste una violazione dei diritti della difesa, poiché il testimone, anche in condizioni normali, può essere escusso senza che sia visibile il volto, sempre per ragioni di sicurezza.

Parimenti, per evitare "presenze" in qualche modo compromettenti la riservatezza e quindi la sicurezza delle audizioni a distanza, si ritiene di dover proporre che sia il giudice ad incaricare, in via esclusiva, il Servizio Centrale di Protezione della designazione, nell'ambito del proprio personale o degli Organismi di polizia territoriali od investigativi, di un pubblico ufficiale autorizzato ad essere presente nel luogo dove si trova la persona sottoposta ad esame, al fine di svolgere le for-

malità sopra rappresentate; procedura, quest'ultima, che, peraltro, già viene utilizzata da numerosi Presidenti di Tribunali o di Corti d'Appello. Ciò sarebbe preferibile per un duplice ordine di motivi.

Infatti, la presenza nel luogo della videoconferenza di un pubblico ufficiale designato dal Servizio Centrale di Protezione, oltre a fare salva l'esigenza di attestazione dell'identità del collaboratore e dell'idoneità degli accorgimenti di sicurezza utilizzati, eviterebbe, da un lato, la possibilità che persone "estrane" alla struttura di protezione possano venire a conoscenza della località ove viene tutelato il collaboratore della giustizia, dall'altro, dispendiosi trasferimenti di personale degli Uffici giudicanti da una parte all'altra del territorio.

Senza contare, infine, l'innegabile difficoltà, se non addirittura impossibilità, dell'impiegato prescelto ad accertare l'identità di un collaboratore della giustizia che ha cambiato le generalità o l'idoneità delle cautele tecnologiche adottate per assicurare la genuinità dell'esame.

c) la razionalizzazione e la velocizzazione delle procedure di erogazione degli assegni mensili di mantenimento

Una delle lamentele che più frequentemente viene prospettata dai collaboratori della giustizia nei confronti del Servizio Centrale di Protezione riguarda l'entità del contributo economico mensile. Si è avuto modo di soffermarsi sugli aspetti quantitativi di tale emolumento e sulle false aspettative in qualche modo ingenerate nei collaboratori stessi.

Ma se su questo aspetto esiste un preciso riferimento fatto dalla norma agli indici ISTAT che non lascia spazio a legittime rivendicazioni, viceversa le doglianze relative ai ritardi con cui, in alcune circostanze, sono stati pagati in passato detti contributi non sempre sono risultate infondate.

Occorre infatti tenere presente che, allo stato, gli assegni di mantenimento, così come tutte gli emolumenti corrisposti alle persone pro-

tette, vengono inviati direttamente agli Organi di polizia referenti locali e poi da questi consegnati a ciascun collaboratore o nucleo familiare.

Ovviamente, questi meccanismi di erogazione e di consegna dei contributi al destinatario finale presentano particolari aspetti problematici che hanno determinato, in qualche occasione, ritardi nel pagamento delle somme.

Gli stessi collaboratori, inoltre, non disponendo ancora di una documentazione di copertura adeguata o non essendo stati ammessi al cambiamento delle generalità, incontrano delle oggettive difficoltà ad aprire conti correnti bancari presso cui depositare i propri risparmi, ove si consideri l'impossibilità di presentare i loro documenti originari per non svelare la loro reale identità.

Dopo diversi contatti con vari Istituti bancari, può dirsi ormai in avanzata fase di studio un accordo con una Banca presente su tutto il territorio tramite la quale si potranno aprire dei conti correnti "anonimi", tutti intestati al Ministero dell'Interno, ma codificati in modo tale da impedire all'Istituto bancario di poter risalire al nominativo titolare del conto e da consentire, altresì, al Servizio Centrale di Protezione di poterli riferire ai vari soggetti aventi diritto, in modo da procedere ai relativi versamenti, in tempo reale, direttamente sul conto corrente bancario.

Ovviamente, l'anonimato dovrà essere garantito anche nella fase di prelevamento. Sarebbe impensabile l'ipotesi del collaboratore che si reca allo sportello bancario per ritirare denaro da un conto così "particolare".

Nell'ambito di una particolare procedura informatizzata, studiata di intesa tra il Servizio Centrale di Protezione e l'Istituto bancario interessato, il collaboratore avrà quindi la possibilità di ritirare, in forma automatizzata e riservata, i quantitativi di denaro che arriveranno al suo conto dal Servizio Centrale di Protezione sotto forma di assegno mensile di mantenimento.

d) la questione abitativa: il monitoraggio del territorio e le esigenze delle persone protette

Nell'ottica della mimetizzazione e dell'anonimato, appare evidente che l'individuazione del posto ove sarà trasferito il collaboratore ed il suo nucleo familiare dovrà essere al di fuori delle "rotte" criminali dell'organizzazione dallo stesso chiamata in causa, evitando, quindi, i luoghi dove sussistono gli insediamenti malavitosi della stessa matrice di originaria appartenenza del "pentito".

D'altra parte, il Servizio Centrale di Protezione non può tenere presente solo gli aspetti relativi alla mimetizzazione: nell'ambito di tale valutazione deve necessariamente subentrare un'analisi della consistenza, organica e strutturale, degli apparati di pubblica sicurezza localmente presenti.

Nella precedente relazione, si è riferito di come il Servizio Centrale di Protezione cerchi di individuare la località protetta facendo riferimento, in maniera combinata, ai rapporti tra popolazione, influssi mafiosi, presenza di Istituti penitenziari con reclusi sottoposti al regime di cui all'art. 41 *bis* ord.pen., forze di polizia e flussi migratori.

Ma uno dei problemi di maggiore complessità e delicatezza che il Servizio Centrale di Protezione è quotidianamente chiamato ad affrontare è rappresentato dal c.d. "impatto sociale" che devono subire quanti, sradicati dai loro luoghi di origine, incontrano intuibili difficoltà di adattamento in contesti ambientali e sociali per loro del tutto nuovi. Si pensi, solo a titolo di esempio, ai problemi climatici o ancora a quelli scolastici per i minori.

L'esperienza acquisita in questo settore di interventi consente ormai di affermare che un nucleo che si è ben adattato a vivere in una certa località, non ha alcuna intenzione di muoversi e mette in atto ogni possibile accorgimento per tutelare la sua riservatezza, al fine di non essere "scoperto" e non dover quindi lasciare quel luogo.

L'individuazione della località protetta ove trasferire il collaboratore ed i suoi familiari costituisce, quindi, un momento molto importante che va ben oltre i soli aspetti tutori, ma che comprende anche quelli assistenziali e di recupero sociale. E' evidente, infatti, che una persona contenta della propria ubicazione territoriale e logistica si rivela anche ben disposta ad inserirsi nel tessuto socioeconomico di quel luogo.

Il riferimento alla fase iniziale dell'approccio con il collaboratore ed all'"intervista" con lo stesso e con i suoi familiari a questo punto è d'obbligo.

Appare quasi superfluo sottolineare quanto può essere importante conoscere preventivamente i problemi, i disagi o anche le preferenze che un collaboratore ed i suoi familiari possono avere in ordine all'individuazione della località dove andranno a vivere. Si consideri i problemi di salute che possono far preferire una certa località piuttosto che un'altra; i problemi scolastici o universitari; i problemi connessi al probabile inserimento lavorativo, ecc....

L'auspicata "personalizzazione" dei programmi speciali di protezione comincia proprio da qui.

In ragione di tali argomentazioni, il Servizio Centrale di Protezione inizierà presto ad attuare questa sorta di istruttoria "tecnica", inviando propri funzionari sul posto di "nascita" della collaborazione, sempreché i tempi di adozione delle prime misure tutorie lo consentiranno.

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 obiettivi 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, obiettivi 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.