

CAPITOLO II

*Gli aspetti normativi - il gruppo
di lavoro interministeriale*

PAGINA BIANCA

1. La separazione tra premio e protezione

L'introduzione nella legge del '91 degli artt. 13 *bis* e 13 *ter* ha consentito ai collaboratori di giustizia, purché titolari dello speciale programma di protezione, di poter fruire delle misure alternative alla detenzione previste dalla normativa e scontare la pena fuori dal carcere anche in deroga ai vigenti limiti di condanna.

Detta innovazione normativa, apportata con l'art. 13 del decreto legge 8 luglio 1992, n. 306, convertito dalla legge 8 agosto 1992, n.356, ha decisamente segnato un momento di particolare importanza nell'utilizzo dello strumento del "pentitismo" nella lotta al crimine organizzato, determinando la previsione di tali benefici un'impennata del fenomeno collaborativo.

Si è già avuto modo di chiarire nel capitolo precedente e, più diffusamente, nella Relazione al Parlamento concernente il primo semestre dello scorso anno, la *ratio* di detta previsione che vincola la concessione del premio, inteso sotto forma di attenuazione delle modalità esecutive della pena, all'ammissione allo speciale programma di protezione previsto dalla legge del '91.

Peraltro, l'esperienza vissuta nel settore della protezione dei collaboratori di giustizia consente ora di affermare, senza tema di smentita, che il massiccio ricorso allo strumento del beneficio penitenziario, come momento di incentivazione alla collaborazione, può sicuramente iscriversi tra le cause principali che hanno determinato un uso dei programmi di protezione sproporzionato rispetto alle effettive esigenze tutorie ed a quelle processuali.

In altri termini, poiché l'ammissione a tali forme alternative alla detenzione risulta condizionata dalla titolarità di uno speciale programma di protezione, è spesso accaduto che la proposta di definizione di detto programma sia stata quasi esclusivamente finalizzata alla concessione in favore dello stesso collaboratore dei benefici penitenziari, anche in assenza di quel grave ed attuale pericolo che rappresenta un requisito indefettibile per l'adozione delle speciali misure di protezione.

Occorre oggi riconsegnare il sistema di protezione alle sue finalità originarie - quelle di tutela delle persone esposte a rischio con strumenti adeguati alle effettive situazioni di pericolo - e riconoscere, a pieno titolo, la premialità come momento fondamentale per incentivare le collaborazioni di qualità, senza che questo strumento di esclusiva fonte giurisdizionale possa in alcun modo condizionare o farsi condizionare dai meccanismi della protezione dei collaboratori di giustizia.

D'altra parte, giova fare altresì presente che le esigenze tutorie connesse ad un'eventuale detenzione fuori dalla struttura carceraria - esigenze sulla base delle quali sono state introdotte le misure alternative nel sistema di protezione - possono considerarsi venute meno nel momento in cui si è ormai assunta la piena consapevolezza della necessità di un circuito penitenziario *ad hoc*, che sappia tutelare efficacemente i collaboratori di giustizia senza sottoporli a trattamenti deteriori rispetto ai detenuti non collaboratori.

Con tali premesse, appare ormai evidente la necessità di svincolare la concessione dei benefici penitenziari dall'ammissione alla speciale protezione; ciò, anche ai fini sia di non procrastinare una non accettabile

dipendenza degli atti giudiziari dai procedimenti amministrativi, sia di evitare la diffusa convinzione che la commistione fra i due momenti - giudiziario ed amministrativo - possa costituire spunto di confusione ordinamentale o istituzionale.

Opportunamente, quindi, il Gruppo di lavoro interministeriale (Grazia e Giustizia - Interno) investito del compito di studiare una possibile riforma della normativa in tema di collaboratori di giustizia ha ritenuto la cennata modifica come una priorità da soddisfare contestualmente agli altri interventi previsti, proprio per non disincentivare le collaborazioni nel momento in cui si prevede una più rigorosa selezione nella concessione degli speciali programmi di protezione.

La concessione dei benefici penitenziari ai collaboratori di giustizia verrebbe rimessa, ovviamente, all'esclusiva competenza della Magistratura di Sorveglianza.

2. La "qualità" della collaborazione e la riduzione dei reati "rilevanti"

Il disegno che si va delineando appare sufficientemente chiaro.

Si intende graduare gli interventi tutori ed assistenziali esclusivamente in ragione delle effettive situazioni di pericolo, al di fuori di qualsiasi logica premiale affidata invece a momenti e soggetti diversi, attribuendo il programma speciale di protezione - momento di eccezionale impegno delle Istituzioni - solo a quelle collaborazioni di altrettanta straordinaria efficacia nella prevenzione e repressione delle manifestazioni criminali di maggior

allarme sociale e senza disincentivare, peraltro, i contributi di minore spessore.

Per conseguire tale risultato, il passo successivo da compiere, dopo aver separato il momento premiale da quello tutorio, è quello di prevedere dei meccanismi di selezione dell'accesso allo speciale programma di protezione più confacenti alle finalità che si intende raggiungere.

Operazione questa che non appare in "controtendenza", se solo si considera che il Legislatore definendo il programma di protezione previsto con la legge del '91 come "speciale" aveva già indicato nell'eccezionalità del contributo un requisito indispensabile per la concessione di detto provvedimento tutorio.

Per quanto riguarda il profilo della qualità della collaborazione, giova rammentare che l'attuale normativa fa un esplicito riferimento sia all'importanza del contributo offerto, quale momento qualificante del pericolo, sia alla necessaria motivazione in base alla quale le dichiarazioni rese dal collaboratore possono considerarsi connotate da attendibilità e, quindi, dalla caratteristica della rilevanza.

L'attendibilità del collaboratore, pertanto, già oggi viene considerata presupposto fondamentale dell'intervento tutorio dello Stato; ora, però, il nuovo sistema di protezione intende considerarla come momento di partenza dei vari e gradualmente meccanismi di tutela previsti dalla legge sui collaboratori di giustizia e come requisito minimo necessario, comune alle diverse forme di protezione previste dal progetto di riforma allo studio del Gruppo di lavoro.

Ed allora oltre all'attendibilità delle dichiarazioni la collaborazione dovrà caratterizzarsi anche per la loro indispensabilità: indispensabilità intesa come elementi di novità offerti dal dichiarante con riferimento all'accertamento delle dinamiche del fatto illecito, all'individuazione dei suoi autori, alla ricostruzione degli organigrammi delinquenziali o delle strategie criminali.

In altri termini, per indispensabilità della collaborazione si deve intendere che su quanto riferito dal collaboratore non devono già essere stati acquisiti adeguati elementi di prova in base alle investigazioni svolte.

Per l'ammissione allo speciale programma di protezione, inoltre, sarà necessario che le dichiarazioni siano di straordinario spessore qualitativo, tali da offrire un contributo che, spaziando oltre i singoli episodi criminosi, sia utile per prevenire e contrastare le fenomenologie più agguerrite e radicate sul territorio della criminalità organizzata ed eversiva.

Com'è agevole intuire, il sistema, attraverso gli illustrati requisiti, gradualmente previsti a seconda dei diversi momenti tutori attuabili, tende a privilegiare l'aspetto della qualità della collaborazione più che quello della quantità dei collaboratori.

Il Gruppo di lavoro ha poi giustamente precisato che l'accesso alle varie forme di protezione, compreso il programma speciale di protezione, dovrà essere limitato solo a coloro che avranno già reso dichiarazioni, e non anche a chi le dovrà ancora rilasciare.

Ciò anche per evitare l'adozione di misure di protezione sulla scorta di dati eventuali ed incerti o di dichiarazioni volutamente incomplete o rese "a rate".

Di pari passo con queste innovazioni, d'altra parte, si intende anche "ripensare" criticamente l'area dei reati per l'accertamento dei quali un'attività di collaborazione con gli Organi inquirenti può dare luogo ad un programma speciale di protezione.

Si è infatti avuto modo di riscontrare che l'attuale richiamo a tutti i delitti contemplati dall'art. 380 del codice di procedura penale come quadro di riferimento per la concessione delle misure di protezione e di assistenza previste dalla speciale normativa appare, in effetti, troppo ampio.

L'obiettivo di elevare la qualità delle collaborazioni e, quindi, di assecondare adeguatamente una programmata strategia di contrasto alle forme più pericolose del crimine organizzato ed eversivo ha determinato, giocoforza, anche la necessità di prevedere una riduzione della tipologia dei reati che possono dare diritto a coloro che collaborano per la loro ricostruzione processuale di fruire delle misure di protezione previste dalla specifica normativa.

Si è quindi pensato a quei delitti la cui commissione è in grado di destare un relevantissimo allarme sociale e, segnatamente, a quelli di matrice mafiosa o eversiva.

Il Gruppo di lavoro ha conclusivamente ritenuto di poter restringere il campo ai reati di cui all'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p. (associazione per delinquere di stampo mafioso, delitti commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416 *bis* c.p.p. ovvero al fine di agevolare l'attività delle organizzazioni mafiose, sequestro di persona a scopo di estorsione, associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o

psicotrope) o commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale.

3. Il potenziamento delle misure ordinarie di protezione: la creazione del c.d. "doppio binario"

Il programma speciale di protezione, questo insieme di delicati, complessi ed onerosi meccanismi di tutela, assistenza e recupero sociale, costituisce il massimo sforzo delle Istituzioni per incoraggiare il fenomeno della collaborazione con gli organi inquirenti e per disarticolare le organizzazioni criminali di maggior allarme per la società.

Che il Legislatore puntasse chiaramente ad incoraggiare le collaborazioni di "qualità", senza ovviamente penalizzare gli altri, comunque utili apporti agli organi inquirenti, lo dimostrano i riferimenti all'"importanza" del contributo ed alla "gravità ed attualità" del pericolo come requisiti indefettibili per l'accesso alle forme di protezione "speciale" previste dalla normativa.

Ma la finalità perseguita risulta ancora più evidente nel momento in cui si prevede che il programma speciale di protezione possa essere concesso solo laddove le misure di tutela adottabili dall'Autorità di pubblica sicurezza o, se il collaboratore è detenuto, dall'Amministrazione penitenziaria non sono ritenute adeguate al fine di garantire l'incolumità fisica delle persone esposte a rischio.

Risalta, infatti, con tutta evidenza, l'intenzione di costruire un sistema che, modulando appropriatamente le misure di protezione a disposizione a

seconda del livello di pericolo esistente e fornendo quindi la giusta risposta tutoria a tutte le situazioni concretamente ipotizzabili, fosse altresì in grado di assicurare agli operatori impegnati nel contrasto dei fenomeni di tipo mafioso la possibilità di utilizzare gli speciali strumenti - alcuni anche in deroga alla normativa "ordinaria" - necessari a fronteggiare livelli di pericolo eccezionali derivanti da collaborazioni altrettanto straordinarie.

Si è visto che nella prassi applicativa il sistema si è poi, in effetti, "sbilanciato", favorendo un ricorso allo speciale programma di protezione forse esagerato rispetto alle effettive necessità che i casi concreti presentavano.

Ma si è anche detto che, in una fase assolutamente emergenziale e, comunque, di necessaria sperimentazione di una normativa in un certo qual modo "rivoluzionaria", era perfettamente giustificabile incentivare il più possibile il fenomeno collaborativo: ciò anche sopravvalutando, a volte, alcune situazioni di pericolo che forse avrebbero potuto essere agevolmente fronteggiate con opportuni interventi in sede locale.

Ora è necessario che il sistema torni in una posizione di equilibrio; continuando a "sbilanciarsi" rischia, infatti, di non assicurare il raggiungimento delle finalità poste a fondamento della normativa di settore.

Ristabilire le condizioni di partenza del sistema, così come le aveva prefigurate il Legislatore; abbandonare la fase di emergenza e di sperimentazione vissuta fino ad oggi; consolidare un'intelligente, duttile strategia anticrimine, programmata e ponderata per mantenere costantemente elevata la "guardia" e assicurare le giuste reazioni in termini di sicurezza a

tutte le tipologie delinquenziali capaci di porre in allarme la comunità: questi gli obiettivi da perseguire oggi.

E' quindi venuto il momento di ridare al sistema quell'elasticità che gli è propria; occorre, in altri termini, garantire effettiva valenza alla gradualità di interventi tutori che detto sistema già prevede, affinché - pur garantendo la necessaria sicurezza a quanti offrono comunque un contributo valido - sia recuperata la caratteristica dell'eccezionalità dei 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 effetto del rilevante apporto fornito agli organi inquirenti.

La specifica esperienza ha insegnato che molte vicende collaborative, di minore impatto anticrimine, possono essere risolte anche con interventi non ricollegabili a quelli propri dello speciale programma di protezione.

Ferma restando la possibilità per le Autorità provinciali di p.s. di adottare le misure di tutela ordinariamente a loro disposizione in ragione delle funzioni di mantenimento della sicurezza pubblica attribuitegli dalla normativa generale, si è valutata l'opportunità di rendere maggiormente adeguati gli interventi tutori adottabili dai Prefetti, anche attraverso la concessione in loro favore di adeguata disponibilità finanziaria, prelevabile dal fondo di cui all'art. 17, L.n.82/1991, com'è noto gestito dal Capo della Polizia.

Questo dovrebbe attenuare il ricorso agli speciali programmi di protezione che invece comporta ingenti investimenti in termini di risorse umane, materiali ed economiche.

In questo modo, il Prefetto potrebbe concretamente determinare ed attuare una serie di misure di tutela, che consisterebbero, ad esempio, in interventi:

1. *che assicurino la c.d. difesa "passiva" del luogo di abitazione attraverso adeguati sistemi di sicurezza;*
2. *che consentano l'eventuale spostamento delle persone a rischio in luogo diverso da quello di abituale dimora;*
3. *che sopperiscano a contingenti, limitate difficoltà, anche di tipo economico, dei soggetti in pericolo.*

Detti interventi sarebbero caratterizzati da un termine massimo di durata, prefissato dalla nuova normativa.

In concreto, avverrebbe che le c.d. misure ordinarie "rafforzate" del Prefetto potrebbero risolvere esigenze scaturite da rischi non elevati, perché connesse a collaborazioni tali da non incidere significativamente sui grandi scenari criminosi, limitate nel tempo e connotate da una certa episodicità dell'intervento tutorio, mentre con il programma speciale di protezione si farebbe fronte a quelle situazioni in cui risulta necessario configurare ed attuare un vero e proprio "progetto di vita" per le persone esposte ad un pericolo di massima entità, perché collegato a dichiarazioni di enorme effetto sulle grandi strategie delinquenziali o eversive.

Si crea così - o sarebbe forse più corretto affermare che si ricrea - il c.d. “doppio binario” della protezione; il sistema può modellarsi alla concreta situazione di pericolo, modulando adeguatamente gli strumenti tutori, a disposizione dei vari soggetti deputati a garantire la protezione, secondo le effettive esigenze di sicurezza scaturite dalla diversa efficacia dei contributi collaborativi nella prevenzione e repressione dei fenomeni criminali più cruenti e pericolosi per la comunità nazionale.

Si realizza così un duplice obiettivo.

Innanzitutto, il sistema di protezione, reso più elastico, permette una più adeguata risposta delle Istituzioni alle diverse situazioni di pericolo, evitando di mettere in piedi strumenti tutori esagerati in alcuni casi, insufficienti in altri.

Inoltre, il sistema di protezione, che attualmente mostrava segnali di crisi dovuti alla sovrabbondanza di programmi speciali, può rinvigorirsi e recuperare la piena efficacia, necessaria ad incoraggiare maggiormente il fenomeno collaborativo.

4. La revoca del programma: tra automaticità e discrezionalità

La razionalizzazione e l'ottimizzazione del sistema di protezione dei collaboratori di giustizia si realizzano se esiste una serie di regole, certe e sufficientemente dettagliate, in grado di consentire ai meccanismi con cui si esprime detto sistema di adattarsi con la necessaria duttilità ai diversi contesti tutori concretamente ipotizzabili.

Appare altresì evidente che il tutto può efficacemente funzionare, conseguendo gli obiettivi prefissati, se le regole disciplinanti il mondo della protezione vengono correttamente osservate dai soggetti che ne fanno parte, compresi - ovviamente - anche i collaboratori di giustizia ed i loro familiari.

Non è un caso, d'altra parte, che l'Amministrazione dell'Interno rivendichi, da tempo, la necessità del "rigore nell'applicazione delle regole della protezione"; che, soprattutto, nel rapporto fiduciario che si instaura nell'attuazione del programma di protezione si realizzi quell'unità di intenti in assenza della quale non si ha la possibilità di mantenere adeguate forme di sicurezza.

Appare però necessario che le regole di detto rapporto siano dettagliatamente previste e correttamente conosciute dai soggetti che interagiscono, così come altrettanto certi dovranno essere i meccanismi attraverso cui potranno essere sanzionate le possibili violazioni.

L'obiezione mossa a questo ragionamento, secondo la quale il programma di protezione, per definizione legislativa, si concede sulla base di un grave ed attuale pericolo per effetto della collaborazione resa o che ancora deve essere offerta e non certo sulla scorta del comportamento dell'interessato, viene ad essere decisamente superata dall'assunto secondo cui certe condotte presuppongono in colui che le pone in essere una "tranquillità" tale da far apparire inesistente la situazione di rischio e, quindi, inutile l'attuazione del programma stesso.

Pertanto, anche in adesione a quanto rappresentato da numerose Procure Distrettuali Antimafia, si è avvertita l'esigenza di una tipizzazione dei

comportamenti che determinino o possano determinare la revoca delle misure di protezione.

Decisamente apprezzabili appaiono le proposte avanzate in tal senso dal Gruppo di lavoro.

Le ipotesi di revoca automatica fanno riferimento a quelle fattispecie che non si prestano a valutazioni discrezionali, per la manifesta violazione di obblighi comportamentali o per il disinteresse mostrato dalla persona protetta nei confronti della misura di tutela disposta in suo favore.

In particolare, tra i casi di revoca automatica, sono stati individuati:

1. *l'adozione di misura cautelare, di arresto obbligatorio convalidato dal G.I.P., di fermo di polizia giudiziaria convalidato dal G.I.P., per fatti posteriori al provvedimento di ammissione alla protezione;*
2. *l'ipotesi di rinuncia espressa al programma speciale di protezione o alle misure ordinarie "rafforzate".*

Per quanto riguarda, invece, i casi di revoca non automatica, sono state individuate le seguenti fattispecie:

- a) *refiuto di accettazione di un'adequata opportunità di lavoro offerta dal Servizio Centrale di Protezione (solo nei casi di programma speciale di protezione);*
- b) *ritorno nella sede di provenienza senza l'autorizzazione del Servizio Centrale di Protezione (solo in costanza di programma speciale di protezione);*

- c) ogni azione che determini la rivelazione e la divulgazione della nuova identità o di quella di copertura, della sede di residenza o dello status di persone sottoposte a misure di tutela;*
- d) ogni altra azione non in linea con le prescrizioni impartite dall'Autorità giudiziaria o da quella amministrativa deputata alla tutela delle persone esposte a rischio.*

Giova, comunque, fare presente che già la Commissione Centrale, durante il semestre cui si fa riferimento, ha provveduto ad aggiornare il testo del programma speciale di protezione, soprattutto nella parte degli obblighi comportamentali, prevedendo una serie di regole molto precise, dettagliate e di facile comprensione; resta da aggiungere che copia di tale codice comportamentale viene sempre rilasciata a ciascun titolare di programma perché possa tenere ben presenti le prescrizioni ivi contenute.