

CAPITOLO III

I lavori della Commissione Centrale

PAGINA BIANCA

Nel vigente sistema di protezione la Commissione Centrale riveste indubbiamente un ruolo fondamentale, rappresentando infatti l'Organo deliberante in ordine all'approvazione, modifica o revoca degli speciali programmi di protezione; il massimo Organo decisionale in materia che agisce nell'ambito di un procedimento di carattere amministrativo dove si muovono soggetti, istituzionali e non, ciascuno con propri compiti ben delineati.

D'altra parte, proprio l'aver creato questo Organismo centralizzato permette di conseguire due obiettivi: da un lato, la distinzione tra i poteri propositivi, spettanti, in particolare modo, all'Autorità giudiziaria, e quelli deliberativi, attribuiti, appunto, alla Commissione, dall'altro, l'omogeneità valutativa e decisionale in merito all'attuazione degli speciali programmi di protezione.

Nei giorni 20 e 21 luglio 1996, si è tenuta una riunione straordinaria della Commissione Centrale, volta ad individuare le linee strategiche di azione in ordine ad una serie di problematiche di carattere generale, in tema di protezione dei collaboratori della giustizia, che necessitavano un idoneo e ponderato approfondimento; linee strategiche che hanno poi trovato sostanziale attuazione nel corso dei lavori svolti nel semestre in esame, nell'ottica di quel "rigore" nell'applicazione delle regole della protezione a cui il predetto Collegio correttamente ispira il suo lavoro.

Tra i diversi temi trattati, è stato esaminato quello relativo alle misure di tutela ed assistenza adottate in via d'urgenza dal Capo della Polizia.

In una prospettiva intesa a ridurre il più possibile il ricorso a tali misure, attese le patologie che il loro distorto uso ha determinato nel sistema, la Commissione ha preso l'impegno di accelerare i tempi delle sue deliberazioni in tema di ammissione allo speciale programma di protezione.

Consapevole del carattere di eccezionalità delle misure urgenti di tutela, la Commissione ha quindi invitato il Capo della Polizia a trasmettere immediatamente a detto Collegio le relative richieste di protezione; dette istanze, infatti, quando ciò si può desumere dal loro contenuto, vengono considerate come proposte di definizione del programma speciale di protezione avanzate da parte dei Procuratori interessati.

E' stato inoltre considerato che i ridottissimi tempi di attesa della deliberazione della Commissione - sette-dieci giorni - possono evitare al Capo della Polizia l'onere di adottare le misure urgenti, perché non più giustificate le stesse dalla "lentezza" dell'intervento deliberativo della Commissione stessa; viceversa, si dovrebbe poter delegare agli Organi territoriali delle località di origine l'applicazione delle idonee misure ordinarie di tutela, rafforzate da quegli interventi anche di tipo assistenziale finalizzati alla sicurezza delle persone per il tempo strettamente necessario all'adozione della predetta determinazione.

In tale prospettiva, pertanto, la Commissione ha auspicato l'immediato avvio operativo dell'iniziativa del Servizio Centrale di Protezione - di cui si parlerà nel prossimo capitolo - di compiere, in sede di ammissione al programma, la c.d. "istruttoria tecnica" sul luogo ove nasce la collaborazione,

finalizzata, tra l'altro, ad acquisire quelle notizie utili alla deliberazione in ordine allo speciale programma di protezione.

La Commissione, inoltre, ha ritenuto di dover meglio precisare le tipologie dei comportamenti scorretti passibili di revoca dello speciale programma di protezione, nella considerazione che tali condotte presuppongono, di per sé, un'attenuazione del pericolo sia perché possono configurare una rinuncia implicita alla protezione, sia in quanto possono rendere impossibile garantire la sicurezza necessaria alla corretta attuazione del programma medesimo.

E' stato quindi inserito nel programma di protezione - come si è accennato nel precedente capitolo - da sottoporre alla firma degli interessati, un elenco, ancorché non esaustivo, dei comportamenti che possono determinare la revoca del programma stesso.

Nei casi di violazioni comportamentali più lievi, poi, la Commissione può formulare una diffida formale nei confronti del soggetto interessato, con la possibilità, in caso di ulteriore inosservanza degli obblighi allo stesso imposti, di revocargli il programma speciale di protezione, dopo aver ovviamente espletato la procedura di cui all'art. 5, D.I. n. 687/1994.

E' chiaro che di fronte al compimento di reati, non sarà necessario attendere l'esito dell'accertamento giurisdizionale delle responsabilità, ma rileverà la condotta in sé come causa dell'inattuabilità delle misure tutorie previste dal programma speciale di protezione.

Di indubbia rilevanza, poi, la presa di posizione della Commissione in ordine ai casi di *bis in idem*; dopo la revoca - ma anche dopo la non

concessione - del programma speciale di protezione è considerata inammissibile la nuova proposta di un analogo programma o delle misure di tutela urgenti che non sia basata su elementi effettivamente nuovi rispetto a quelli dell'originaria richiesta.

In tema di cambiamento delle generalità, inoltre, la Commissione, nella consapevolezza dell'esigenza di considerare tale strumento una misura assolutamente eccezionale, ha ritenuto che, in linea di massima, lo stesso vada utilizzato solo contestualmente alla definitiva uscita dal programma speciale di protezione ai fini di un più sicuro reinserimento nel tessuto sociale.

La specifica normativa prevede infatti che la predetta misura tutoria sia concessa solo quando le altre misure previste dal programma speciale di protezione si siano rivelate inadeguate. L'interessato, tra l'altro, deve aver rilasciato dichiarazioni riguardanti organizzazione criminali di elevata aggressività o tali, ad ogni modo, da potergli arrecare un grave pregiudizio personale.

Sempre in linea di principio, poi, le persone ammesse al cambiamento delle generalità non dovrebbero avere più pendenze giudiziarie, né essere sottoposte a misure detentive che comunque pregiudichino l'utilità di tale strumento.

Ma è soprattutto in tema di approvazione e cessazione del programma speciale di protezione che la Commissione Centrale, in questo semestre, ha dato il giusto risalto al suo ruolo decisionale, facendo proprie quelle competenze che il Legislatore le ha chiaramente assegnato.

Inammissibili sono state giudicate le proposte che non rechino la necessaria motivazione, nei casi di mancata redazione del verbale d'intenti previsto dal Regolamento "pubblico".

La Commissione ha poi riaffermato la priorità del momento valutativo della gravità e dell'attualità del pericolo, requisiti indispensabili per il ricorso al programma, che devono scaturire direttamente dalla rilevanza della collaborazione e non già da un semplice contributo non particolarmente qualificato o, addirittura, da fattori esterni alle rivelazioni offerte dal collaboratore.

In particolare, è stato ribadito che le dichiarazioni meramente confessorie, non dimostrando da sole l'esistenza di un elevato rischio, non danno luogo allo speciale programma di protezione, a meno che non si motivi chiaramente che dette rivelazioni - attesa anche la partecipazione del collaboratore ad organizzazioni di indubbia pericolosità sociale - siano di tale spessore ed utilità investigativa da determinare una situazione di grave ed imminente pericolo nei confronti di chi le ha rilasciate.

Allo stesso modo, la ripetitività delle dichiarazioni da parte di più collaboratori sullo stesso evento o scenario criminoso può dimostrare l'insussistenza di un particolare stato di pericolo, ferma restando, naturalmente, la rilevanza di tali rivelazioni ai fini processuali.

Di indubbio interesse anche l'atteggiamento adottato dalla Commissione Centrale in merito alla cessazione del programma speciale di protezione ed ai momenti immediatamente precedenti e seguenti alla fuoriuscita da detto sistema.

Essa ha innanzitutto ritenuto di non dover ulteriormente proseguire nell'iniziativa, assolutamente sperimentale e peraltro estremamente limitata, della c.d. "capitalizzazione": ai fini dell'avvio di attività produttive autonome a carattere prettamente commerciale e della cessazione dell'assistenza economica da parte dello Stato, infatti, sono stati anticipati - di solito rateizzandoli in poche soluzioni - gli emolumenti dalla normativa attribuiti al collaboratore ed al suo nucleo familiare e quantificati per un periodo di tempo pari alla presumibile durata minima del programma speciale di protezione, in un calcolo costi-benefici comunque vantaggioso per l'Amministrazione.

Sempre nella prospettiva del reinserimento sociale, comunque, la Commissione ha decisamente approvato l'attività svolta dal Servizio Centrale di Protezione ai fini dell'avvio al lavoro dei titolari di programma di protezione e di cui si avrà modo nella pagine successive di verificarne, sia pure in maniera sintetica, gli aspetti principali.

D'altra parte, la stessa Commissione si è giustamente preoccupata delle difficoltà, soprattutto economiche, cui può andare incontro una persona nel momento in cui cessa il programma.

E' stata avviata una rigorosa verifica dei programmi esistenti e della sussistenza del presupposto del pericolo nei confronti dei rispettivi titolari, anche in considerazione dello stato dei procedimenti su cui hanno inciso le dichiarazioni dagli stessi rese.

Accertata l'insussistenza di una situazione di rischio tale da rendere necessaria la prosecuzione delle misure tutorio-assistenziali disposte sulla

base della legislazione di settore, diversi programmi speciali di protezione non sono stati o non vengono rinnovati.

Per evitare i traumi determinati da un distacco troppo immediato dall'assistenza dello Stato e favorire il reinserimento sociale, garantendo nel contempo un idoneo livello di sicurezza, viene disposta la prosecuzione - ultrattiva rispetto all'efficacia del programma - delle sole misure dell'assegno di mantenimento e del pagamento del canone di locazione dell'alloggio "protetto" per un adeguato periodo di tempo, comunque non superiore a dodici mesi.

Un approccio graduale, quindi, allo stato di autonomia economica, dopo una sorta di "traghettamento", ad opera dello Stato, verso i lidi di una vita "normale", sempreché l'interessato abbia nel tempo dato prova di meritare questo rapporto fiduciario con le Istituzioni.

A fronte di questa approfondita attività di verifica e del giusto rigore nella valutazione delle violazioni comportamentali e nella conseguente applicazione della sanzione della revoca del programma, alcune persone hanno intrapreso specifici contenziosi in sede amministrativa avverso i relativi provvedimenti con cui si è disposta la cessazione del programma stesso.

Pur se ancora nella fase interlocutoria relativa al giudizio sulle istanze di sospensione dei provvedimenti impugnati, i risultati fino ad ora conseguiti dinanzi al Giudice amministrativo appaiono confermare la legittimità formale dei procedimenti osservati dalla Commissione o dal Capo della Polizia e

l'esistenza di una piena, esclusiva discrezionalità sostanziale nelle scelte adottate dai predetti Organi.

La Commissione, in ragione di quanto premesso ed in virtù anche dell'aumento costante del numero delle persone da proteggere, ha notevolmente intensificato la sua attività; al fine di smaltire tempestivamente, in via burocratica, le numerose, articolate deliberazioni adottate, si è provveduto alla riorganizzazione dell'Ufficio di Segreteria.

Così come auspicabile potrebbe rivelarsi, in futuro, un maggior coinvolgimento dei componenti della Commissione stessa - per alcuni di loro potendosi ipotizzare anche un distacco a tempo pieno - nello svolgimento dei compiti di competenza di detto Collegio, al fine di un sempre più approfondito e ponderato lavoro istruttorio, momento questo fondamentale per un'attività decisionale adeguata alle concrete vicende dei singoli casi.

CAPITOLO IV

Le iniziative del Servizio Centrale di Protezione

PAGINA BIANCA

1. L' "istruttoria tecnica": il momento predecisionale

Si è avuto modo di verificare nelle pagine precedenti che per eliminare i descritti effetti distorsivi del sistema di protezione occorre che il ricorso alle misure urgenti di protezione si mantenga in linea con lo spirito della norma che ha voluto individuare nell'attività della Commissione Centrale e del Capo della Polizia momenti decisionali precisi e ben distinti tra di loro.

Appare infatti fondamentale che l'*iter* verso l'eventuale "protezione speciale" - che necessariamente richiede un'appropriata istruttoria e ponderate valutazioni - sia graduale e, comunque, mai tale da condizionare la decisione finale sul tipo di tutela da accordare; in sostanza, gli interventi finalizzati alla protezione delle persone in attesa della deliberazione della Commissione Centrale devono sempre permettere una sorta di "via di fuga", la possibilità, in caso di decisione negativa, di non esporre le stesse ad una situazione di pericolo superiore rispetto a quella originaria.

Al fine di ridurre gli inconvenienti che l'esperienza ha fatto registrare fino ad oggi, oltre ai correttivi normativi che si potrebbero apportare e di cui si è già detto in precedenza, il Servizio Centrale di Protezione sta procedendo alla realizzazione di una sorta di "*istruttoria tecnica*" - di cui si è già fatto cenno - da effettuarsi prima di operare qualsiasi trasferimento.

Infatti, si avverte, con sempre maggiore consapevolezza, la necessità di poter immediatamente disporre di una serie di informazioni particolarmente importanti per decidere ed attuare gli interventi di tutela e di assistenza più adeguati al caso concreto.

Appare ovvio che tali notizie possono essere idoneamente acquisite solo attraverso il tempestivo intervento di funzionari del Servizio Centrale di Protezione sul luogo di nascita della collaborazione, dove sarà quindi possibile intraprendere gli opportuni contatti con il Magistrato proponente, con l'Organo investigativo interessato, con le Autorità locali di P.S. e dove, soprattutto, si potranno "intervistare" il collaboratore ed i suoi familiari.

Il quadro informativo che se ne può trarre appare di enorme rilevanza: dall'individuazione dell'area criminale da cui proteggere il collaboratore al grado di pericolosità degli accusati, dall'eventuale estensione ai suoi familiari del rischio riscontrato alle caratteristiche sociali, culturali ed economiche di quel nucleo ai fini del più adeguato orientamento circa il "tipo di vita" da poter prospettare loro. A tale riguardo, si consideri quanto può essere importante questo tipo di indagine per l'eventuale scelta dell'area geografica ove poter trasferire tali soggetti.

Detta attività informativa permette di conseguire almeno tre significativi risultati.

Innanzitutto, la *relazione tecnica* frutto delle notizie raccolte contribuirà a fornire alla Commissione Centrale un quadro informativo decisamente più completo sul caso sottoposto alla sua attenzione al fine di pervenire ad una rapida, accorta decisione sulla proposta di definizione dello speciale programma di protezione in esame.

Secondariamente, lo stesso Servizio Centrale di Protezione, possedendo per tempo utili strumenti conoscitivi, sarà in grado di approntare, da subito ed

ove deliberato, un piano di protezione e di assistenza il più adeguatamente modellato sulle esigenze delle persone da proteggere.

In ultima istanza, infine, il contatto immediato con i "tecnici" del Servizio Centrale di Protezione consente al collaboratore e agli eventuali familiari un'esatta cognizione dei diritti e dei doveri ad essi imputati al momento dell'ingresso nel "mondo della protezione". E' appena il caso di sottolineare la delicatezza di questi momenti in cui appare fondamentale evitare qualsiasi tipo di aspettativa non conforme ai parametri dettati dalla normativa vigente.

Iniziare il rapporto fiduciario tra le Istituzioni ed i collaboratori di giustizia sulla base di una precisa conoscenza delle regole preventivamente stabilite dal Legislatore: questo il passaggio obbligato di un sistema di protezione efficace.

2. La razionalizzazione della distribuzione territoriale e l'importanza della centralizzazione del dato

Si è già avuto modo di vedere come, proprio attraverso l'istruttoria svolta *in loco* e l'intervista delle persone da proteggere, il Servizio Centrale di Protezione - nella breve attesa della decisione della Commissione Centrale - provveda ad acquisire le notizie necessarie sia a soddisfare - nei limiti consentiti dalla normativa di settore - le esigenze di vita e, soprattutto, di reinserimento sociale di dette persone, sia ad individuare ogni possibile fonte di pericolo al fine di potervi fare fronte nella maniera più idonea.

Ma non possono certo limitarsi solo a queste le esigenze da prendere in considerazione nel momento in cui nasce la collaborazione.

Sussiste, innanzitutto, l'ineludibile necessità di evitare l'intasamento del territorio e, quindi, il rischio di bloccare di fatto l'attività delle Forze di polizia nei servizi di tutela e, più in generale, di mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Proprio in quest'ottica, d'altra parte, si avverte altrettanto prioritariamente l'esigenza di conseguire la massima equità nella dislocazione dei collaboratori e dei loro familiari nelle varie province di destinazione, al fine di non appesantire eccessivamente alcune strutture territoriali delle Forze dell'ordine piuttosto che altre.

Così come è altresì fondamentale che i familiari dei collaboratori della giustizia detenuti non siano trasferiti in aree geografiche eccessivamente distanti dagli Istituti penitenziari - da individuare possibilmente nel settentrione - ove sono ristretti i loro congiunti; ciò al fine di evitare accompagnamenti di familiari per colloqui in carcere - atteso che sono sei al mese, in genere, quelli consentiti - eccessivamente onerosi e stressanti.

Man mano che l'esperienza operativa metteva in luce la molteplicità degli aspetti da tenere presente nel momento predecisionale al trasferimento delle persone da proteggere, si avvertiva sempre più nettamente la necessità di poter analizzare, anche "incrociandole", il maggior numero di notizie attinenti alla collaborazione in esame.

Proprio per sopperire a detta esigenza, è stato recentemente costituito, presso la Sezione Informatica del Servizio Centrale di Protezione, un apposito Ufficio che, avvalendosi dei necessari strumenti tecnologici, cura la

“centralizzazione” dei dati relativi alla distribuzione territoriale delle persone protette.

Il progetto è quello di far confluire in unico “contenitore” informatico tutte le notizie concernenti la consistenza numerica delle Forze di polizia nelle varie province in rapporto con la popolazione, la presenza di influssi mafiosi, l'esistenza di Istituti carcerari con particolare riguardo a quelli che ospitano detenuti soggetti all'applicazione dell'art. 41 *bis* dell'Ordinamento penitenziario, gli eventuali flussi migratori, ecc....

Gli obiettivi perseguiti appaiono a questo punto evidenti.

Da un lato, si vuole rispettare le capacità ricettive di ciascuno specifico ambito territoriale utilizzabile, dall'altro, occorre altresì coniugare la realizzazione delle primarie esigenze tutorie con l'attuazione dei nondimeno importanti interventi assistenziali e di reinserimento sociale, al fine di assicurare al collaboratore le condizioni di massima serenità e garantire alla Magistratura inquirente la possibilità di gestire uno “strumento” sempre più efficace nel contrasto dei fenomeni criminosi organizzati.

3. Il programma speciale di protezione: il “progetto di vita”

A. - LA PARTECIPAZIONE AGLI IMPEGNI DI GIUSTIZIA

La deposizione processuale del collaboratore di giustizia - o comunque la sua partecipazione all'impegno di giustizia - rappresenta uno dei più significativi presupposti e, nel contempo, la primaria finalità dell'intero sistema di protezione.

Si è già avuto modo di verificare l'enorme mole di appuntamenti processuali a cui hanno partecipato quest'anno i collaboratori di giustizia, così come la percentuale delle mancate partecipazioni dei collaboratori ai processi: fenomeno quest'ultimo a volte imputabile a decisioni del collaboratore stesso, altre volte, invece, dipendente da disagi ascrivibili all'effettiva difficoltà delle Forze di polizia presenti sul territorio - quasi esclusivamente Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri - a sostenere il descritto impegno.

Decisamente apprezzabile, quindi, si rivela l'atteggiamento di quelle Autorità giudiziarie che formulano le richieste di convocazioni con congruo anticipo, ponendo così le Forze di polizia deputate ai relativi servizi di accompagnamento nelle condizioni più idonee per il miglior espletamento degli stessi.

Nonostante ciò, non sempre si riesce ad assicurare il rispetto degli appuntamenti processuali da parte dei collaboratori di giustizia; il rifiuto della partecipazione processuale generalmente formulata dal collaboratore a ridosso dell'impegno di giustizia, quando cioè non è più possibile evitare o limitare i danni conseguentemente prodotti, rappresenta un'eventualità di fronte alla quale al Servizio Centrale di Protezione non può imputarsi alcuna responsabilità.

Al riguardo e per una migliore comprensione di quanto si va rappresentando, giova precisare che i compiti di accompagnamento e scorta dei collaboratori ai vari adempimenti processuali vengono assolti dalle strutture di polizia territoriali, nei cui confronti - stante il vigente sistema normativo di attribuzione delle competenze tutorie ed assistenziali - il Servizio Centrale di Protezione ha il solo compito di comunicare l'esigenza di giustizia, in