

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. XCI  
n. 4

## RELAZIONE

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

(Secondo semestre 1997)

*(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)**

\_\_\_\_\_  
**Comunicata alla Presidenza il 29 maggio 1998**  
\_\_\_\_\_



**INDICE**

Premessa .....	Pag. 7
----------------	--------

**Parte prima****IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I DATI****CAPITOLO I***I programmi speciali di protezione*

1. Le proposte di protezione.....	» 11
2. Le delibere della Commissione centrale e le cosiddette misure urgenti del Capo della polizia.....	» 14
3. Gli altri numeri della protezione .....	» 16

**CAPITOLO II***L'efficacia dei programmi speciali di protezione*

1. Le verifiche periodiche dei programmi speciali di protezione .....	» 24
2. Le violazioni del codice comportamentale. Collaboratori di giustizia e libertà personale .....	» 26

**CAPITOLO III***Le modalità generali di applicazione*

1. La protezione	
a) gli appuntamenti giudiziari: gli accompagnamenti e la videoconferenza .....	» 31

b) la documentazione di copertura e il cambiamento delle generalità . . . . .	»	32
c) la detenzione in carcere . . . . .	»	33
d) i benefici penitenziari . . . . .	»	34
2. Verso il reinserimento sociale		
a) l'assistenza . . . . .	»	37
b) il lavoro . . . . .	»	39
3. I minori		
a) l'istruzione scolastica . . . . .	»	41
b) il ruolo della famiglia e delle istituzioni . . . . .	»	44

### *Parte seconda*

## IL SISTEMA DI PROTEZIONE: VERSO LA RAZIONALIZZAZIONE

### CAPITOLO I

#### *Gli sviluppi normativi*

1. Le linee ispiratrici del disegno di legge di modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia . . . . .	»	49
2. Le ulteriori riflessioni . . . . .	»	51

### CAPITOLO II

#### *Gli sviluppi organizzativi*

1. La presenza specialistica sul territorio . . . . .	»	58
2. Il «libro delle regole» . . . . .	»	60
3. Il settore sanitario . . . . .	»	60

CAPITOLO III

*La cooperazione internazionale*

1. I rapporti bilaterali . . . . .	»	63
2. Il seminario europeo . . . . .	»	67
Considerazioni conclusive . . . . .	»	71



## PREMESSA

La relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, che il Ministro dell'Interno presenta ogni sei mesi al Parlamento, ai sensi dell'art. 16, del Decreto Legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella Legge 15 marzo 1991, n. 82, ha sinora assunto - per unanimità di consensi - una valenza informativa utile ai fini sia dell'analisi e della valutazione del fenomeno della collaborazione con la giustizia, sia dell'individuazione di adeguate strategie operative.

Nel momento della redazione, nasce sempre la speranza che questo tipo di elaborato possa non solo corrispondere adeguatamente alle esigenze conoscitive delle Camere, ma anche rappresentare un utile contributo al dibattito sull'utilità e sulla gestione dei collaboratori di giustizia, riconducendo i termini della discussione ed i soggetti interessati su piani più asettici di approccio al fenomeno per un miglioramento del sistema di protezione.

Ciò, perché appare assolutamente inelusibile salvaguardare e perfezionare uno strumento investigativo che si è rivelato utile nella lotta al crimine organizzato.

In tale ottica, ricalcando l'impostazione già adottata nella precedente relazione, si è inteso articolare il presente lavoro in modo da privilegiare gli aspetti informativi e statistici del fenomeno, al fine di offrire al lettore ed allo studioso il maggior numero possibile di dati da analizzare, evitando, al contempo, di influenzarne il punto di vista.

La cennata impostazione - che si traduce necessariamente in una maggiore sinteticità espositiva - è motivata anche dalla presentazione - avvenuta nel marzo del 1997 - del disegno di legge di iniziativa governativa di modifica della normativa sui collaboratori di giustizia, che rende ormai superfluo l'esame di quelle problematiche la cui soluzione si ritiene possa essere conseguita con l'approvazione del cennato progetto legislativo.

In questo delicato percorso espositivo incoraggia comunque la certezza dei risultati positivi che, pur in presenza delle inevitabili anomalie riscontrate, sono stati fin qui conseguiti da un sistema di protezione adottato a modello da numerosi Paesi stranieri.



**PARTE PRIMA**  
**IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I DATI**



## CAPITOLO I

### I PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

#### *1. Le proposte di protezione*

Nel secondo semestre del '97 sono state presentate al Capo della Polizia - ai sensi dell'art. 11, comma 1, ult. parte, della Legge 15 marzo 1991, n. 82, e dell'art. 4 del Decreto Interministeriale del 24 novembre 1994, n. 687 - 81 proposte di misure "urgenti" di protezione speciale per altrettanti collaboratori di giustizia; in sostanza, in questi casi il Procuratore proponente ha reputato esistente una situazione di pericolo così imminente da non poter attendere la decisione della Commissione Centrale ex art. 10 della predetta legge e tale da richiedere l'intervento urgente da parte del Capo della Polizia mediante il Servizio Centrale di Protezione.

Sono stati 81 i collaboratori per i quali è stata richiesta l'adozione urgente di misure di tutela e di assistenza e 314 i familiari, per un totale di 395 persone.

Si registra, quindi, un lieve calo rispetto al semestre precedente, in cui erano stati, rispettivamente, 91 e 370 i collaboratori di giustizia ed i loro familiari per i quali gli Organi proponenti avevano avvertito la necessità di interventi tutori immediati.

Tale diminuzione, peraltro, risulta inapprezzabile ove si consideri il naturale rallentamento dell'attività degli Uffici giudiziari nei mesi di agosto e settembre, che comporta inevitabilmente una flessione anche nelle proposte di situazioni collaborative.

A conferma di ciò, occorre sottolineare che si mantiene pressoché inalterata la media, registrata ormai da tempo, secondo la quale entrano nel siste-

ma di protezione un nuovo collaboratore di giustizia e 4 familiari ogni due giorni.

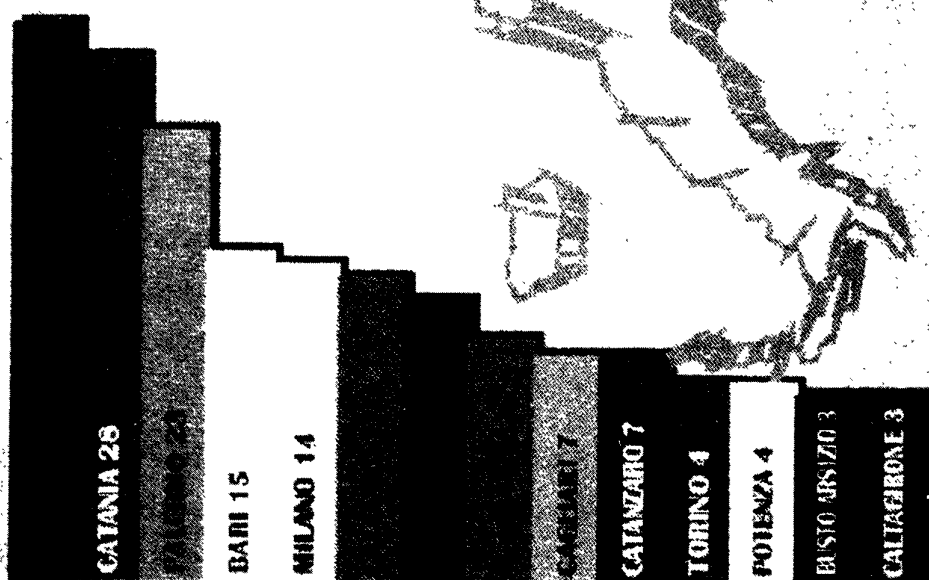
Siamo quindi in presenza di numeri di indubbio rilievo che lasciano desumere agevolmente quanto il fenomeno della collaborazione con la giustizia sia vitale; certamente un motivo in più per accelerare i tempi di esame del disegno di legge presentato dall'Esecutivo al Senato l'11 marzo 1997 per la revisione della specifica normativa.



Ricalcando quasi fedelmente l'andamento costantemente registrato in passato, anche nel semestre in esame sono state le Procure di Napoli e Cata-

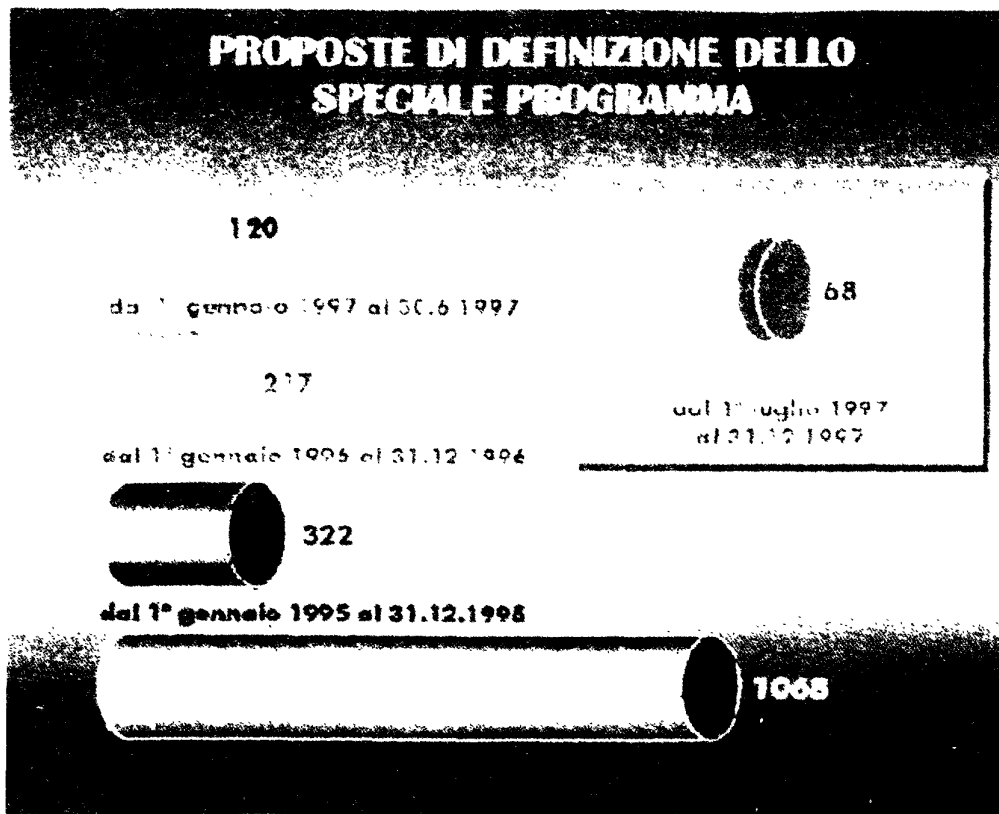
**PROCURE CON IL MAGGIOR NUMERO DI  
RICHIESTE DI MISURE URGENTI DI PROTEZIONE**

dal 1° luglio  
al 31 dicembre **1997**

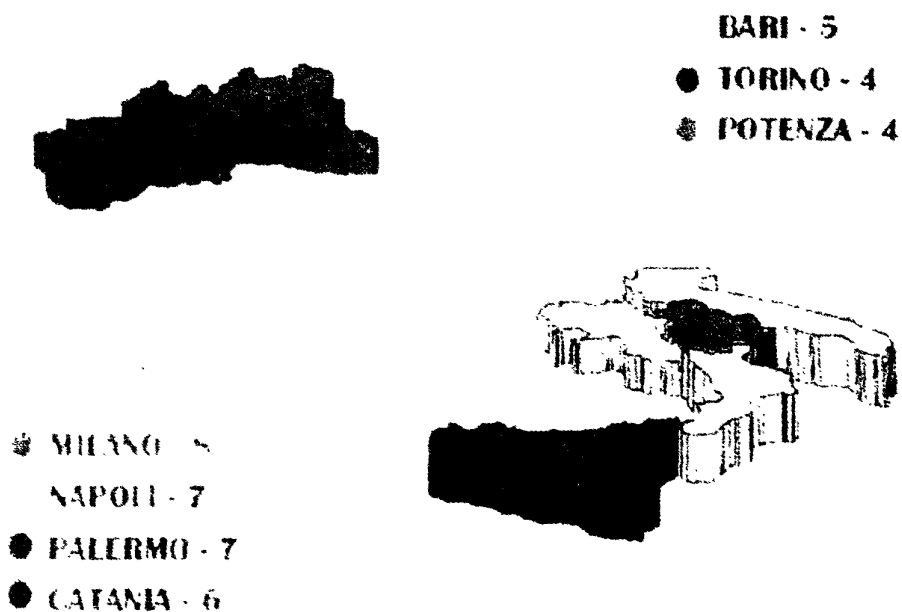


nia ad aver avanzato il maggior numero di proposte di adozione di misure tutelative ed assistenziali urgenti.

Sempre nel secondo semestre del '97 sono state 68 le proposte di definizione dello speciale programma di protezione, avanzate, tutte, dalle Procure della Repubblica.

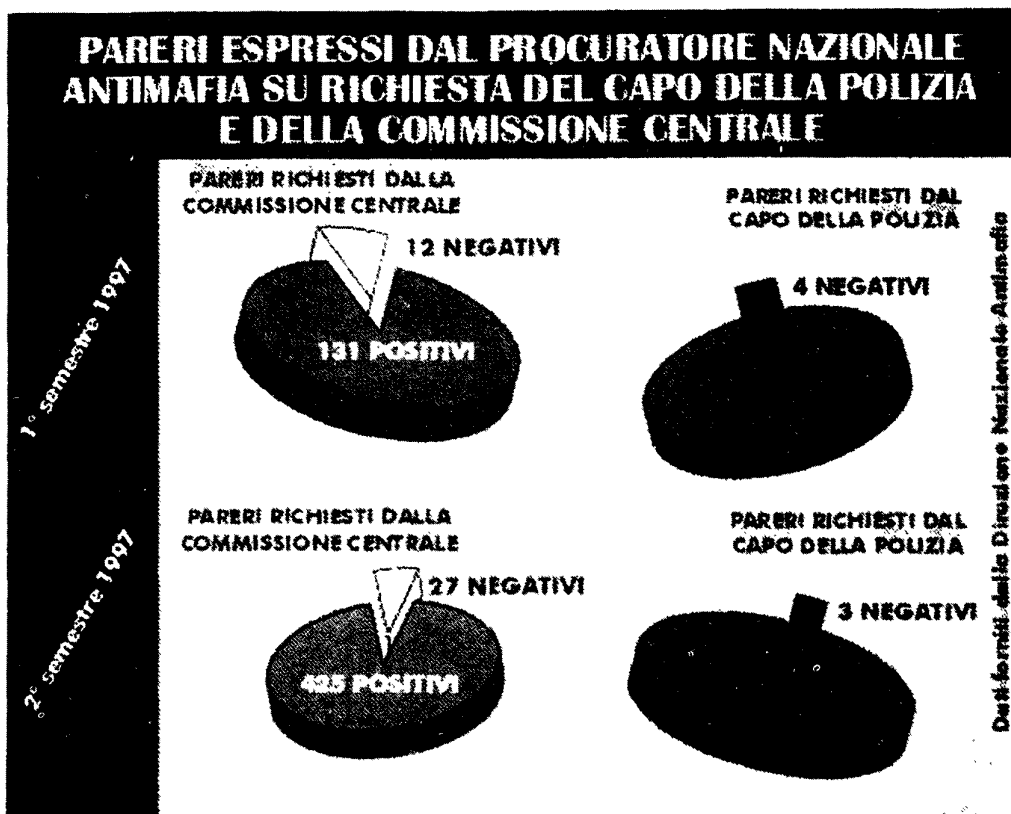


**PROVINCIE CON IL MAGGIOR NUMERO DI PROPOSTE DI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE**



Sono gli Uffici giudiziari di Milano, Napoli e Palermo ad avere proposto l'adozione del maggior numero di programmi speciali di protezione nel periodo temporale in esame.

In questo contesto, la fondamentale importanza del momento consultivo, rappresentato dal parere, sia pur non vincolante, espresso dal Procuratore Nazionale Antimafia in tema di ammissione dei collaboratori di giustizia alla speciale protezione, rappresenta ormai un dato di fatto assolutamente incontrovertibile.



## 2) Le delibere della Commissione Centrale e le c.d. misure urgenti del Capo della Polizia

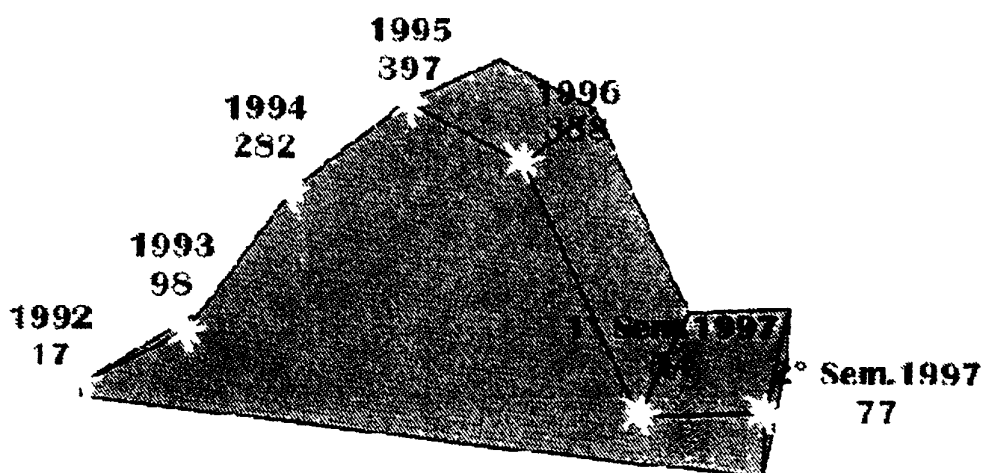
La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione degli speciali programmi di protezione ha tenuto, nel semestre in esame, 25 riunioni.

Sono state 137 le proposte di definizione di programma di protezione sulle quali detto Collegio ha formalmente definito il procedimento: in 77 casi ha deciso di ammettere altrettanti collaboratori di giustizia allo speciale programma di protezione, mentre sono state 60 le delibere di rigetto.

Si conferma, quindi, il metodo di lavoro - in linea con quanto previsto dalla normativa di settore - che la Commissione Centrale ha adottato dall'estate del '96; esso, lungi dal disincentivare il fenomeno della collaborazione, consente di selezionare più adeguatamente le situazioni di effettivo e concreto pericolo.

Nel prosieguo della Relazione si avrà modo di riscontrare come l'impegno selettivo con cui la Commissione sta svolgendo il compito affidatole dal Legislatore si manifesti anche nell'attività di verifica dei programmi speciali di protezione; allorché, cioè, la norma impone di controllare la rispon-

## PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE DEFINITI ANNUALMENTE



za dello strumento tutorio-assistenziale eccezionale alle finalità perseguite dalla specifica normativa.

### *3) Gli altri numeri della protezione*

Al 31 dicembre 1997 i collaboratori di giustizia sottoposti alle misure di protezione previste dalla Legge n. 82/1991 - sia quelle urgenti che quelle disposte con il programma speciale di protezione - sono 1084; con i familiari protetti - che ammontano a 4181 - il totale delle persone che compongono la "popolazione protetta" si attesta sulle 5265 unità.

In sei mesi il numero globale dei collaboratori di giustizia sottoposti a speciali misure di protezione è diminuito di 7 unità, mentre quello dei familiari è sceso di 769 unità.

Si registrano due dati importanti.

Innanzitutto, si consolida il rapporto di 1 a 4 tra il numero dei collaboratori di giustizia e quello dei familiari "al seguito"; secondariamente, modificatosi in misura lieve il numero complessivo dei collaboratori di giustizia protetti, si è realizzato un sostanziale equilibrio tra nuovi ingressi e fuoriuscite dal programma di protezione, dato positivamente valutabile, ove si consideri la necessità che il sistema di protezione possa sempre funzionare sulla base di un adeguato *turnover*.

Dei 1084 collaboratori di giustizia protetti, quelli che provengono dalla criminalità sono 1028, mentre i testimoni di eventi criminosi, non provenienti dalla malavita, sono 56.

Nonostante l'attuale normativa non consenta di differenziare il tratta-



to tutorio ed assistenziale in ragione del diverso status collaborativo (persona proveniente dal crimine o testimone), a cui peraltro intende provvedere il cennato disegno di legge, giova rilevare che il numero complessivo dei testimoni è aumentato; ciò, a smentita di una supposta "burocratizzazione" del rapporto con i testimoni che avrebbe finito - secondo taluni - per incentivare i fenomeni omertosi.



Dei 1028 collaboratori di giustizia provenienti dalla mondo del crimine, 363 appartenevano alla "mafia", 179 alla "camorra", 164 alla "ndrangheta", 93 alla "sacra corona unita", mentre 227 ad altre forme di criminalità, organizzata e non, 2 a formazioni terroristiche.

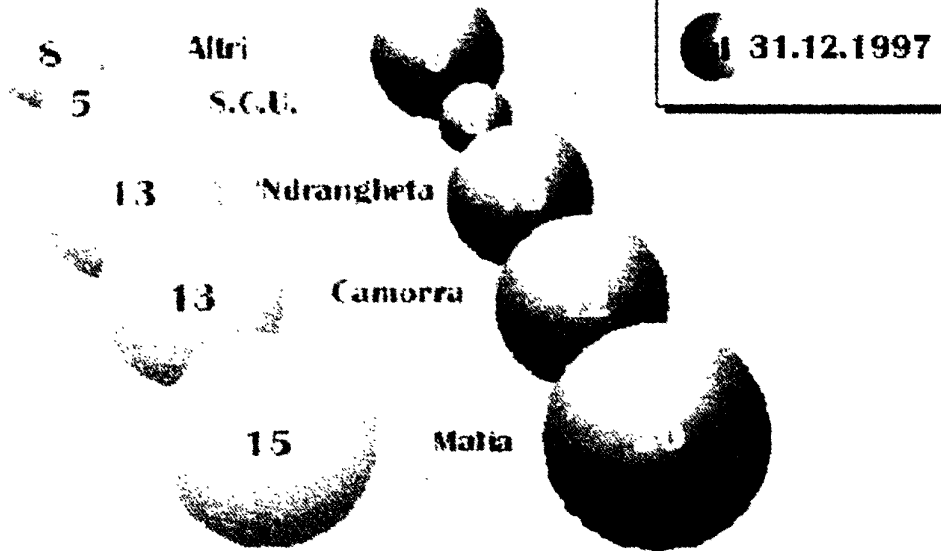
Dei 56 testimoni, invece, 20 hanno riferito di fatti di "mafia", 12 su delitti



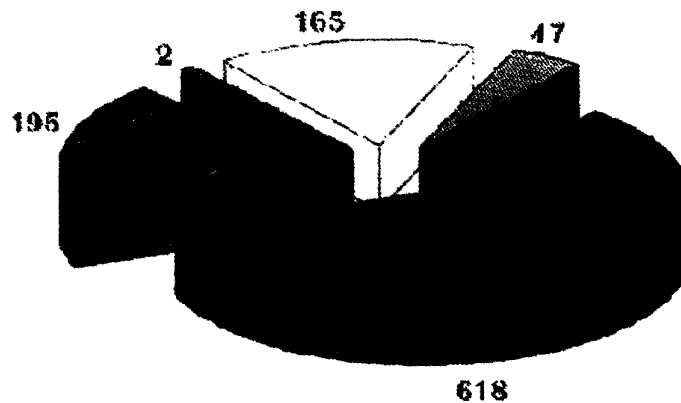
commessi dalla “camorra”, 10 hanno rilasciato dichiarazioni sulla “ ‘ndrangheta “, 5 hanno testimoniato su fatti attribuiti alla “sacra corona unita”, mentre i rimanenti 9 hanno fatto luce su eventi criminosi di altro genere e matrice.

Come detto, l’universo dei collaboratori di giustizia è costituito da più di cinquemila persone, le quali hanno loro vicende personali, un loro passato, legittime aspettative per il futuro; per ognuna di esse il programma speciale di protezione deve pertanto rappresentare un vero e proprio “progetto di vita” proiettato a realizzare quelle finalità di tutela e di reinserimento sociale che garantiscono il funzionamento del sistema di protezione così come lo ha delineato il Legislatore del ‘91.

## AREE CRIMINALI SULLE QUALI HANNO RIFERITO I TESTIMONI



## POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA



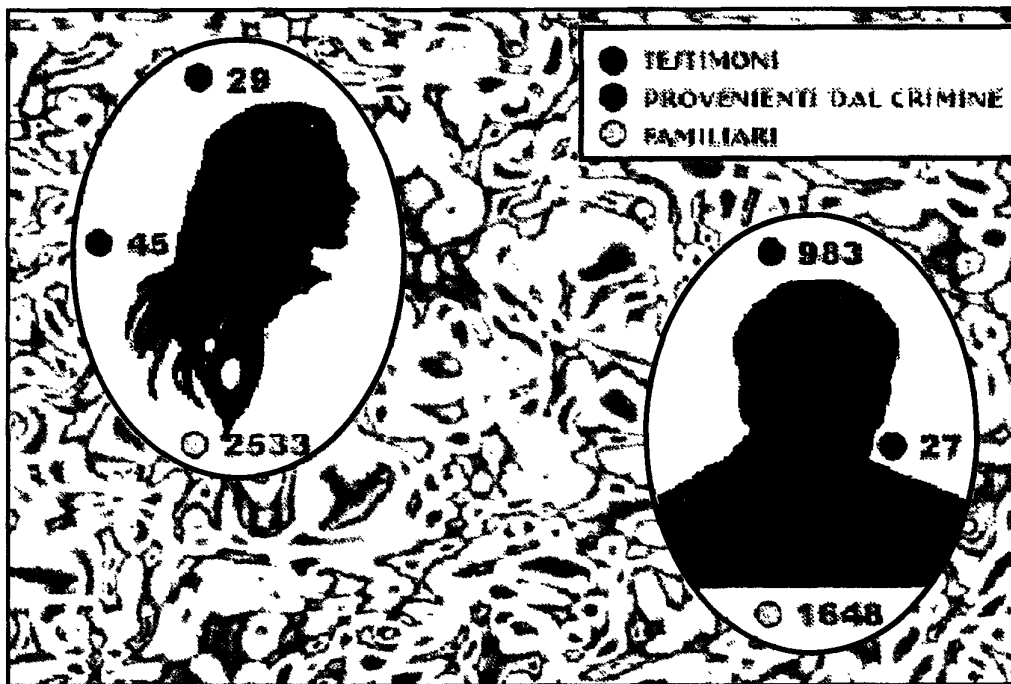
- Misure altern. alla detenz. ex art. 13 ter L. 82/91
- Ristretti in istituti penitenziari
- Liberi
- Detenuti extracarc. ex art. 13 bis L. 82/91
- Arresti domiciliari per vari motivi

Al fine di meglio adeguare gli interventi del Servizio Centrale di Protezione alle esigenze tutorie ed assistenziali delle persone protette, appare quindi quanto mai necessario conoscere una serie di dati attinenti la loro vita.

Di sicuro interesse, ad esempio, appare essere la distinzione per sesso dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

Degna di nota anche l'analisi dei dati anagrafici.

### DISTINZIONE DEI COLLABORATORI PER SESSO AL 31.12.97



### COLLABORATORI E FAMILIARI DIVISI PER FASCE D'ETÀ

da 0 a 18

2025

da 20 a 40

1049

da 19 a 25

488

da 41 a 60

444

oltre 60

177

645

367

1

57

14

da 0 a 18

da 19 a 25

da 26 a 40

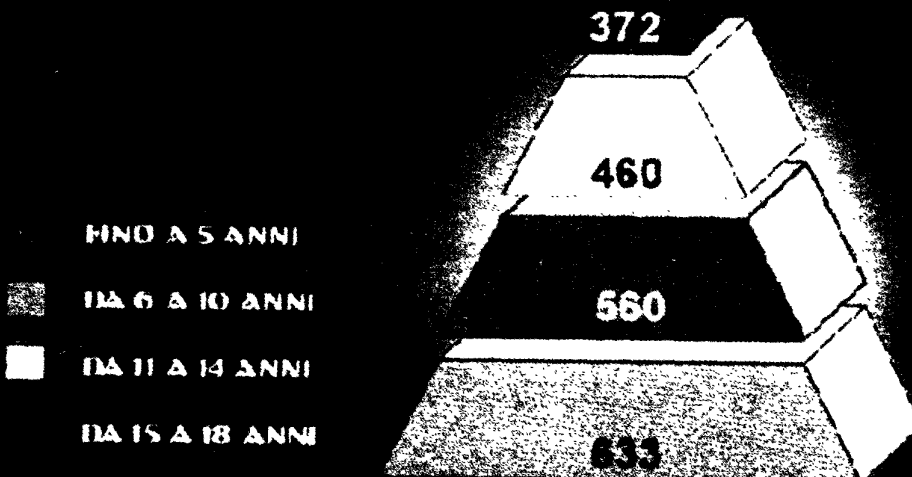
da 41 a 60

oltre 60

FAMILIARI  
 COLLABORATORI

### FAMILIARI MINORENNI

AL 31.12.1997



0 A 5 ANNI

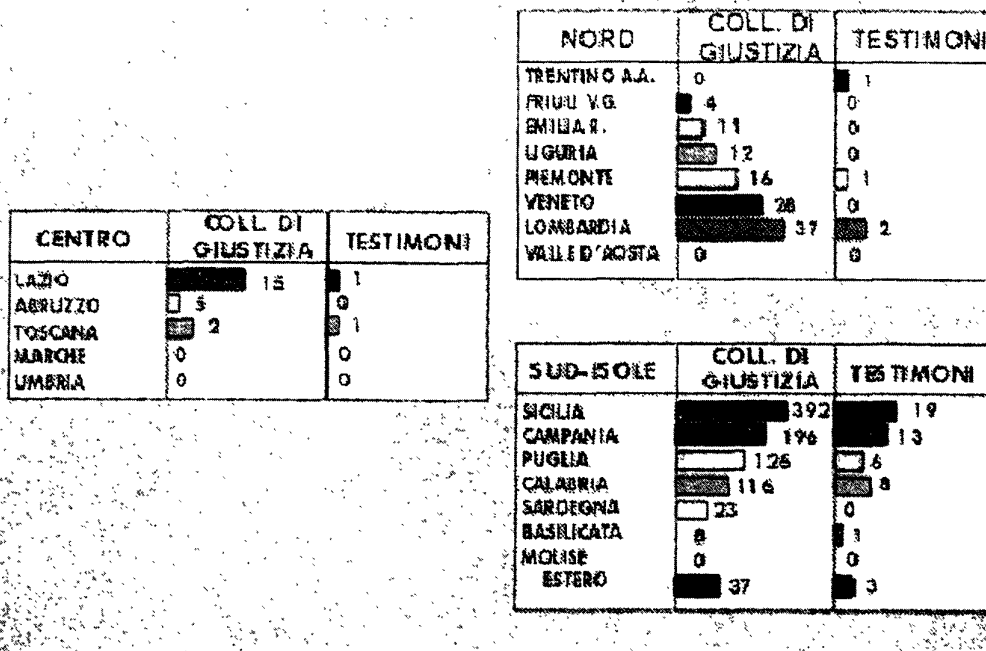
DA 6 A 10 ANNI

DA 11 A 14 ANNI

DA 15 A 18 ANNI

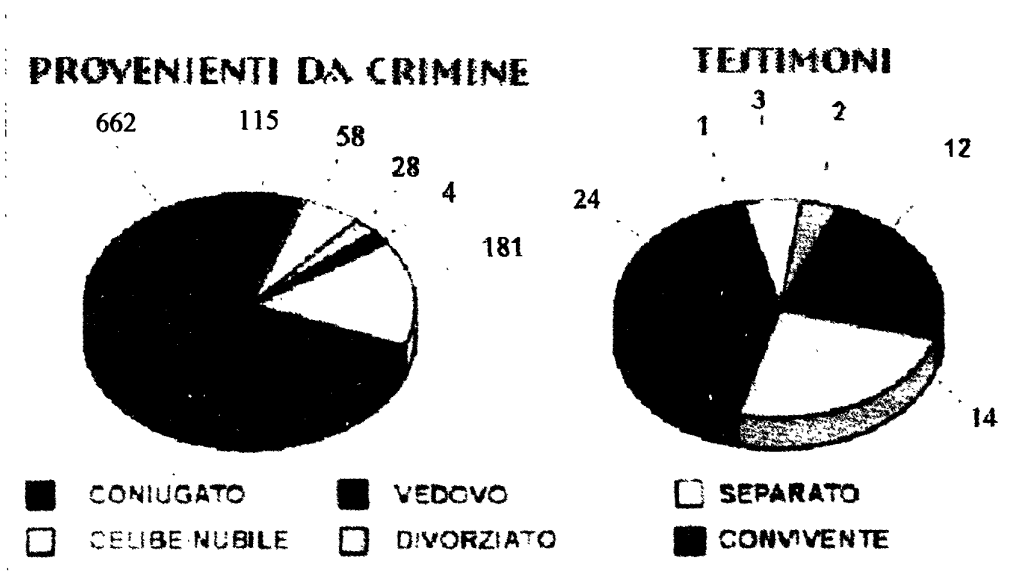
Nel prosieguo del presente elaborato, si avrà modo di accennare ad alcune problematiche riguardanti i minori sottoposti alle misure di protezione per la collaborazione dei loro familiari con gli Organi inquirenti; adesso, basti rilevare che l'età media delle persone sotto tutela risulta particolarmente giovane.

### COLLABORATORI DI GIUSTIZIA PROVENIENTI DAL CRIMINE E TESTIMONI SUDDIVISI PER REGIONI D'ORIGINE



In tema di stato civile dei collaboratori di giustizia, più del 63% risulta coniu-  
gato, mentre i celibi e le nubili rappresentano il 15%; l'11,6 dei collaboratori è in  
regime di convivenza, l'8,6 è divorziato o separato, mentre l'1,5% è vedovo.

### STATO CIVILE DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA PROVENIENTI DAL CRIMINE E DEI TESTIMONI



## CAPITOLO II

### L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

#### *1) Le verifiche periodiche dei programmi speciali di protezione*

Il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia sta ormai raggiungendo il settimo anno di età; ove solo si consideri che sono ancora sottoposte alla speciale tutela anche persone nei cui confronti erano state adottate misure di sicurezza e di assistenza già da parte dell'Alto Commissario Antimafia, appare evidente che possano esistere posizioni collaborative ormai spente, collegate a situazioni di pericolo attenuate nella gravità e nell'attualità.

Allo stesso modo, si possono verificare specifiche posizioni tutorie, anche più recenti, che - vuoi per motivi comportamentali della persona protetta, vuoi per una non esatta conoscenza iniziale del grado di rischio - debbono essere riesaminate attentamente ai fini dell'eventuale cessazione del programma speciale di protezione.

Non può che apprezzarsi, quindi, il lavoro svolto con estrema attenzione e nel più assoluto rispetto dei termini previsti dalla Commissione Centrale nell'esame dei programmi speciali di protezione sottoposti, in base alla normativa, a verifica annuale.

Nel semestre in argomento, la Commissione Centrale ha sottoposto a verifica 341 programmi speciali di protezione. Sono stati 268 i provvedimenti adottati, mentre negli altri casi il relativo procedimento è ancora in fase istruttoria.



Sono stati rinnovati 233 programmi di protezione, mentre 35 non sono stati prorogati; in 11 casi il mancato rinnovo è stato determinato anche da violazioni al codice comportamentale che la persona protetta sottoscrive all'atto dell'ingresso nel "mondo" della protezione e che, come già illustrato nelle precedenti Relazioni, consiste in una serie di obblighi - inseriti nello speciale programma di protezione - che le persone ammesse alla tutela si impegnano ad osservare, pena la sospensione o la revoca delle misure disposte in loro favore.

In 14 dei 35 programmi non prorogati, la Commissione ha adottato la formula della "ultrattività", cioè della prosecuzione delle sole misure assistenziali del programma di protezione, per periodi di tempo non superiori a dodici mesi.

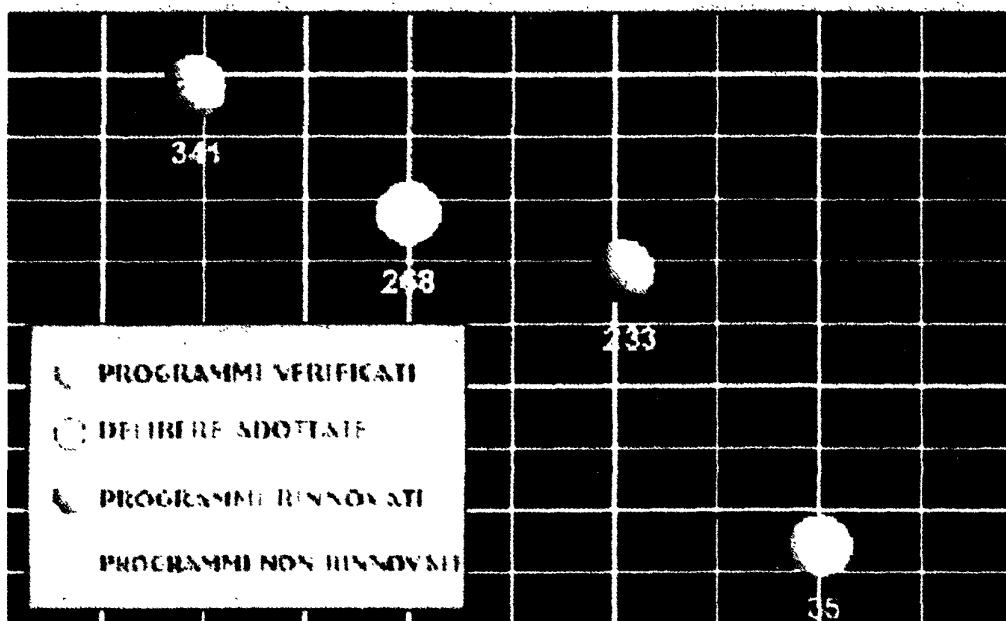
In sostanza, quindi, all'atto della decisione di non rinnovare il programma, a causa della riduzione dei termini del rischio e della concreta sussistenza di forme idonee per il reinserimento sociale, la Commissione Centrale ha deciso - come ulteriore, definitivo atto di sostegno - che, pur cessando l'efficacia del programma speciale di protezione, le sole misure assistenziali basilari - quali l'erogazione dell'assegno di mantenimento ed il pagamento del canone di locazione dell'appartamento posto nella disponibilità del collaboratore e della sua famiglia - continuassero ad essere sostenute dal Servizio Centrale di Protezione per un definito periodo di tempo.

Questa formula di fuoriuscita dal programma ha fatto registrare buoni risultati, soprattutto perché, allo stesso tempo, il Servizio Centrale di Protezione ha avuto in tal modo la facoltà di anticipare - anche in unica soluzione, spesso più gradita dagli interessati - le somme di denaro - ovviamente di modesta entità -

ancora da erogare in favore delle persone inserite nel programma non rinnovato.

## ANDAMENTO DELLE VERIFICHE DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

DAL 1 LUGLIO AL 31 DICEMBRE 1997



Giova infine rilevare che sono stati modificati 84 programmi speciali di protezione: per 38 di essi, la Commissione Centrale ha ridotto il numero delle persone inserite nel programma di protezione, mentre 46 programmi speciali sono stati estesi ad altri congiunti.

### *2) Le violazioni del codice comportamentale. Collaboratori di giustizia e libertà personale*

Il sistema di protezione si pone le finalità di tutelare, assistere e recuperare socialmente i collaboratori di giustizia ed i loro familiari attraverso gli strumenti organizzativi ed operativi della mimetizzazione

e dell'anonimato, nel presupposto che assicurare la riservatezza equivalga a garantire la sicurezza.

Tale modulo operativo viene peraltro adottato dai sistemi ordinamentali stranieri che già da molto tempo utilizzano lo strumento della collaborazione.

Il Legislatore ha costruito un sistema nel quale si muovono determinati soggetti, giudiziari ed amministrativi, ed ai quali competono le seguenti funzioni:

- a) all'Autorità giudiziaria, gli aspetti propositivi della protezione e, ovviamente, quelli legati alla libertà personale dei collaboratori di giustizia;
- b) alla Commissione Centrale, i profili decisionali in ordine alla concessione del programma di protezione;
- c) al Servizio Centrale di Protezione, il momento esecutivo della protezione e dell'assistenza di dette persone.

Spetta quindi agli Organi amministrativi il compito di decidere e gestire i momenti della tutela, dell'assistenza e del reinserimento sociale, mentre compete alla Magistratura il ruolo fondamentale connesso, da un lato, alla proposta di concessione del programma di protezione e, dall'altro, alla decisione circa i benefici penali e penitenziari da concedere ai collaboratori stessi.

La non irrogazione o la revoca delle misure cautelari, i benefici sia penali - quali gli sconti di pena - che penitenziari - come l'affidamento in prova al servizio sociale e la detenzione domiciliare - vengono infatti concessi dalle Autorità Giudiziarie in costanza di una collaborazione con la giustizia.

La valutazione, inoltre, della pericolosità sociale e della reiterabilità dei comportamenti criminosi spetta esclusivamente all'Autorità Giudiziaria che ne tie-

ne conto, nel modificare o nel revocare le misure cautelari ovvero nel mantenerle o nel graduarle (arresti domiciliari, obbligo di presentazione alle Autorità di P.S., divieto di espatrio); allo stesso modo, valuta la qualità soggettiva degli imputati collaboratori ed il fatto che la sorveglianza degli stessi, una volta inseriti nel circuito di protezione, diventa obiettivamente più difficile per i meccanismi di mimetizzazione adottati al fine di assicurarne la protezione.

Nella parte dedicata agli sviluppi normativi, si avrà modo di accennare alle modifiche che il disegno di legge di revisione delle disposizioni in tema di collaboratori di giustizia intende apportare al fine di razionalizzare il momento premiale, anche nella prospettiva di svincolarlo da quello tutorio.

I compiti normativamente affidati al Servizio Centrale di Protezione ed alle Forze di Polizia a competenza generale sono, esclusivamente, quelli della tutela e dell'assistenza e non anche quelli della custodia e della sorveglianza dei collaboratori di giustizia in libertà.

L'attività decisionale ed esecutiva degli Organi amministrativi, svolta in ottemperanza delle disposizioni vigenti, comporta, nello spirito della cennata mimetizzazione, che le persone in protezione vengano avviate, anche attraverso la predisposizione della necessaria attività documentale (documenti di copertura e cambiamento delle generalità), al reinserimento sociale; il che genera, ovviamente, il rischio di utilizzo a fini illeciti di tale libertà e delle misure di sostegno sociale poste in atto in loro favore.

Il fenomeno del ritorno al crimine dei collaboratori di giustizia, presente peraltro anche nei Paesi ormai all'avanguardia nell'utilizzo dello strumento

della collaborazione (negli U.S.A. la percentuale oscilla tra il 18% ed il 20%) è all'attenzione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Nel secondo semestre del 1997, sono stati 266 i collaboratori di giustizia segnalati dal Servizio Centrale di Protezione per aver commesso - taluni anche più di una volta - violazioni al codice comportamentale, per lo più di carattere amministrativo.

Infatti, rispetto alle 465 segnalazioni inoltrate alla Commissione Centrale ed alle Autorità giudiziarie competenti, sono state 357 (77%) quelle riguardanti inosservanze "amministrative", mentre 108 sono stati i casi in cui sono stati ipotizzati illeciti penali; in particolare, reati contro il patrimonio.

Come detto, la Commissione Centrale - ormai da un anno e mezzo - si è data ulteriori regole nello svolgimento dei suoi lavori, con particolare riferimento ai momenti dell'ammissione al programma ed a quello della sua verifica periodica.

A partire, in particolare, dal 20-21 luglio 1996 - momento in cui la Commissione ha tenuto un'apposita riunione straordinaria - sono stati fissati, sulla base della normativa vigente, precisi e rigorosi criteri di selezione dell'accesso ai programmi, nonché di loro verifica, con particolare riferimento al rapporto tra comportamenti posti in essere in costanza di protezione speciale e sussistenza di quelle condizioni di grave ed attuale pericolo nella cui indefettibile presenza si può concedere e mantenere un programma di protezione.

Nella stessa occasione, sono stati stabiliti vincoli particolarmente restrittivi nell'erogazione dei benefici economici.

Nel semestre in esame, sono stati 38 i programmi speciali di protezione che la Commissione Centrale ha revocato o non rinnovato per violazioni comportamentali.

### REVOCHE O MANCATE PROROGHE DEI PROGRAMMI PER COMPORAMENTI SCORRETTI



## CAPITOLO III

### LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

#### *1) La protezione*

##### *a) Gli appuntamenti giudiziari: gli accompagnamenti e la videoconferenza*

Si è più volte affermato che i meccanismi della protezione dei collaboratori di giustizia sono ispirati ai criteri della mimetizzazione e dell'anonimato in quanto garantiscono ogni possibile sicurezza a tutela delle persone che rischiano la vita a causa della collaborazione con gli Organi inquirenti.

L'intero sistema di protezione, come noto, è infatti finalizzato a garantire che la testimonianza utile all'accertamento della verità giudiziale possa essere resa in qualunque circostanza venga richiesta e, in particolare, in sede dibattimentale.

Per garantire ciò, tenuto conto del carattere pubblico di detti appuntamenti, il Servizio Centrale di Protezione - che per l'attuazione dei servizi di accompagnamento e scorta si avvale dei reparti territoriali delle Forze di Polizia - si pone da tramite tra l'Autorità giudiziaria che richiede l'intervento del collaboratore di giustizia e il competente Ufficio di polizia del luogo di residenza "protetta" del collaboratore stesso da mantenere ovviamente segreta.

La modifica dell'art. 513 del codice di procedura penale ha determinato un sensibile incremento di tali impegni, comportando un ulteriore, notevole sacrificio per le Forze di Polizia deputate agli accompagnamenti e alle scor-

te dei collaboratori di giustizia interessati; basti pensare che, nel semestre in esame, ne sono stati realizzati più di 8000, per un totale che supera i 16000 nel corso dell'intero 1997.

A tale riguardo, per una più analitica lettura del dato, giova solo sottolineare che i mesi di agosto e settembre sono pressoché improduttivi di impegni dibattimentali e che - come detto - il numero dei collaboratori soggetti a protezione è, in termini assoluti, diminuito.

Per quanto riguarda, poi, l'utilizzo dello strumento dell'audizione a distanza mediante collegamento audiovisivo (la c.d. videoconferenza), giova sottolineare che sono stati complessivamente 580 gli impegni dibattimentali assolti in tale modo nel semestre in esame; si è quindi verificato un incremento rispetto al periodo precedente durante il quale erano stati invece 570 i collegamenti realizzati.

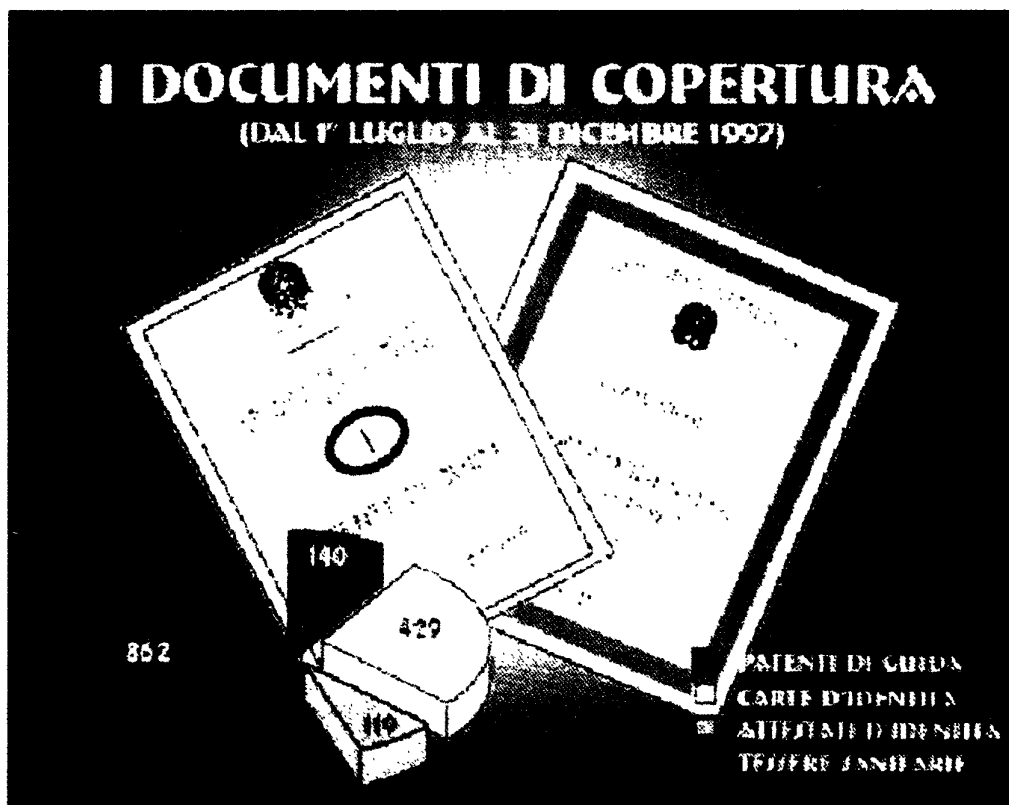
Nel prosieguo della Relazione si avrà modo di tornare sul tema della videoconferenza e sulla necessità di renderne i meccanismi di attuazione più rispondenti alle esigenze tutorie dei collaboratori di giustizia.

***b) La documentazione di copertura ed il cambiamento delle generalità***

I documenti di copertura ed il cambiamento delle generalità rappresentano gli strumenti tutori di mimetizzazione più efficaci, anche ai fini - soprattutto il secondo - del reinserimento sociale delle persone protette.

Per quanto riguarda i documenti di copertura anche nel semestre in esame, così come nel precedente, ne è stata intensificata la produzione.





In tema di cambiamento delle generalità, di cui è appena il caso di rammentarne l'eccezionalità, occorre segnalare che detta misura tutoria è stata attribuita a 41 persone, mentre la stessa è stata revocata per 4 collaboratori di giustizia nei confronti dei quali è stato contestualmente soppresso il programma speciale di protezione per violazioni comportamentali.

### *c) La detenzione in carcere*

Al 31 dicembre 1997 ammontano a 195 i collaboratori di giustizia ristretti in Istituti penitenziari, mentre quelli in stato di libertà raggiungono le 618 unità.

I primi costituiscono, quindi, quasi il 19% del totale dei collaboratori di giustizia provenienti dal crimine ed ammessi alla speciale protezione.

Nel semestre in esame è divenuto sempre più stretto e produttivo il rapporto tra il Servizio Centrale di Protezione ed il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Proprio nel periodo considerato è stato distaccato presso gli Uffici del Servizio Centrale personale di detto Dipartimento che, a tempo pieno e in uno spirito unitario tipico delle strutture interforze, provvede a monitorare, in tempo reale, la situazione giuridico-processuale e quella detentiva di ciascuna delle persone entrate nel sistema di protezione.

Tale personale, oltre a curare ogni utile contatto con l'Amministrazione di appartenenza, assiste anche i singoli operatori del Servizio Centrale di Protezione nella soluzione dei variegati problemi connessi alla gestione dei collaboratori di giustizia - e dei loro familiari - detenuti, destinatari di misure alternative alla detenzione in carcere o, comunque, colpiti da provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Queste forme di concreta cooperazione istituzionale esistenti con il Dicastero di Grazia e Giustizia e, in particolare, con il predetto Dipartimento, rappresentano il modo più corretto ed efficace per affrontare le mille problematiche poste dal fenomeno della collaborazione con la giustizia.

#### ***d) I benefici penitenziari***

La sottoposizione allo speciale programma di protezione consente, com'è noto, di poter accedere ai benefici penitenziari offerti dalla vigente normativa in termini meno rigidi di quanto ordinariamente viene previsto per persone detenute non ammesse a tale misura tutoria.

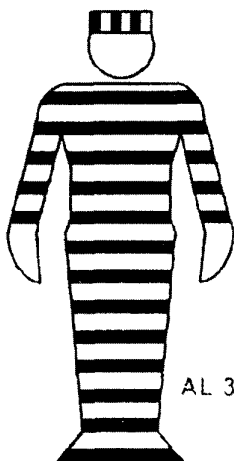
L'art. 13 ter della legge n. 82/1991 prevede che nei confronti delle persone ammesse a speciale programma di protezione l'assegnazione al lavoro all'esterno, la concessione dei permessi premio e l'ammissione alle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono disposte dal Tribunale o Magistrato di sorveglianza di Roma.

Tale procedura si completa con il parere, non vincolante, che la Commissione Centrale deve esprimere sull'istanza dell'interessato, dopo aver acquisito informazioni dal pubblico ministero presso il giudice competente per i reati in ordine ai quali è stata prestata la collaborazione.

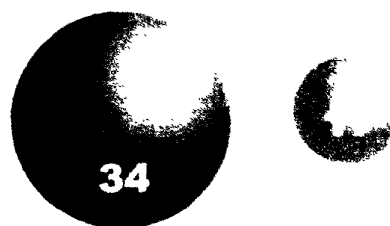
La premialità apportata in questo settore dal sistema di protezione consiste nella possibilità di deroga alle vigenti disposizioni in materia di concessione dei benefici penitenziari, ivi compresi i limiti di pena previsti dagli artt. 21, 30 ter, 47, 47 ter e 50 della legge da ultimo citata.



## MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE

### AFFIDAMENTO IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE



DAL 1° LUGLIO  
AL 31 DICEMBRE 1997

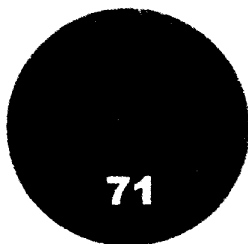




-  Istanze respinte
-  Istanze accolte

**DATI FORNITI DAL TRIBUNALE DI SOVRACCIANZA DI ROMA**

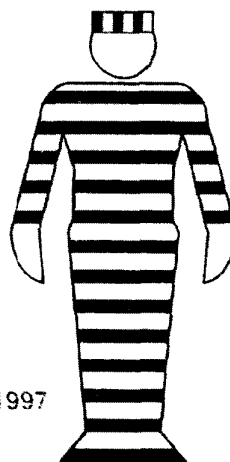
## MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE

### DETENZIONE DOMICILIARE



-  Istanze accolte
-  Istanze respinte

DAL 1° LUGLIO  
AL 31 DICEMBRE 1997



## 2) VERSO IL REINSERIMENTO SOCIALE

### a) *L'assistenza*

Il programma speciale di protezione può prevedere, oltre alle misure di tutela dell'incolumità fisica del collaboratore e dei suoi familiari, anche gli interventi di carattere assistenziale ritenuti necessari per assicurare il richiesto livello di sicurezza.

E' stato più volte sottolineato, soprattutto nelle precedenti Relazioni semestrali al Parlamento, che uno degli obiettivi del programma speciale di protezione è individuabile nel reinserimento sociale delle persone interessate al programma. Tuttavia i pur indispensabili già citati strumenti tutori - la documentazione e il cambiamento di generalità - si rivelano non sufficienti ove venga a mancare la volontà delle persone destinatarie del programma di protezione di reinserirsi nel contesto sociale e svolgere una onesta attività lavorativa.

Va rilevato infatti, in proposito, che taluni collaboratori di giustizia manifestano un concreto impegno che lascia trasparire una chiara intenzione di affrancarsi dall'assistenzialismo imposto dal sistema di protezione; altri, invece, difficilmente manifestano propensione a rinunciare al sostegno economico erogato in loro favore.

Tenuto conto di questo dato di fatto, deve essere duplice la prospettiva degli interventi assistenziali: da un lato, essi devono garantire, soprattutto inizialmente, quel minimo di sostentamento necessario a non vanificare le misure tutorie concretamente poste in atto; dall'altro, devono essere finalizzati

a rendere la persona protetta parte attiva del suo reinserimento nella società produttiva.

Rilevante è al tal fine il c.d. "libro delle regole"; questo documento, predisposto dal Servizio Centrale di Protezione ed a cui si accennerà in seguito, costituisce lo strumento utile ad instaurare un corretto rapporto tra le Istituzioni ed il collaboratore di giustizia, rendendo più chiari e dettagliati i meccanismi secondo cui esso deve svilupparsi.

### **DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE**



ASSISTENZA LEGALE	36,60
LOCAZIONE APPARTAMENTI	27,92
CONTRIBUTI MENSILI	25,15
VARIE	2,72
ALBERGHI	2,10
SPESE DI GIUSTIZIA	1,95
DANNI APPARTAMENTI	1,74
SPESE PER TRASFERIMENTI	1,15
SPESE MEDICHE	0,63

Dal sopra illustrato grafico è agevole comprendere che l'assistenza economica assicurata - in conformità della normativa - dal Servizio Centrale di Protezione si basa, essenzialmente, sulla corresponsione dell'assegno mensile di mantenimento, sul pagamento del canone di locazione degli alloggi -

reperiti da detto Ufficio - ove sono trasferite le persone in protezione, sul rimborso delle spese legali sostenute dai collaboratori di giustizia per procedimenti penali inerenti a reati commessi prima della collaborazione.

Per quanto riguarda, in particolare, il contributo mensile di mantenimento giova solo ricordare che il regolamento adottato il 24 novembre 1994 dai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia prevede che la misura di detta erogazione sia annualmente adeguata agli indici ISTAT dei consumi delle famiglie del centro-nord.

Nella prospettiva della massima trasparenza su questo tema, il disegno di legge di modifica della legislazione di settore eleva detta disposizione a rango di normativa primaria; nello stesso progetto legislativo, come si accennerà nel prosieguo della Relazione, potrebbe forse trovare posto anche una modifica dei meccanismi di rimborso delle spese connesse con la difesa legale.

Da rilevare, infine, che le spese mediche sono state ormai praticamente azzerate, grazie alla capillare diffusione, fra la popolazione protetta, dei libretti sanitari di copertura che consentono agli interessati di recarsi presso le strutture pubbliche.

#### ***b) Il lavoro***

Come già ampiamente illustrato nelle precedenti Relazioni semestrali al Parlamento, gli interventi demandati al Servizio Centrale di Protezione in tema di lavoro mirano alla realizzazione di due obiettivi: la conservazione del posto di lavoro per coloro che prima di essere posti sotto protezione svolgevano un'attività lavorativa lecita; la possibilità di fornire all'interessato - attraverso la documentazione di copertura o il cambiamento delle generalità - gli strumenti amministrativi, indispensabili, per concorrere ai posti di lavoro per cui possie-

de i requisiti necessari, partendo dalle condizioni minime assicurate a tutti i cittadini.

Circa la prima ipotesi, occorre evidenziare che la collaborazione fornita dai vari Enti pubblici e non, ha consentito, nel corso del semestre in esame, di perfezionare o avviare 13 procedure di trasferimento lavorativo, dalla località di origine a quella protetta.

Per quanto riguarda il secondo profilo - sempre nel semestre in questione - sono stati emessi 234 libretti di lavoro di copertura, sono state eseguite 394 "riservate" iscrizioni all'Ufficio di collocamento e sono stati rilasciati 52 codici fiscali di copertura.

Degne di segnalazione e di particolare attenzione sono state alcune iniziative intraprese da persone protette che si sono adoperate, con loro risparmi, per rilevare piccole imprese o attività commerciali a conduzione familiare.

Ovviamente non sono poche le difficoltà incontrate dagli interessati e dal Servizio Centrale di Protezione; infatti, poiché va innanzitutto salvaguardato l'aspetto tutorio, in questi casi si rende indispensabile la collaborazione degli uffici deputati al riconoscimento ed al rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio dell'attività commerciale.

In tal senso, le Camere di Commercio hanno sin qui manifestato ampia disponibilità nel consentire l'espletamento delle relative pratiche, fatto salvo il possesso, da parte degli interessati, dei requisiti necessari ed indispensabili.

Normalmente, la capacità lavorativa si esprime facendo ricorso a pregresse conoscenze ed esperienze. Ad esempio, coloro che si accingono a rilevare un'attività commerciale solitamente già svolgevano tale professione nella



località di origine e, pertanto, possiedono sia le conoscenze tecniche che i necessari titoli abilitativi occorrenti.

Le pregresse esperienze lavorative emergono soprattutto nel settore artigianale, dove, tra l'altro, l'esistenza di una struttura familiare patriarcale - frequentemente identificabile nei nuclei familiari dei collaboratori della giustizia - consente di tramandare ai figli specifiche capacità manuali e di mantenere integri valori positivi che lo sradicamento dai luoghi originari potrebbe vanificare.

### 3) I MINORI

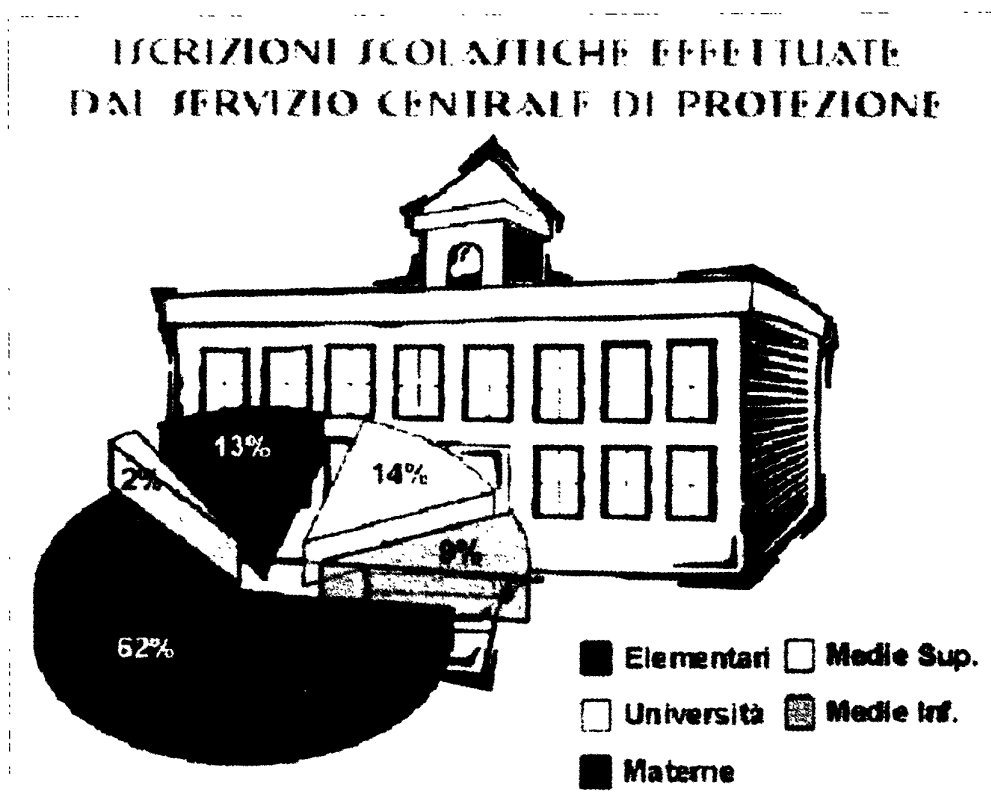
#### *a) L'istruzione scolastica*

Il diritto allo studio, così come quello alla vita ed alla salute, rappresenta uno degli obiettivi primari che il Servizio Centrale di Protezione persegue con l'intento di assicurare alla popolazione protetta, soprattutto ai minori in età scolare, la possibilità di intraprendere o di continuare gli studi durante il periodo di protezione.

Gli accordi ormai consolidati con il Ministero della Pubblica Istruzione permettono di effettuare le iscrizioni scolastiche in tempi brevissimi, utilizzando per i ragazzi un nominativo fittizio, al fine di garantire un ampio margine di sicurezza e di tutela nei confronti degli stessi.

L'esame dei dati statistici relativi alle iscrizioni scolastiche effettuate nel corso del semestre in esame consente di sottolineare l'ampiezza del fenomeno. Proprio la crescente popolazione minorile impone al Servizio Centrale di Protezione di monitorare costantemente e, se del caso, adatta-

re alle nuove esigenze le procedure concordate con le pubbliche Amministrazioni che lo coadiuvano.



Recentemente, ad esempio, si sono conclusi nuovi accordi proprio con il citato Dicastero, finalizzati ad un ulteriore snellimento delle procedure previste per l'iscrizione scolastica.

Come detto, i minori sottoposti allo speciale programma di protezione sono 2025 e le problematiche connesse all'inserimento scolastico sono le più diversificate; è comunque possibile esaminare la questione sotto due diversi e contrapposti punti di osservazione.

Accanto al momento negativo dello sradicamento dei minori dalla località di nascita, del loro improvviso e traumatico allontanamento dagli affetti, dai parenti, dalle amicizie e dalla scuola, fattori che indubbiamente possono se-

gnare l'ancora fragile personalità del ragazzo, giova sottolineare un aspetto sostanzialmente positivo.

Infatti, l'inserimento dei giovani in un contesto totalmente diverso da quello di origine, permette spesso di offrire loro notevoli possibilità di miglioramento delle condizioni educative e di vita in generale.

Rappresenta una realtà il fatto che molto spesso l'entrata in protezione consente la prosecuzione del corso di studi intrapreso nei luoghi di origine, tenuto conto anche del fatto che nei luoghi di provenienza geografica delle persone esiste, in generale, una certa percentuale di abbandono prematuro degli studi.

L'effetto, anche psicologico, determinato dall'impatto con il nuovo contesto sociale in cui si viene collocati ed il fenomeno dell'emulazione e dell'adattamento all'ambiente, tipico della natura umana, produce infatti statisticamente un aumento delle frequenze scolastiche e, conseguentemente, una riduzione del fenomeno dell'abbandono della scuola.

Un altro dato da non sottovalutare, anche se non ancora statisticamente significativo e rilevante, è quello relativo alle richieste di iscrizioni ai corsi professionali, generalmente organizzati dalle Regioni. Attualmente sono circa una decina i giovani che hanno richiesto di essere iscritti a detti corsi.

Il perseguimento di tali indirizzi scolastici lascia intravedere l'aspirazione degli interessati ad un più rapido ingresso nel mondo del lavoro: ciò tenuto conto dell'assunto secondo cui avere un titolo di studio di immediata "spendibilità" consente maggiori possibilità di reinserimento sociale.

Anche se non strettamente legato al discorso "minori", ma estremamente significativo per quanto concerne l'istruzione, è il dato riguardante le iscrizioni e le immatricolazioni universitarie effettuate nel corso del semestre in esame.

Ventiquattro richieste inoltrate al Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica evidenziano una sempre crescente domanda di "cultura" da parte dei protetti, ed un dovere da parte delle Istituzioni di assecondare tale esigenza, soprattutto in vista di un successivo inserimento nel mondo del lavoro.

### *b) Il ruolo della famiglia e delle Istituzioni*

Nell'opera di reinserimento dei minori nei contesti sociali dove vengono trasferiti, assume un ruolo decisamente importante la famiglia, fonte di socializzazione primaria, che deve adoperarsi, da un lato, per consentire al ragazzo un impatto non traumatico nel nuovo ambiente, dall'altro, per evitare che la nuova vita "blindata" non interferisca con la sua normale crescita psicologica.

Fondamentale diventa quindi consentire ai minori la frequenza di ambienti e ambiti di formazione, identificabili nella scuola, nelle associazioni sportive o religiose, ecc....

In questa opera educativa assume indubbia importanza la figura femminile. In un "universo" del tutto particolare, quale quello dei collaboratori di giustizia, dove gli uomini - vuoi perché ristretti in carcere, vuoi perché sovente impegnati in relazione al loro stato di collaboratori - sono spesso assenti, non solo fisicamente ma anche psicologicamente, è la donna a sostenere gran parte del peso della crescita dei propri figli, in condizioni, peraltro, sicuramente non semplici.

All'azione della famiglia è però necessario affiancare quella delle Istituzioni, cui spetta garantire che la partecipazione dei minori alle attività sociali avvenga nel rispetto della tutela della persona protetta. Solo un'azione coordinata fra famiglia ed Istituzioni può garantire il raggiungimento di ri-

sultati positivi e duraturi.

Se, come si è visto, il ruolo della famiglia si esplica in un ambito ristretto, dai margini facilmente identificabili, quello delle Istituzioni si concretizza, necessariamente, in un contesto sociale più ampio e variegato. Ne deriva la necessità di coinvolgere, sinergicamente, un notevole numero di Enti pubblici e non.

E' stato già evidenziato il fondamentale contributo fornito dal Dicastero della Pubblica Istruzione; altrettanto rilevante si rivela la collaborazione del Vicariato di Roma per quanto concerne le problematiche di carattere religioso.

L'intervento dell'Organismo ecclesiastico permette ai minori di frequentare i corsi di catechismo utilizzando lo stesso nominativo di copertura previsto per la frequenza scolastica. Questo traguardo non è di poco conto perché consente al bambino di vivere, tranquillamente, tutte le esperienze proprie della sua età insieme ai coetanei.

Anche da parte del C.O.N.I. e, in particolar modo, delle singole Federazioni Sportive, si è potuto riscontrare un'estrema disponibilità alla soluzione di problematiche connesse alla partecipazione di ragazzi in protezione a gare o ad avvenimenti sportivi in genere.

L'associazionismo sportivo è, indubbiamente, una delle principali fonti di socializzazione secondaria dalla quale non si può certamente prescindere quando il fine ultimo è il regolare sviluppo psicofisico del bambino.

I progressi compiuti dal Servizio Centrale di Protezione nel sostegno ai giovani che, tra varie difficoltà dovute alla loro particolare condizione, cer-

cano di inserirsi nel tessuto “sano” delle località ove sono stati trasferiti, lasciano ben sperare per un prossimo futuro, soprattutto laddove persisteranno queste positive forme di cooperazione istituzionale, assolutamente necessarie ove si intenda dare soluzione a problematiche sociali di particolari delicatezza e complessità.

**PARTE SECONDA**  
**IL SISTEMA DI PROTEZIONE: VERSO LA RAZIONALIZZAZIONE**





## CAPITOLO I

### GLI SVILUPPI NORMATIVI

***1) Le linee ispiratrici del disegno di legge di modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia***

In merito al disegno di legge governativo di riforma delle norme in tema di collaboratori di giustizia, presentato al Senato l'11 marzo u.s. (A.S. 2207), giova rammentarne di seguito, in maniera estremamente sintetica, i principi fondamentali, che rispondono alle esigenze prioritarie del sistema di protezione più volte segnalate dall'Amministrazione dell'Interno nelle precedenti Relazioni al Parlamento:

1. selezionare qualitativamente, in maniera più rigorosa, le collaborazioni, sia in fase di accesso al programma sia nel momento delle sue necessarie periodiche verifiche, sia infine, sotto il profilo della concessione dei benefici penali e penitenziari;
2. impedire la revoca della custodia cautelare o la sua sostituzione con altra misura meno grave per il solo fatto di essere in presenza di una collaborazione che consenta la concessione delle attenuanti;
3. procedere da parte dell'Autorità Giudiziaria alla revoca della custodia cautelare o alla sua sostituzione con altra misura meno grave solo se non sussi-

- stono elementi da cui desumere un'attualità di collegamenti con la criminalità di tipo mafioso o terroristico;
4. creare il c.d. doppio binario delle misure di protezione: programma speciale e "misure ordinarie rafforzate", per ridurre il ricorso a detto programma e, quindi, ai trattamenti di sostegno sociale;
  5. indicare strategie precise per il reinserimento sociale delle persone protette;
  6. separare il momento tutorio da quello premiale, svincolando quindi l'ammissione al programma di protezione - che ha solo fini di sicurezza - dall'eventuale concessione di benefici penitenziari;
  7. prevedere la fruizione dei benefici penitenziari solo se il condannato ha espiaato almeno un quarto della pena inflittagli o almeno dieci anni se si tratta di condannato all'ergastolo;
  8. rendere trasparente l'acquisizione dei patrimoni dei collaboratori;
  9. prevedere la restrizione dei collaboratori in apposite sezioni d'istituto secondo modalità differenziate che, da un lato, favoriscano la necessaria rieducazione sociale, dall'altro, rendano difficili eventuali condotte di concertazione.
  10. privilegiare lo strumento della videoconferenza per l'audizione dei collaboratori di giustizia in dibattimento.

L'articolato in questione si suddivide in tre sezioni: la prima attinente al momento tutorio, la seconda riguardante gli aspetti processuali e premiali, la terza che coordina anche la frammentaria normativa esistente, concernente la destinazione dei patrimoni.

## *2) Le ulteriori riflessioni*

Appare opinione pressoché unanime che il disegno di legge governativo - con le poche, mirate modifiche che intende apportare alla normativa attuale - può contribuire al perfezionamento di un sistema che, comunque, si è fin qui rivelato sufficientemente valido e la cui efficienza viene continuamente dimostrata anche dall'interessamento di numerosi Governi esteri che visitano le strutture del Servizio Centrale di Protezione per apprendere i meccanismi normativi, organizzativi ed operativi vigenti.

A dimostrazione, peraltro, dell'assoluta necessità del ricorso all'esperienza quotidiana per poter concretamente perseguire l'opera di razionalizzazione di un sistema così di recente avviato e legato ad un fenomeno ancora estremamente mutevole, il semestre in esame ha fatto nascere negli operatori della protezione alcune riflessioni che si ritiene di condividere e di rappresentare in questa sede.

Per quanto riguarda le audizioni a distanza dei collaboratori di giustizia mediante collegamento audiovisivo, com'è noto, è recentemente intervenuta la Legge n. 11 del 7 gennaio 1998 di modifica del D.Lgs. n. 271/89 recante, tra l'altro, norme sulla disciplina della partecipazione al procedimento penale a distanza e dell'esame in dibattimento dei collaboratori di giustizia.

In via preliminare, occorre fare chiarezza su un punto: ben diversa è la deposizione del collaboratore di giustizia da quella del detenuto non collaboratore.

Infatti, con la videoconferenza si può perseguire una duplice finalità:

1. da un lato, evitare il c.d. turismo giudiziario al fine di salvaguardare i processi: e questo vale per l'audizione a dibattimento dei detenuti non collaboratori;

2. dall'altro, quella sia di tutelare la sicurezza del collaboratore - nonché del personale delle Forze di Polizia che lo accompagna - e delle sue dichiarazioni, sia di azzerare il gravoso dispendio di risorse, umane e materiali, che comportano gli accompagnamenti e le scorte dalle c.d. località protette ai luoghi ove si svolge il processo (ogni giorno sono circa 50-60 le scorte, 16.000 durante l'intero 1997)

Appare chiaro che nel secondo caso è fondamentale assicurare l'assoluta segretezza del sito dal quale il collaboratore di giustizia viene collegato in videoconferenza; diversamente, infatti, sarebbe sempre necessario assicurare un servizio di scorta per accompagnare il collaboratore nel luogo dove rende la testimonianza in videoconferenza, senza alcun risparmio in termini di uomini e mezzi e senza alcun miglioramento sotto il profilo della sicurezza del collaboratore.

Per quanto riguarda la videoconferenza per i collaboratori di giustizia, quindi, il disegno di legge qui in esame, inserendo ed affrontando correttamente tale specifica problematica nel più ampio contesto concernente la tutela dei collaboratori stessi e dei loro congiunti, rappresenta - rispetto alla citata Legge n. 11 del 1998 - un ulteriore momento di razionalizzazione e perfezionamento delle procedure di acquisizione della testimonianza processuale, nel necessario rispetto della sicurezza di coloro che prestano il loro contributo alla giustizia.

Innanzitutto, perché il ricorso alla "videoconferenza" nel caso dei collaboratori di giustizia dovrebbe essere reso obbligatorio in ogni caso, a prescindere quindi dalla tipologia del delitto per cui si procede, posto che con la sua previsione si vuole proteggere il testimone e che, pertanto, l'esigenza del "videocollegamento" deriva dal grado di esposizione al pericolo del colla-

boratore interessato e non dalla maggiore o minore gravità dei fatti oggetto del processo.

Secondariamente, perché il posto ove il collaboratore dovrà recarsi per effettuare il collegamento deve rimanere il più possibile segreto per garantire il perseguimento delle finalità di sicurezza e di risparmio di energie umane e materiali.

In questa prospettiva, il disegno di legge in questione prevede l'esclusione della presenza dell'avvocato difensore in tale luogo; senza con ciò attenuare l'esercizio del diritto di difesa, potendo in qualsiasi momento realizzarsi un riservato contatto tra il legale ed il collaboratore tramite la linea telefonica criptata in dotazione agli impianti di "videoconferenza".

Sempre in tale ottica, inoltre, viene prevista la sola presenza di un ufficiale di polizia giudiziaria sul luogo della "videoconferenza"; lo stesso viene appositamente designato dal giudice o, in caso di urgenza, dal presidente della Corte e scelto tra coloro che non svolgono o hanno svolto attività di investigazione sulla persona escussa. Il disegno di legge non prevede comunque la presenza del cancelliere in tale luogo, comportando la stessa il pericolo di pubblicizzazione del luogo.

\* \* \* \* \*

Due altri temi potrebbero costituire oggetto di riflessione in sede di esame del disegno di legge in questione.

Il primo riguarda l'assistenza legale dei collaboratori di giustizia. Il disegno di legge in esame prevede che tra le misure di assistenza economica rientri anche quella legale, con ciò evidentemente riferendosi - e confermandone i contenuti dispositivi - all'attuale sistema secondo cui il Servizio Centrale di Protezione provvede a rimborsare le spese legali e quelle per

onorari o compensi dovuti dal collaboratore ad un solo difensore legale, per procedimenti relativi a fatti penali commessi anteriormente alla collaborazione, secondo parametri di spesa rigidamente prefissati dalla Commissione Centrale ex art. 10 Legge 15 marzo 1991, n. 82 e riferiti alla media delle tariffe forensi normativamente stabilite.

Al riguardo, occorre precisare che il Servizio Centrale di Protezione non interferisce in alcun modo nella scelta dell'avvocato difensore del collaboratore di giustizia, rimanendo tale determinazione, infatti, esclusivamente in capo al collaboratore stesso o all'Autorità Giudiziaria "d'ufficio".

Va poi sottolineato che il rimborso delle spese dovute per l'assistenza legale dovrebbe essere realizzato dal Servizio Centrale di Protezione direttamente in favore del collaboratore; solo il concreto rischio che queste somme non pervengano agli avvocati induce lo stesso Ufficio a surrogarsi al collaboratore nel pagamento del suo difensore.

Almeno il 28% delle somme investite nell'intero 1997 per il funzionamento del sistema di protezione è stato destinato all'assistenza legale. Si rileva, quindi, l'elevata entità dei relativi esborsi sostenuti dal Servizio Centrale di Protezione rispetto alle altre voci di spesa (contributi mensili, pagamento dei canoni di locazione degli alloggi, spese sanitarie ecc...).

Ciò è fonte di perplessità tenuto conto che il fondo previsto dall'art. 17 della Legge n. 82/1991 appare esclusivamente finalizzato alla realizzazione delle misure di protezione e che gli interventi assistenziali sono disposti solo ove siano funzionali a garantire all'interessato il necessario sostentamento e, quindi, la dovuta sicurezza. Se questo è l'obiettivo delle misure di sostegno economico, risultano difficilmente collocabili nel sistema le misure di assistenza legale adottate in favore del collaboratore di giustizia, afferen-

do le stesse ad un momento di stretta natura processuale, estraneo alle finalità della protezione perseguite dalla legislazione speciale.

Questa considerazione appare di particolare rilievo alla luce del fatto che, nella prospettiva della riforma in questione, vengono separati gli aspetti tutori da quelli di carattere strettamente processuale, tra i quali sembra poter rientrare anche la difesa legale del collaboratore di giustizia.

In ragione di quanto premesso, pertanto, ed in tale ottica "revisionistica", potrebbero essere utilizzati i meccanismi previsti per l'istituto del gratuito patrocinio, opportunamente adattati alle specifiche esigenze di riservatezza che la protezione e la mimetizzazione dei collaboratori di giustizia comportano.

Oltre al recupero di un'ingente quota di detto fondo, impiegabile per scopi esclusivamente tutori e di reinserimento sociale, la prospettata modifica normativa dovrebbe garantire un elevato livello di trasparenza.

Senza contare, poi, gli indiscutibili vantaggi che deriverebbero per gli assistiti, sul piano dei servizi offerti dal sistema del gratuito patrocinio, attesa la possibilità di fare ricorso anche ai c.d. consulenti tecnici o periti, le cui prestazioni professionali in base alla vigente normativa sui collaboratori di giustizia non sono rimborsabili.

Un altro momento di riflessione sempre relativo ai contenuti del citato art. 17 sembra doversi inoltre operare in tema di stanziamento di bilancio, rimasto sostanzialmente immutato nella nuova versione prevista dall'art. 14 della proposta normativa in argomento.

L'esperienza acquisita in materia di interventi finanziari a sostegno del sistema di protezione porta ormai a ritenere che dette spese debbano correttamente rimanere riservate e non soggette a rendicontazione quando si riferiscono all'assistenza e al recupero sociale delle persone sottoposte a prote-

zione; ciò, perché la pubblicizzazione di tali erogazioni porterebbe a rivelare notizie idonee a compromettere le forme di tutela poste in essere in favore delle persone in pericolo e, quindi, porne a repentaglio l'incolumità fisica.

Viceversa, le spese necessarie per il funzionamento del Servizio Centrale di Protezione - la cui attività esige forme amministrative-contabili di gestione delle risorse in linea con la tempestività e la particolarità richieste dagli interventi operativi di settore - dovrebbero essere imputate al medesimo fondo di cui all' art. 17 citato ed assoggettate alle ordinarie forme di controllo vigenti per gli interventi finanziari pubblici. Ovviamente, esulerebbero da quanto detto le spese relative alla gestione del personale in forza al Servizio Centrale di Protezione, per le quali dovrebbe sempre farsi riferimento agli usuali capitoli finanziari.

In sostanza, quello da realizzare sarebbe un sistema di spesa a doppio binario, adeguato alle diverse necessità della "protezione": da un lato, l'anonimato e la mimetizzazione mediante i quali si tende a garantire il massimo grado di sicurezza delle persone esposte a rischio ; dall'altro, l'urgenza e le esigenze di funzionalità di un ufficio, quale il Servizio Centrale di Protezione, che deve costantemente e rapidamente adeguare la sua attività e, quindi, i mezzi e le strutture atti a sostenerla, alle mutevoli, concrete problematiche che il sistema di protezione è chiamato a fronteggiare.



## CAPITOLO II

### GLI SVILUPPI ORGANIZZATIVI

#### *1) La presenza specialistica sul territorio*

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.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza - che ha basato la ristrutturazione del Servizio Centrale di Protezione sui criteri della specializzazione, del decentramento e della cooperazione istituzionale - 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 gli obiettivi dell'anonimato e della mimetizzazione, punti cardine che avrebbero dovuto ispirare le modalità operative del sistema di protezione

Appare evidente che un forte 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 del personale che opera in quel settore.

Nel semestre in esame, nel quadro di un piano di potenziamento dei 14 Nuclei Operativi di Protezione del Servizio Centrale di Protezione - iniziato nel 1997 e che si completerà nei primi mesi del 1998 - si è tenuto a Milano un corso di formazione per operatore della protezione a cui hanno partecipato 75 elementi, appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma di Carabinieri ed al Corpo della Guardia di Finanza.

A tale proposito, giova ricordare che dal settembre del 1995 alla fine del 1997, si sono tenuti 7 corsi di formazione presso le Scuole di Polizia di Pescara, Senigallia e Milano, dai quali sono usciti 369 elementi, in gran parte inviati a potenziare i Nuclei Operativi di Roma, Firenze, Torino, Milano, Bologna, Padova, Perugia, Genova, Bolzano, Udine, Ancona, L'Aquila, Campobasso e Cagliari.

Tutto ciò trae origine dalla consapevolezza che la specializzazione e la competenza professionale in questo specifico tipo di attività debbano essere presenti anche presso le articolazioni periferiche, là dove, ogni giorno, gli operatori si confrontano direttamente con le problematiche di vita delle persone sotto protezione.

L'obiettivo è di fornire un apporto più rapido e diretto alle necessità connesse all'attuazione dello speciale programma di protezione, attraverso l'assolvimento dei compiti assistenziali e di supporto specialistico all'attuazione delle eventuali misure tutorie, che rimangono, invece, per ora affidate agli Organi territoriali.

## **2) Il "libro delle regole"**

Le precedenti Relazioni al Parlamento hanno sempre sottolineato l'esigenza che il sistema di protezione si basasse su regole certe e dettagliate e

che le stesse venissero osservate da tutti i soggetti interessati, istituzionali e non.

In quasi sette anni di applicazione della legislazione primaria, molto è stato realizzato, sia sul piano normativo, sia sotto il profilo della prassi applicativa.

In tale ottica, il Servizio Centrale di Protezione ha reso operativo, nel semestre in argomento, una sorta di compendio delle disposizioni desunte dalla normativa di settore.

In sostanza, è stato redatto un vero e proprio “libro delle regole” della protezione, con il preciso intento di rendere il quotidiano rapporto tra detto Ufficio e le persone sottoposte alle speciali misure di protezione il più possibile chiaro e trasparente, eliminando *ab origine* qualsiasi possibile fonte di disparità trattamentale e di lamentele o contestazioni.

L'applicazione pratica di questo strumento, pur se di pochi mesi, ha dato fino ad oggi risultati decisamente positivi, avendo permesso di perseguire con fermezza e rigore quella razionalizzazione verso cui deve assolutamente tendere il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia.

### **3) Il settore sanitario**

L'obiettivo di reinserire socialmente le persone sottoposte alle speciali misure di protezione disposte in favore dei collaboratori di giustizia esige che anche l'assistenza sanitaria - prevista normativamente dal Regolamento interministeriale “riservato” del 24 novembre 1994 - sia attuata attraverso un'attività di mimetizzazione “intelligente”, che sappia coniugare il necessario, “sicuro” ricorso alle forme di assistenza pubblica con un'adeguata attività di sostegno e di coordinamento da parte della struttura medica del Ser-

vizio Centrale di Protezione.

Solo a titolo di esempio, si evidenzia che nel 1997 l'utilizzo dei servizi medici pubblici ha fatto registrare un incremento superiore al 70% rispetto al precedente anno.

Questo risultato è stato conseguito sia in relazione al maggior numero di libretti sanitari di copertura rilasciati, che consentono un accesso assolutamente "schermato" alle strutture pubbliche, sia per l'ottimizzazione dei rapporti intrattenuti dal Servizio Centrale di Protezione con gli Enti sanitari interessati.

La particolare rilevanza che assumono le problematiche mediche nel sistema di protezione, soprattutto in prospettiva del reinserimento sociale delle persone titolari dei programmi, induce a ritenere quanto mai importante potenziare e specializzare ulteriormente la struttura sanitaria già operante presso il predetto Servizio.

Ciò, soprattutto tenendo conto della necessità di garantire gli interventi sanitari in favore di più di seimila persone, articolandoli in maniera più capillare sul territorio al fine di favorire i necessari, diretti contatti non solo con i soggetti sottoposti alle misure di protezione, ma anche con gli Uffici competenti.

Detta esigenza di potenziamento e specializzazione del personale sanitario del Servizio Centrale di Protezione scaturisce anche dalla consapevolezza di dover trattare con la necessaria professionalità i profili psicologici del disadattamento - soprattutto minorile, cui si è già fatto cenno - conseguente all'inserimento di dette persone nel sistema della protezione, avuto riguardo all'obiettivo primario di favorirne l'integrazione sociale.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza sta quindi provvedendo ad inte-

grare l'Ufficio sanitario in questione con medici, esperti nella trattazione di problematiche di carattere psichiatrico, nonché con psicologi.

L'obiettivo è centralizzare i dati necessari al fine di addivenire ad un monitoraggio costante delle informazioni concernenti le problematiche di ordine fisico, psichico e sociologico di ogni singola persona protetta.

Nell'ottica, poi, della specializzazione e del decentramento delle competenze in materia di assistenza dei collaboratori di giustizia, ed al fine, quindi, di garantire la gestione diretta degli interventi medici a livello periferico, si provvederà a destinare presso ognuno dei quattordici Nuclei Operativi in cui si articola il Servizio Centrale di Protezione un operatore tecnico sanitario appartenente alla Polizia di Stato, con funzioni di collegamento con le strutture centrali mediche dello stesso Ufficio.

## CAPITOLO III

### LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

#### *1) I rapporti bilaterali*

E' oggi sempre più vivo, a livello internazionale, l'interesse comune ad individuare ed elaborare efficaci soluzioni operative per la tutela e l'assistenza dei collaboratori di giustizia, strumento ormai particolarmente apprezzato di contrasto alla criminalità soprattutto organizzata.

Ciò in relazione all'ormai consolidato riconoscimento della transnazionalità degli interessi illeciti che alimentano, con i loro flussi di denaro, quelli che taluno ha correttamente denominato veri e propri "sistemi" criminali.

Giova infatti sottolineare come anche il Consiglio d'Europa consideri quello dei collaboratori di giustizia uno strumento ormai irrinunciabile per gli ordinamenti giuridici continentali, attesa la Risoluzione del 20 dicembre 1996 con la quale i Paesi componenti dell'Unione sono stati invitati a creare sistemi per la protezione e l'assistenza delle persone che sono esposte a pericolo per effetto delle dichiarazioni rese agli Organi inquirenti, nonché ad agevolare l'assistenza giudiziaria nella lotta alla criminalità organizzata internazionale nel caso si tratti di collaboratori di giustizia.

Occorre premettere che nel settore della protezione dei collaboratori di giustizia, il nostro Paese, almeno in ambito europeo, sta ormai confermando caratteristiche particolarmente avanzate, disponendo di una normativa specificamente esauriente, di un apparato organizzativo ad oggi adeguato alle

esigenze del fenomeno, nonché di una consolidata esperienza professionale.

A tali conclusioni non si perviene soltanto sulla scorta di un'approfondita analisi interna e comparata del fenomeno, ma anche in ragione della continua e diversificata richiesta dall'estero di informazioni sul funzionamento del sistema di protezione operante nel nostro Paese, richiesta tramutatasi spesso in visite presso gli Uffici del Servizio Centrale di Protezione di diverse delegazioni straniere.

Dal 1996, si sono avvicendati rappresentanti, sia politici che amministrativi, di diversi Paesi stranieri, quali la Russia, l'Olanda, il Brasile, la Lettonia.

Sempre nello stesso anno, le Nazioni Unite hanno scelto l'Italia, unitamente agli U.S.A., per una missione in Sud Africa finalizzata a fornire al Governo di quel Paese informazioni ed elementi di conoscenza per predisporre un'idonea normativa ed un efficace sistema operativo finalizzati alla protezione dei testimoni collaboranti nell'accertamento dei crimini commessi durante l'*apartheid*.

Tale missione ha avuto un ritorno decisamente positivo: nel settembre del '97, una speciale Commissione di parlamentari sudafricani, in visita ufficiale presso le strutture del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha tributato al personale del Servizio Centrale di Protezione parole di ringraziamento per i contributi forniti l'anno precedente.

Allo stesso modo, il Tribunale internazionale dell'Aja ha chiesto informazioni per la predisposizione di idonei strumenti di tutela in favore di coloro che deporranno contro i presunti responsabili delle atrocità compiute durante il conflitto nella ex Jugoslavia.

Nello scorso settembre, una delegazione della Repubblica della Slovac-

chia - che l'anno precedente aveva invitato un rappresentante del Servizio Centrale di Protezione ad una riunione di funzionari delle polizie del Centro-Europa dedicata al tema della tutela dei collaboratori di giustizia - ha visitato detta struttura, nella prospettiva di predisporre in quel Paese un sistema di protezione simile al nostro. Analogamente, nel periodo tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre, si sono recate in visita presso lo stesso Ufficio delegazioni della Spagna e del Cile che, in vista di una futura legislazione di settore, hanno inteso approfondire le tematiche in argomento.

Sempre in quest'ottica, poi, attraverso due specifici incontri di lavoro tenutisi nei scorsi mesi di giugno e novembre sono stati intensificati i rapporti con la Bundeskriminalamt - la Polizia federale tedesca - con cui è in fase di conclusione la stipula di un accordo di cooperazione in tema di protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

Al fine di migliorare le conoscenze specialistiche del personale addetto alle strutture di protezione, la Germania e la Spagna hanno chiesto al Servizio Centrale di Protezione - ed ottenuto - di far partecipare loro elementi al prossimo Corso di Formazione per operatore della protezione programmato dal 16 febbraio al 6 marzo 1998 a Milano.

Analogamente, occorre sottolineare gli ottimi rapporti di collaborazione da tempo esistenti con i competenti Organismi degli U.S.A. in tema di protezione ed assistenza dei collaboratori di giustizia; ne sono testimonianza, sia i temi posti all'ordine del giorno dell'incontro tra i rispettivi esperti, nel quadro del Comitato Italia-U.S.A. i cui lavori si sono tenuti dall'8 al 10 ottobre del 1997 a Washington, sia la visita resa al Servizio Centrale di Protezione dal 3 al 5 dicembre dal Direttore dell'U.S. Marshals Security Division, durante la quale è stata evidenziata la pressoché totale similitudine delle pro-



cedure adottate dai due Uffici, pur nella sostanziale diversità organizzativa ed operativa dei rispettivi ordinamenti giuridici.

Nell'ambito di tale incontro, è stata inoltre raggiunta un'intesa di massima circa il possibile accordo formale di cooperazione tecnica tra dette strutture con particolare riguardo a:

1. *stages* di formazione e specializzazione del personale, con periodici scambi di funzionari - anche per lunghi periodi - con funzioni di Ufficiali di collegamento;
2. scambio di informazioni sullo stato di attuazione dei programmi di protezione e sulle eventuali anomalie organizzative riscontrate;
3. reciproco approfondimento e comunicazione delle principali tematiche di carattere normativo allo studio delle strutture della protezione o all'esame degli Organi parlamentari;
4. ricerca, in comune, di soluzioni tecniche innovative nei settori della tutela, dell'assistenza e del reinserimento sociale delle persone protette, con particolare riferimento agli strumenti finalizzati alla mimetizzazione ed alla sicurezza, quali il cambiamento di generalità, le videoconferenze, ecc....;
5. intensa cooperazione per la tutela e l'assistenza di collaboratori e familiari, ammessi sia al programma italiano che a quello statunitense, residenti nell'uno o nell'altro territorio.

Contatti sono stati inoltre avviati dal Servizio Centrale di Protezione con gli Ufficiali di collegamento in Italia della Royal Canadian Mounted Police, i quali hanno manifestato l'interessamento del loro Paese a forme di cooperazione analoghe a quelle che si vanno consolidando con gli U.S.A..

## 2) *Il Seminario europeo*

Da quanto precede, appare pertanto chiara l'esigenza, da un lato, di rispondere alle molteplici richieste di informazioni, soprattutto quelle provenienti dai nostri partners europei, dall'altro, di consolidare nel tempo l'elevata specializzazione raggiunta nel settore, ulteriormente confermata dall'inserimento del Servizio Centrale di Protezione nel Repertorio dei "Centri di Eccellenza" operativi a livello comunitario, istituito presso l'Ufficio Europeo di Polizia- Europol.

In tale ottica, si sta valutando l'opportunità di elaborare un progetto di fattibilità relativo all'organizzazione di un Seminario ad alto livello, da tenersi possibilmente entro il 1998, sul tema dei collaboratori di giustizia, che preveda la partecipazione di rappresentanti della Magistratura, del mondo accademico e delle Forze di Polizia dei 15 Paesi membri dell'Unione Europea, nonché di esponenti di Paesi terzi maggiormente interessati alle relative problematiche.

Detto progetto, cofinanziato dalla Commissione Europea, potrebbe essere sviluppato sotto il diretto patrocinio dell'Amministrazione dell'Interno, di concerto con il Dicastero di Grazia e Giustizia, con il preciso obiettivo di coniugare efficacemente i profili di natura giudiziaria e quelli più prettamente tutori del sistema di protezione dei collaboratori di giustizia.

La programmazione di un Seminario europeo nel settore della collaborazione con la giustizia non potrà prescindere da una preventiva, seppur sommaria analisi dei diversi modi con cui viene disciplinato detto fenomeno nei vari Paesi interessati.

Pur senza avere la pretesa di essere esaustivi, occorre premettere che il tema dei collaboratori della giustizia si presenta inquadrabile in una triplice prospettiva:

- a) il c.d. trattamento penale e penitenziario dei collaboratori della giustizia, da intendersi come il complesso degli strumenti “premiali” (ad esempio, la rinuncia all’azione penale, l’impunità, la riduzione della pena, i benefici penitenziari) di volta in volta impiegati per “stimolare” ed incoraggiare il recesso dal reato e la collaborazione con gli Organi inquirenti;
- b) il c.d. trattamento processuale del contributo fornito dai collaboratori, inteso come utilizzabilità e valore probatorio delle loro dichiarazioni ai fini dell’accertamento giudiziale delle fattispecie criminose;
- c) il c.d. trattamento tutorio ed assistenziale degli stessi - e di quanti per effetto delle rivelazioni versino in analoga situazione di pericolo - inteso come insieme di quelle misure di protezione e di sostegno economico e sociale che consentano a dette persone, in condizioni di massima riservatezza e sicurezza, un inserimento nel contesto socio produttivo del luogo ove sono stati trasferiti.

Poiché il Seminario in questione dovrà tendere, soprattutto, a realizzare un’azione comune in tema di collaboratori di giustizia, è bene precisare che le prime forme di cooperazione a livello internazionale debbono necessariamente prendere le mosse dall’ultimo degli aspetti segnalati. L’azione svolta dalle Polizie impegnate nella protezione dei testimoni rappresenta, infatti, il primo contatto tra Governi nel momento in cui si pone il problema di un collaboratore di giustizia che, per motivi vari, debba essere tutelato, anche temporaneamente, in un Paese differente rispetto a quello che si avvale del suo contributo processuale.

E’ quindi indubbio che i contatti ad oggi intrapresi, ma anche quelli a ve-

nire, hanno avuto ed avranno come oggetto principale lo studio delle concrete modalità di mutua collaborazione nella gestione tutoria ed assistenziale dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

Se questo è sicuramente vero, non può d'altra parte essere sottovalutata l'importanza di uno studio comparato, da parte dei Governi interessati, degli altri due aspetti citati, quello premiale e quello processuale. Da questo tipo di analisi dovrebbe scaturire l'incentivo ad un perfezionamento o, meglio, ad un sempre più coerente e funzionale adeguamento degli assetti normativi vigenti al concreto atteggiarsi delle società civili su cui gli stessi operano, anche perché i diversi "piani" del fenomeno sono strettamente correlati da rendere assolutamente necessaria una loro buona conoscenza prima di avviare qualsiasi forma di collaborazione internazionale.

In altri termini, anche se il primo obiettivo che si intende perseguire è la cooperazione tra polizie nel settore della predisposizione delle misure di protezione e di assistenza dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari, non si può tuttavia prescindere da un'analisi globale dei diversi Ordinamenti interessati all'utilizzazione dello strumento dei testimoni

Ciò, non solo perché una possibile "omogeneizzazione" dei sistemi giuridici potrebbe comunque conferire maggiori impulsi nel contrasto alla criminalità, ma anche perché la stessa attività tutoria e di sostegno socioeconomico delle persone esposte a rischio può svilupparsi, in ambito internazionale, sulla base di scenari del tutto nuovi e sempre più funzionali alle finalità perseguite se solo la stessa attività saprà basarsi su una completa e reciproca conoscenza dei diversi contesti storici, giuridici ed ambientali in cui agiscono gli operatori del settore.

Il Seminario europeo ed i necessari contatti preliminari di preparazione

dello stesso, quindi, dovrebbero necessariamente prevedere un momento di studio e di analisi dei rispettivi sistemi penali e, in particolare, dei meccanismi giuridici ed amministrativi disciplinanti lo strumento dei collaboratori della giustizia.

Tutto ciò è tanto più necessario, se solo si considerino le differenze esistenti tra un Paese e l'altro, in ragione del diverso approccio al fenomeno da parte delle tradizioni giuridiche di *common law* e di *civil law*.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In linea con quanto anticipato nella premessa, il presente elaborato ha inteso fornire i dati e le notizie utili per una migliore comprensione dell'evoluzione del fenomeno dei collaboratori di giustizia nel periodo di tempo intercorso tra il 1° luglio ed il 31 dicembre del 1997.

Un dato di fatto è emerso con immediata evidenza.

Il fenomeno della collaborazione con la giustizia non ha mostrato significativi segni di contrazione quantitativa: tenendo infatti conto delle proposte di ammissione alle misure di tutela urgenti del Capo della Polizia ed allo speciale programma di protezione presentate nei termini temporali indicati, nonché delle relative decisioni dei competenti Organi amministrativi, si è mantenuta inalterata la media di ingressi nel sistema della protezione pari ad un collaboratore di giustizia e quattro familiari ogni due giorni.

Una media decisamente di tutto rispetto quella evidenziata: ciò dimostra che l'applicazione rigorosa ed intelligente della normativa di settore rende il lavoro della Commissione Centrale per l'applicazione e la definizione degli speciali programmi di protezione e del Servizio Centrale di Protezione assolutamente non disincentivante del fenomeno.

Il rispetto delle regole della protezione è, quindi, il motivo conduttore che ispira da tempo le scelte istituzionali adottate dall'Amministrazione dell'Interno al fine di elevare lo *standard* qualitativo della protezione e rendere alla

Giustizia un servizio sempre più adeguato ai fini del contrasto del crimine.

Si è avuto modo di registrare, ad esempio, che poco meno della metà delle proposte di ammissione compiutamente esaminate dalla Commissione Centrale nel semestre in argomento sono state respinte; allo stesso modo, un settimo dei programmi speciali di protezione sottoposti alla periodica verifica non è stato rinnovato; diversi, inoltre, sono stati i provvedimenti di revoca o, comunque, di mancato rinnovo di programmi di protezione per motivi comportamentali.

Proprio nel semestre in argomento, è stato raggiunto un sostanziale equilibrio tra nuovi ingressi e fuoriuscite dal programma di protezione. Al riguardo, non può che esprimersi una valutazione del tutto positiva, ove solo si consideri l'esigenza del sistema di protezione di funzionare sulla base di adeguati meccanismi di ricambio delle persone protette.

Di ciò va ascritto il merito alla Commissione Centrale che, dopo un anno e mezzo di intenso lavoro, ha centrato tale obiettivo, rendendo più puntuale l'accertamento dei requisiti per l'ammissione al programma speciale di protezione, riducendo ad un anno la cadenza di verifica per il suo mantenimento, valutando con il giusto rigore sia i comportamenti illeciti, sia le inosservanze alle regole di comportamento compromettenti l'attività di tutela, assistenza e reinserimento sociale prestata in favore delle persone protette.

Qualitativamente e quantitativamente sempre degno di nota il lavoro svolto dal Servizio Centrale di Protezione, per l'impegno profuso ai fini della soluzione delle svariate, delicate e complesse problematiche attinenti la protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

Di indubbio rilievo sono state le iniziative - di carattere organizzativo, metodologico ed operativo - recentemente realizzate dal Servizio Centrale di Protezione.

Innanzitutto, il potenziamento dei Nuclei Operativi di Protezione, con la relativa formazione del personale; nel semestre in esame, si è tenuto il 7° corso di formazione per operatore della protezione cui hanno partecipato 75 elementi appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma dei Carabinieri ed al Corpo della Guardia di Finanza.

E' stato poi divulgato - tra gli operatori dello stesso Ufficio - il c.d. "libro delle regole" che rappresenta, per unanime riconoscimento, un passo fondamentale verso quel rigore applicativo dei meccanismi della protezione, che costituisce, insieme, il punto di approdo e di "ripartenza" di un sistema di protezione funzionante. Questa sorta di compendio delle disposizioni, anche non scritte, scaturenti dalla specifica normativa, consente infatti di razionalizzare il rapporto tra Istituzioni e persone protette, e di perfezionare, di conseguenza, i meccanismi della protezione.

Ma la spinta propulsiva e propositiva del Servizio Centrale di Protezione non si è certo fermata qui.

Intensa e produttiva, è stata l'attività di relazioni internazionali, da cui è emerso un ruolo di punta dell'Italia in Europa e una posizione di primo *partner* dell'omologa struttura statunitense, trampolino di lancio anche per accordi - con la Germania e con gli U.S.A., per esempio, le trattative sono in avanzato stato di perfezionamento - che permetteranno di conseguire un notevole salto di qualità.

Le richieste di partecipazione, provenienti dalle Polizie di diversi Paesi stranieri, ai corsi di formazione per operatori che si tengono nell'ambito del Servizio Centrale di Protezione costituiscono la chiara dimostrazione del li-



vello di professionalità raggiunto in Italia nello specifico settore.

I riconoscimenti ottenuti non debbono certo rallentare il cammino intrapreso verso la razionalizzazione ed il perfezionamento di un sistema di protezione ancora particolarmente giovane, soprattutto se lo si rapporta a quelli di tradizione nordamericana.

Più volte, infatti, è stata correttamente sottolineata, anche in precedenti relazioni, la necessità di apportare alcune, mirate modifiche alla legislazione vigente.

Esiste la piena consapevolezza, in sostanza, che il sistema di protezione - che pure sta ora dimostrando di poter funzionare egregiamente - non può affidarsi, esclusivamente, alle singole professionalità, che individualmente interpretano con il giusto rigore norme, che già esistono, ma che non sempre sono state "lette" secondo lo spirito che aveva guidato il Legislatore del '91.

In altri termini, appare fondamentale che gli schemi organizzativi ed operativi della protezione siano puntualmente e dettagliatamente individuati secondo le esigenze dettate dal concreto pericolo da fronteggiare; che i moduli di ingresso e di uscita dalla protezione siano resi più certi e rigorosi; che il sistema della protezione, insomma, possieda, proprio nella sua impalcatura normativa, i necessari anticorpi che ne salvaguardino la funzionalità.

In tale prospettiva, nel marzo del 1997 l'Esecutivo ha presentato alle Camere un disegno di legge di modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia.

E' opinione generalmente condivisa - cui corre l'obbligo di associarsi - che tale progetto legislativo debba cominciare ad essere esaminato in tempi

brevi; ciò costituirebbe un altro, importante progresso nella difficile lotta al mondo del crimine.

Una risposta seria ed autorevole delle Istituzioni a sistemi criminali che non intendono certo regredire, che si trasformano e si riorganizzano rapidamente e senza frontiere: una sfida continua, quindi, per vincere la quale una corretta gestione - sotto tutti i profili - dello strumento della collaborazione con la giustizia può rappresentare un'arma di insostituibile valenza.



