

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI

N. 3

RELAZIONE

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

(Primo 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)***

Trasmessa alla Presidenza l'8 ottobre 1997

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag.	7
PARTE PRIMA: IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I DATI E LE STATISTICHE	»	9
Capitolo I: I programmi speciali di protezione	»	11
1. - Le proposte di protezione	»	11
2. - Il Capo della Polizia: le cosiddette misure urgenti	»	16
3. - L'attività decisionale della Commissione centrale	»	17
4. - La definizione e l'applicazione dei programmi spe- ciali di protezione	»	18
Capitolo II: L'efficacia dei programmi speciali di prote- zione	»	27
1. - Gli obiettivi dei programmi speciali di protezione e le verifiche periodiche: i risultati	»	27
2. - Le violazioni del codice comportamentale e le re- voche dei programmi speciali di protezione	»	29
3. - L'ultrattività delle misure assistenziali e la cessa- zione dei programmi speciali di protezione	»	30
Capitolo III: Le modalità generali di applicazione	»	33
1. - La protezione	»	33
a) la tutela e gli accompagnamenti agli impegni di giustizia	»	33

b) la mimetizzazione: la documentazione reale e di copertura. Il cambiamento delle generalità	Pag.	34
c) l'individuazione della località di protezione: il c.d. numero limite	»	35
d) il carcere	»	36
e) il beneficio penitenziario	»	37
2. - L'assistenza	»	40
a) il mantenimento	»	40
b) l'assistenza sanitaria	»	41
c) l'assistenza sociale	»	42
3. - Il reinserimento sociale	»	43
a) l'istruzione scolastica	»	43
b) il lavoro	»	44
c) il ruolo della donna	»	45
PARTE SECONDA: IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I PROFILI EVOLUTIVI	»	49
Capitolo I: Il disegno di legge di modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia	»	51
1. - Lo spirito riformistico	»	51
2. - La selezione qualitativa	»	52
3. - La diversificazione degli strumenti di protezione	»	54
4. - La separazione del momento tutorio da quello premiale	»	56
5. - La videoconferenza	»	57
Capitolo II: Il Servizio centrale di protezione: le iniziative	»	59
1. - Il rafforzamento della presenza sul territorio ...	»	59
2. - Il rapporto con la persona protetta: le regole ...	»	60
3. - La cooperazione internazionale	»	61
Considerazioni conclusive	»	63

RELAZIONE

**SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE**

(Primo semestre 1997)

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'appuntamento semestrale fissato dall'articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 82, recante norme per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia, secondo il quale il Ministro dell'Interno presenta al Parlamento una relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, rappresenta un fondamentale momento di verifica del funzionamento del sistema e, al contempo, un'utile occasione di riflessione sui possibili correttivi da apportare.

È ormai prassi consolidata, infatti, che detta relazione si articoli in due parti: la prima, contenente i dati e le statistiche concernenti l'attuazione, nel periodo temporale considerato, degli strumenti di protezione previsti dalla vigente normativa; la seconda, che illustra il momento dinamico-evolutivo del sistema di protezione e le iniziative intraprese, sia a livello normativo che nel campo "operativo", al fine di perfezionarne i meccanismi.

Questo documento non sfugge a tali criteri di elaborazione, anche se, in questa occasione, si è ritenuto di dover privilegiare gli aspetti statistici ed informativi del fenomeno, atteso che l'analisi delle problematiche più rilevanti, ai fini dell'individuazione delle soluzioni normative da adottare, ha trovato naturale seguito nel disegno di legge governativo, recentemente presentato in Parlamento, cui si avrà modo di accennare nel prosieguo della relazione.

D'altra parte, questa impostazione di lavoro nasce anche dalla consapevolezza che i collaboratori di giustizia, oltre a costituire un formidabile strumento di contrasto al mondo del crimine, rappresentano altresì una realtà sociale particolarmente complessa e delicata, perché composta da persone le quali necessitano di idonee opportunità di riscatto.

Sovente, nel dibattito aperto intorno al fenomeno, si presta particolare attenzione ai profili investigativi e processuali scaturenti dal contributo offerto dai collaboratori di giustizia; occorre, però, tenere in debito conto anche gli aspetti umani sottesi ad ognuna delle vicende quotidiane che riguardano le persone che necessitano della speciale tutela poiché esposte ad una situazione di estremo pericolo.

L'Amministrazione dell'Interno, a cui sono affidati dalla specifica normativa compiti di tutela, assistenza e recupero sociale di dette per-

sone, non può certo dimenticare tutto questo; l'impegno profuso dalle strutture delegate allo svolgimento delle citate funzioni ed i risultati ottenuti nel corso degli anni sul piano della protezione rappresentano la concreta testimonianza dell'attenzione prestata al fenomeno, in un'ottica che vuole sempre essere di perfezionamento del sistema e di incentivazione del ricorso a tale strumento.

La presente relazione intende offrire proprio un quadro ricognitivo, sintetico ma il più possibile esaustivo, di tale lavoro, con la speranza che la stessa possa costituire anche un utile contributo al dibattito politico-parlamentare.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I DATI E LE STATISTICHE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

I programmi speciali di protezione.

1. Le proposte di protezione.

I primi sei mesi del 1997 hanno fatto registrare la presentazione al Capo della Polizia — ai sensi degli artt. 11, comma 1, ult. parte, L. n. 82/1991 e 4, decreto-legge 24.11.1994, n. 687 — di 91 proposte di adozione, per altrettanti collaboratori di giustizia, delle c.d. "misure urgenti di protezione", cioè di quegli interventi di carattere tutorio ed assistenziale necessari a preservare la sicurezza e le minime condizioni di vivibilità di quelle persone esposte a pericolo per effetto della collaborazione prestata dalle stesse o da propri familiari agli Organi inquirenti, in attesa della decisione da parte della Commissione Centrale in ordine alla proposta di definizione dello speciale programma di protezione.

Al numero dei collaboratori di giustizia proposti per la protezione urgente, va poi aggiunto quello dei familiari, per cui sono stati richiesti analoghi provvedimenti, pari a 370 unità, per un totale di 461 persone in favore delle quali, nel semestre in esame, gli Organi competenti hanno avvertito la necessità di sottoporre le rispettive situazioni di pericolo al Capo della Polizia.

Il dato che si pone immediatamente in evidenza è sicuramente rappresentato dal calo del numero delle richieste di misure urgenti di protezione rispetto ad analoghi periodi precedenti, quando erano state inoltrate al Capo della Polizia, in media, 140-150 proposte ogni semestre.

Letta asetticamente tale informazione statistica può alimentare l'errata convinzione che, nel semestre oggetto di questa relazione, il fenomeno della collaborazione con la giustizia abbia subito un rallentamento.

Ma questa conclusione non è esatta, almeno per un duplice ordine di motivi.

Innanzitutto, perché le misure urgenti sembrano avviate a recuperare quelle caratteristiche di eccezionalità e straordinarietà che il Legislatore del '91 aveva voluto attribuire loro; in questo, gli Organi proponenti sono stati anche assecondati dall'attività decisionale particolarmente rapida della Commissione Centrale.

In sostanza, a fronte di tempi deliberativi della Commissione Centrale ridotti, in molti casi non si è avvertita la necessità di richiedere

interventi di protezione sostitutivi di quelli adottabili con il programma speciale di protezione. È tanto vero ciò che le proposte di definizione dello speciale programma di protezione sono, invece, in aumento, come si potrà verificare in seguito.

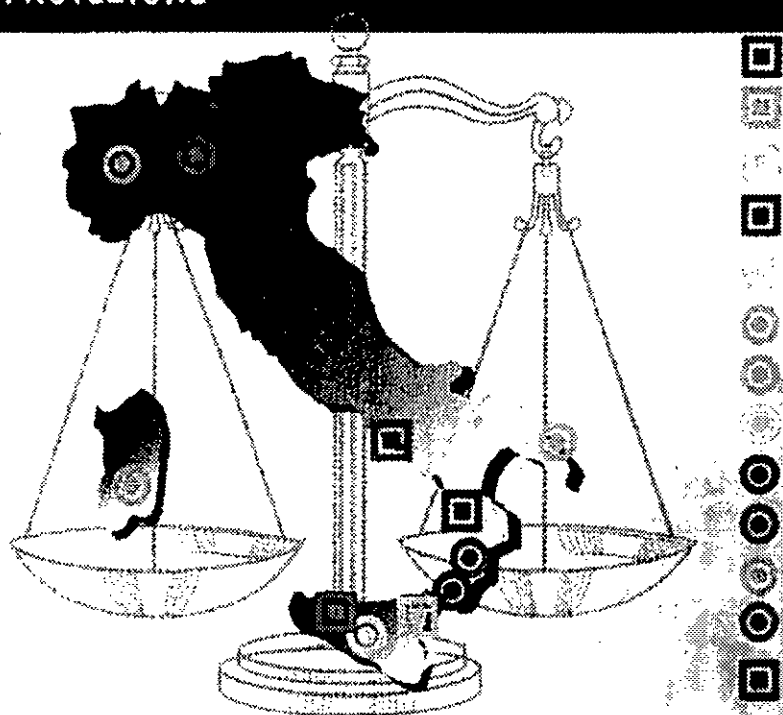
In secondo luogo, poi, occorre sottolineare come, spesso, si sia riusciti a mantenere più a lungo nascosta la collaborazione già in atto, in attesa della deliberazione della Commissione Centrale, senza quindi la necessità di adottare quei provvedimenti di urgenza — tra i quali, innanzitutto, il trasferimento in altra località — che tanti problemi creano nel momento in cui la Commissione stessa decide di non definire lo speciale programma di protezione, costretta a sovvertire, quindi, situazioni di vita ormai consolidate in luoghi lontani da quelli di origine ed a rischiare di determinare esposizioni a pericolo maggiori di quelle precedentemente fronteggiate.

Il numero dei collaboratori per cui sono state richieste le misure urgenti di protezione è tuttavia destinato a far riflettere: si è infatti di fronte a cifre che sono, comunque, di tutto rispetto, se solo si pensi al fatto che, nel semestre in questione, sono entrati nel mondo della protezione un collaboratore e quattro familiari nuovi ogni due giorni. Anche questo dato non sembra certo far trasparire un fenomeno in calo.

Rispettando un *trend* già riscontrato nei precedenti periodi, anche nel primo semestre del 1997, le Procure di Napoli e di Catania sono quelle che hanno presentato il maggior numero di richieste di misure urgenti di protezione.

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

Dal 1 Gennaio
Al 30 Giugno **1997**



Napoli	15
Catania	14
Bari	10
Palermo	7
Galtanissetta	7
Locce	7
Cagliari	4
Galtagirone	3
Raggio Calabria	3
Vibo Valentia	2
Torino	2
Milano	2
Catanzaro	2

Sono state 120 le proposte di definizione dello speciale programma di protezione avanzate nel periodo temporale in esame. Una di esse è stata inoltrata da un Prefetto, le altre da Procure della Repubblica.

Al riguardo, quindi, si registra un aumento di tali richieste rispetto al semestre precedente, nel quale furono 107 le proposte di concessione del programma speciale di protezione; segnale inequivocabile che il fenomeno della collaborazione con la giustizia non è affatto in calo, né viene “frenato”, in alcun modo, dagli Organi amministrativi della protezione.



Dal 1° gennaio 1991 al 31.12.1994



Dal 1° gennaio 1995 al 31.12.1995

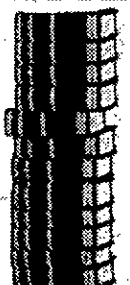


Dal 1° gennaio 1996 al 31.12.1996

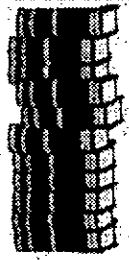


Dal 1° gennaio 1997 al 30.6.1997

PROCURE CON IL MAGGIOR NUMERO DI PROPOSTE DI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

NAPOLI

25

CATANIA

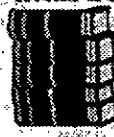
21

BARI

11

PALERMO

10

MILANO

9

REGGIO C. CATANZARO

8



8

SALERNO LECCE

7



7

TORINO

6

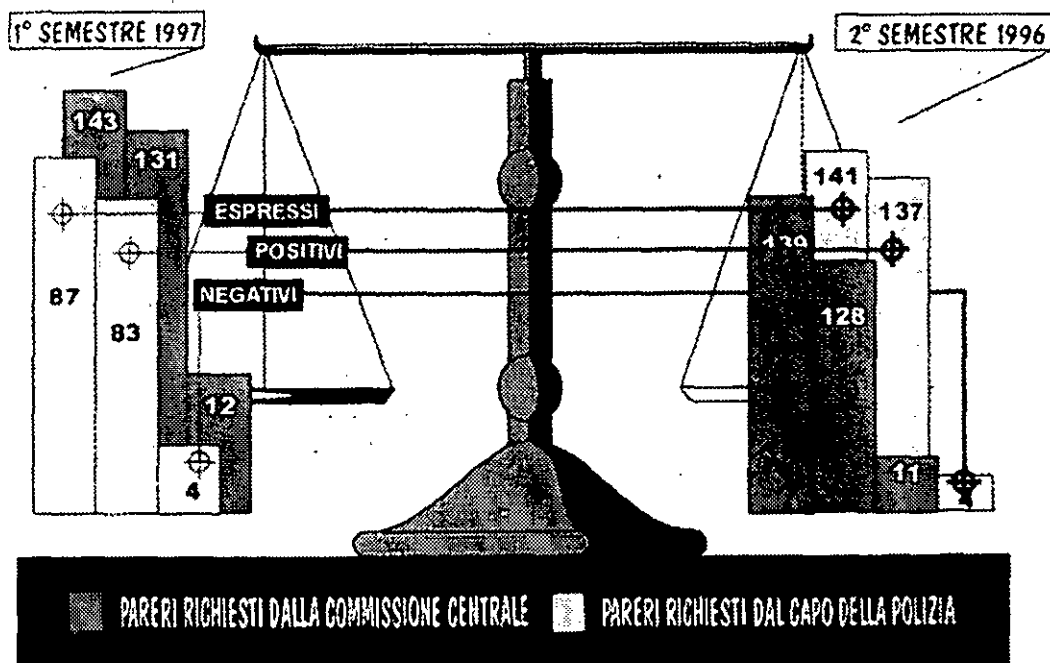
Di indubbio rilievo il contributo consultivo fornito dal Procuratore Nazionale Antimafia.

Com'è noto, infatti, tale Organo può essere chiamato ad esprimere il parere — ai sensi dell'articolo 3 del D.L. 24.11.1994, n. 687 — in ordine alle richieste di misure urgenti di protezione o alle proposte di definizione dello speciale programma di protezione.

La profonda, aggiornata conoscenza delle maggiori e più pericolose fenomenologie criminali, nonché la meticolosa professionalità profusa nell'analisi degli effetti disaggreganti determinati dalle collaborazioni in esame, rendono l'apporto specialistico fornito dalla Direzione Nazionale Antimafia uno strumento istruttorio a disposizione degli Organi amministrativi della protezione particolarmente rilevante ai fini della migliore valutazione del livello di pericolo esistente e, quindi, degli interventi tutori ed assistenziali da adottare.

Al riguardo, giova accennare alla straordinaria importanza che assume la banca dati recentemente istituita presso detta struttura, attraverso la quale sarà possibile, tra l'altro, "incrociare" i dati sulle collaborazioni in atto, al fine di verificarne il grado di novità e di "impatto" sugli assetti strategici delinquenziali.

PARERI ESPRESSI DAL PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA SU RICHIESTA DEL CAPO DELLA POLIZIA E DELLA COMMISSIONE CENTRALE



2. Il Capo della Polizia: le c.d. misure urgenti di protezione.

La contrazione del numero delle richieste di misure urgenti di protezione alla quale si è assistito nel semestre in esame, attesa la sua modesta entità, non ha certo modificato, in misura apprezzabile, i termini delle problematiche riguardanti gli interventi del Capo della Polizia.

Più volte, nelle precedenti relazioni, si è accennato alla particolare delicatezza di tali provvedimenti, tenuto conto degli effetti traumatici determinati dallo radicamento delle persone esposte a pericolo dal "mondo" in cui hanno vissuto normalmente fino a quel momento.

Conseguenze rese ancor più drammatiche nei casi in cui la Commissione Centrale decida di non ammettere allo speciale programma di protezione persone, che, fino a quel momento, sono state tutelate ed assistite dal Servizio Centrale di Protezione in una località lontana e diversa da quella di origine.

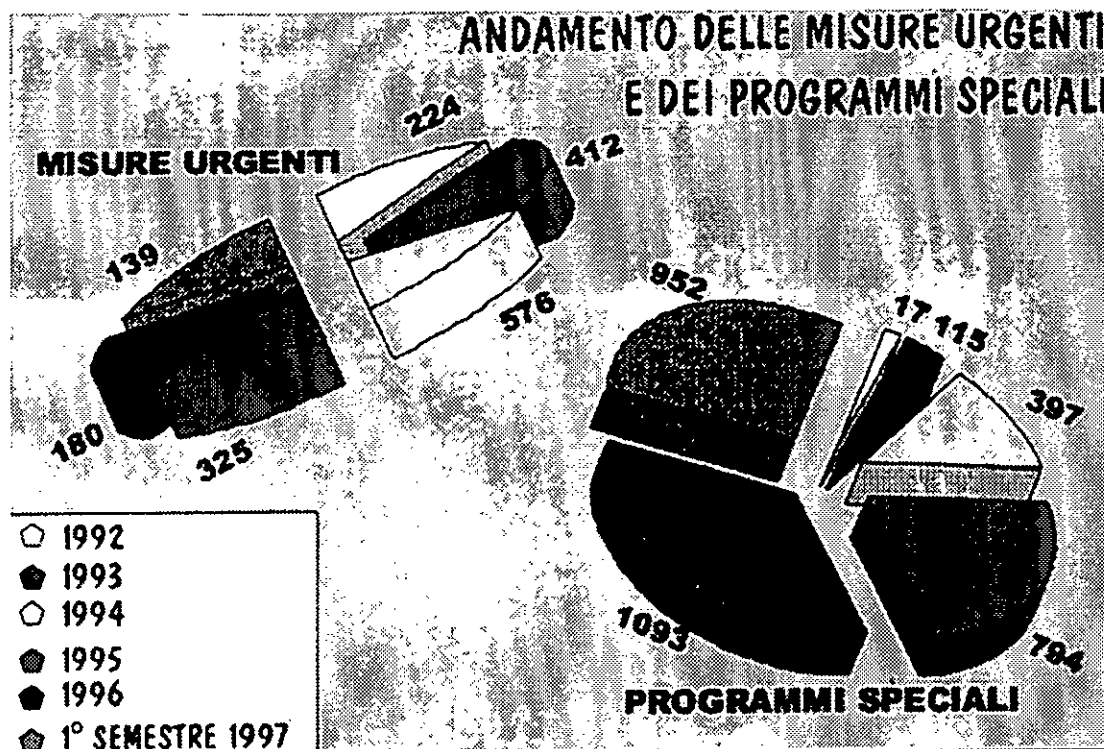
Nella seconda parte della presente relazione, si avrà modo di verificare come il disegno di legge governativo — recentemente presentato al Senato (A.S. 2207), in tema di protezione e trattamento sanzionatorio dei collaboratori di giustizia — tenga ben presente questo problema: viene infatti costruito un articolato spettro di misure tutorie ed assistenziali, diversificate in ragione dei contenuti, delle modalità e dei tempi di applicazione.

In attesa di queste modifiche, di sicura utilità nella fase predecisionale si è comunque rivelata l'attività istruttoria svolta dal Servizio Centrale di Protezione sul luogo ove nasce la collaborazione.

Prima del trasferimento delle persone in pericolo, il Servizio Centrale di Protezione conduce oggi la c.d. istruttoria tecnica, che si concretizza nell'acquisizione — da parte di funzionari di detto Ufficio appositamente inviati nella località di origine e presso gli Organi interessati e le persone esposte a pericolo — di tutte le informazioni utili non solo per la valutazione della tipologia delle misure tutorie ed assistenziali da adottare, ma anche per la successiva decisione della Commissione Centrale circa la definizione del programma speciale di protezione.

Tra l'altro, questo primo approccio tra collaboratore e familiari, da una parte, ed il Servizio Centrale di Protezione, dall'altra, pone i primi nelle condizioni di comprendere immediatamente i meccanismi del sistema di protezione e le conseguenze di vita che esso comporta, soprattutto con riferimento al passaggio, soltanto eventuale, dalle misure urgenti di protezione al programma speciale.

I collaboratori di giustizia che attualmente fruiscono delle misure urgenti di protezione sono 139.



Come si può agevolmente riscontrare, il dato relativo ai collaboratori sottoposti alle misure urgenti, in attesa della delibera della Commissione Centrale in ordine alla definizione dello speciale programma di protezione, non si discosta in maniera significativa da quello registrato al termine dello scorso anno.

Questo dato dimostra come il fenomeno della collaborazione con la giustizia — come detto — non si stia affatto contraendo come potrebbe apparire ad una superficiale analisi dei dati a disposizione.

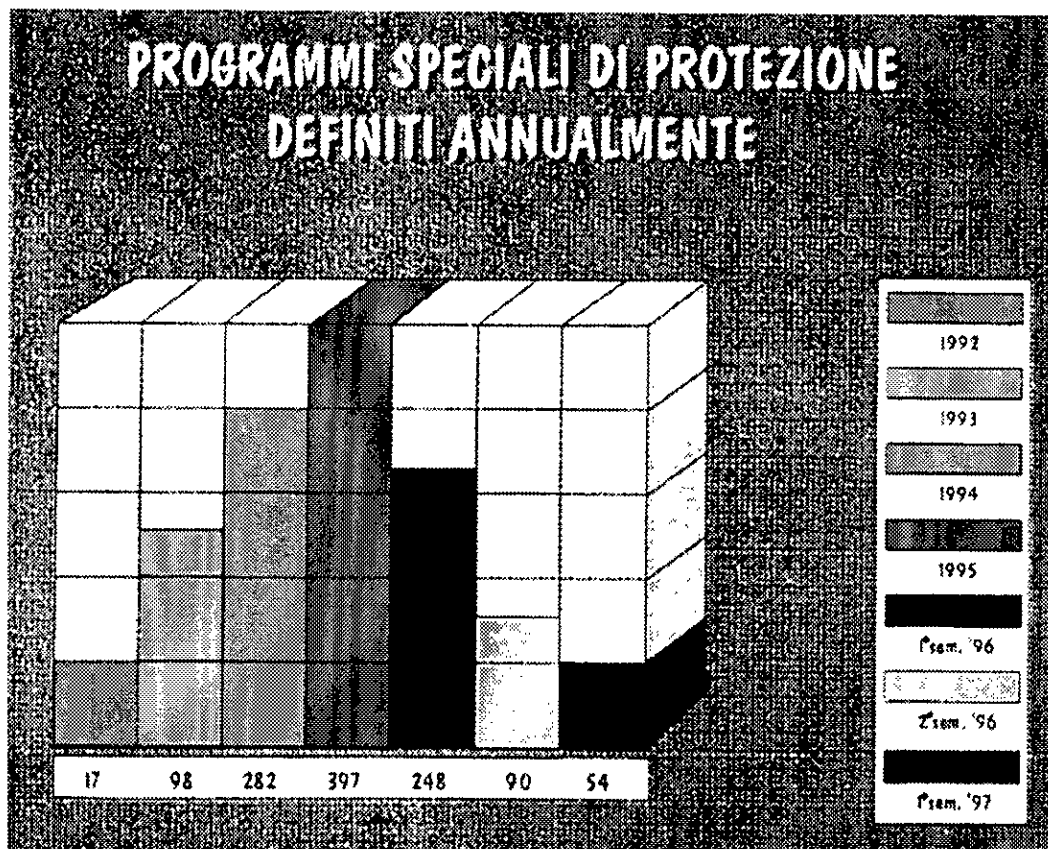
3. L'attività decisionale della Commissione Centrale.

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione degli speciali programmi di protezione ha tenuto, nel semestre in esame, 33 riunioni, nel corso delle quali ha adottato le deliberazioni che la normativa attribuisce alla sua competenza.

Lo stesso Collegio, tra l'altro, ha provveduto a deliberare in merito a 112 proposte di definizione del programma speciale di protezione: sono state 54 le ammissioni di altrettanti collaboratori di giustizia al programma, mentre in 58 casi la Commissione non ha ritenuto di concedere tale provvedimento.

Come verificato nelle pagine precedenti, il fenomeno della collaborazione con la giustizia non sembra certo aver ricevuto contraccolpi negativi dalla maggiore selettività che la Commissione ha imposto ai suoi lavori; ulteriore dimostrazione, questa, che il rigore valutativo nell'accertamento del livello di gravità ed attualità del pericolo non mortifica certamente le collaborazioni che dimostrano di essere di sicuro effetto sulla criminalità.

Il lavoro della Commissione Centrale non si limita alla decisione in ordine alle proposte di definizione dello speciale programma di protezione, ma si allarga ad una serie di competenze di particolare rilievo attribuitegli dal Legislatore in funzione della rilevanza decisoriale rivestita da tale Organismo nel sistema di protezione vigente.



In particolare, va sottolineata l'importanza dell'attività di verifica dei programmi speciali di protezione, al fine di accertarne la rispondenza rispetto alle finalità proprie di questi ultimi.

Si avrà modo nei paragrafi successivi di accennare a tale attività di controllo, oltre che a quella consultiva svolta in altre procedure, ma appare importante rimarcare, fin da ora, il notevole impegno professionale con cui la Commissione Centrale è riuscita a svolgere un'enorme mole di lavoro particolarmente delicato e complesso, interpretando perfettamente il ruolo affidatole dalla normativa vigente.

4. La definizione e l'applicazione dei programmi speciali di protezione.

Al 30 giugno 1997 i collaboratori di giustizia sottoposti alle misure di protezione previste dalla L. n. 82/1991 – adottate sia in via d'urgenza, sia con lo speciale programma di protezione – sono 1091, mentre i familiari protetti sono 4950, per un totale di persone in protezione che ammonta a 6041 unità.

Rispetto al semestre precedente il numero dei collaboratori è sceso di 182 unità, mentre si registrano 797 familiari in meno.

Nelle pagine successive si avrà modo di verificare, nel dettaglio, l'incidenza che le revoche e i mancati rinnovi dei programmi speciali di protezione hanno avuto sul calo del numero delle persone in protezione registrato nel semestre in questione.

Occorre far presente, però, che questo ridimensionamento subito dalla popolazione dei collaboratori e dei loro familiari rappresenta la naturale conseguenza di una applicazione della vigente normativa di settore maggiormente aderente ai suoi criteri ispiratori.

Il sistema di protezione e di assistenza delle persone esposte a pericolo per effetto della collaborazione offerta agli Organi inquirenti trova la sua massima efficacia, infatti, se riesce ad autotutelarsi dal rischio di possibili "implosioni" determinate dal numero eccessivo di soggetti da tutelare.

Ma, d'altra parte, il sistema di protezione deve anche incentivare il fenomeno della collaborazione con la giustizia. Per realizzare tale finalità deve essere credibile; deve, in sostanza, raggiungere gli obiettivi per cui è stato creato: proteggere e reinserire le persone in pericolo nel tessuto produttivo della società civile.

In questi termini, quindi, il sistema aveva bisogno, dopo più di sei anni di applicazione della norma primaria, di una rigorosa verifica finalizzata ad individuare quelle posizioni per le quali l'iniziale situazione di pericolo si fosse sufficientemente ridimensionata e l'avvio verso soluzioni occupazionali fosse stato idoneamente e concretamente realizzato.

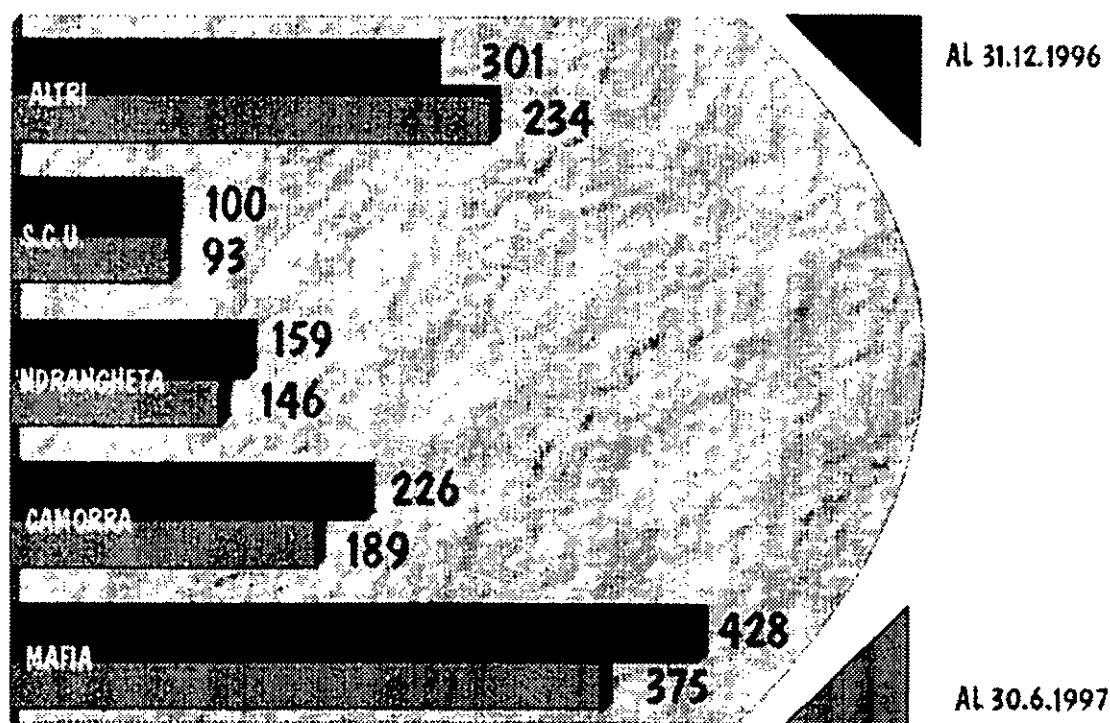
Anche questi aspetti verranno approfonditi nel prosieguo della relazione: basti qui solo considerare che l'azione intrapresa dalla Commissione Centrale sta correttamente assecondando i meccanismi di un sistema di protezione che deve assolutamente essere basato sul turnover delle persone inserite nel sistema medesimo.

Dei 1091 collaboratori di giustizia protetti, quelli che provengono dalla criminalità sono 1037, mentre i semplici testimoni di eventi criminosi, non provenienti quindi dalla malavita, sono 54.



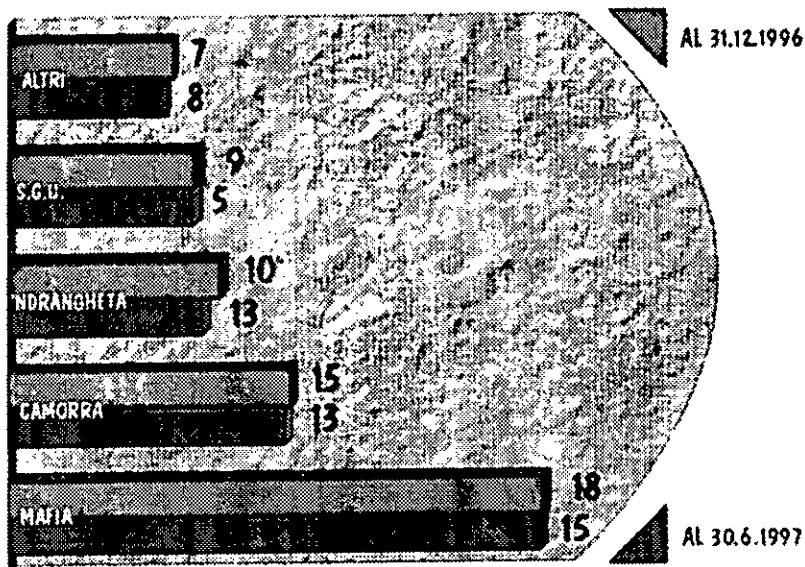
Dei 1037 collaboratori provenienti dalla mondo del crimine, 375 appartenevano alla "mafia", 189 alla "camorra", 146 alla "ndrangheta", 93 alla "sacra corona unita", mentre 234 ad altre forme di criminalità, organizzata e non, e a fenomeni terroristici.

AREE CRIMINALI DI PROVENIENZA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

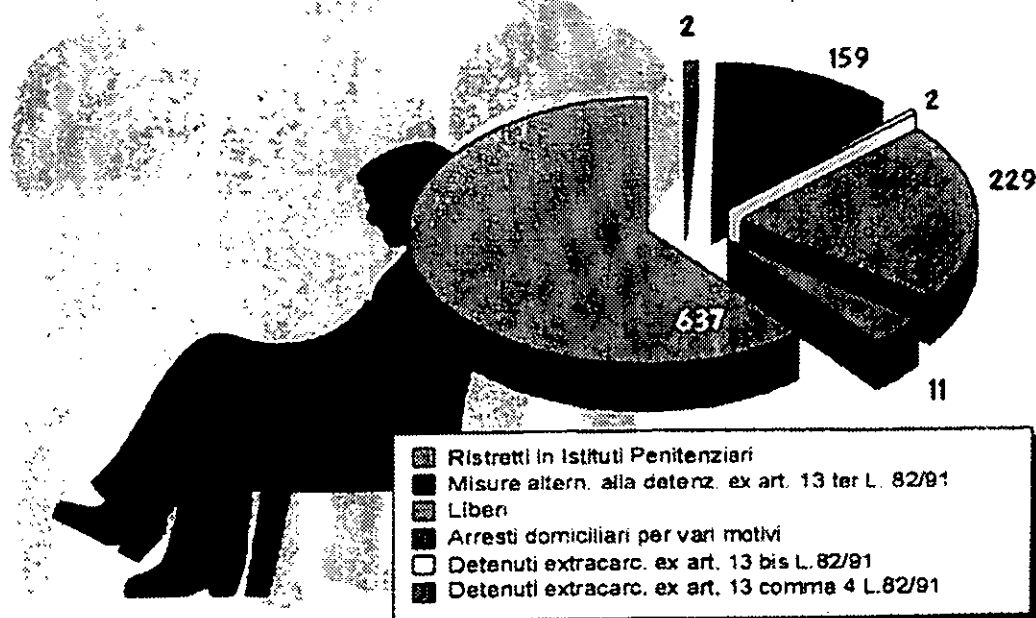


Dei 54 testimoni, invece, 15 hanno riferito di fatti di "mafia", 13 su delitti commessi dalla "camorra", 13 hanno rilasciato dichiarazioni sulla "ndrangheta", 5 hanno testimoniato su fatti attribuiti alla "sacra corona unita", mentre i rimanenti 8 hanno fatto luce su eventi criminali di altro genere e matrice.

AREE CRIMINALI SULLE QUALI HANNO RIFERITO I TESTIMONI



POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA



Conoscere il fenomeno dei collaboratori di giustizia dal “di dentro”, leggendone cioè analiticamente i dati sui più rilevanti aspetti della loro vita e di quella dei loro familiari, rappresenta un momento di assoluta importanza per razionalizzare e perfezionare il sistema di protezione, soprattutto per ciò che concerne il funzionamento dei meccanismi attraverso i quali si deve dare attuazione a quel “progetto di vita” rappresentato dal programma speciale di protezione.

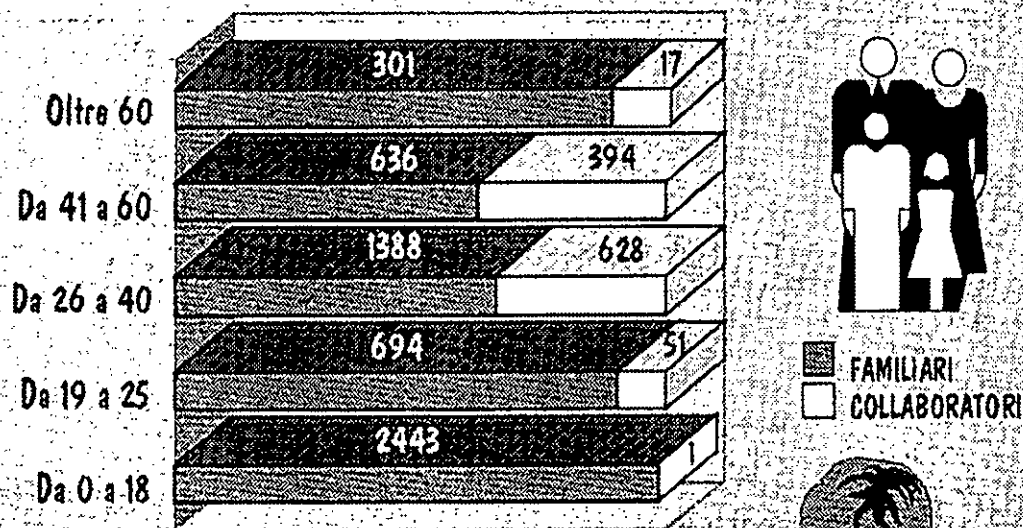
Per tali ragioni esistono altre tipologie di informazioni che si dimostrano di indubbia utilità per gli operatori della protezione.

Molto interessante, per esempio, è la distinzione per sesso dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.



Di particolare interesse si presenta anche l'analisi dei dati anagrafici concernenti le persone poste sotto protezione.

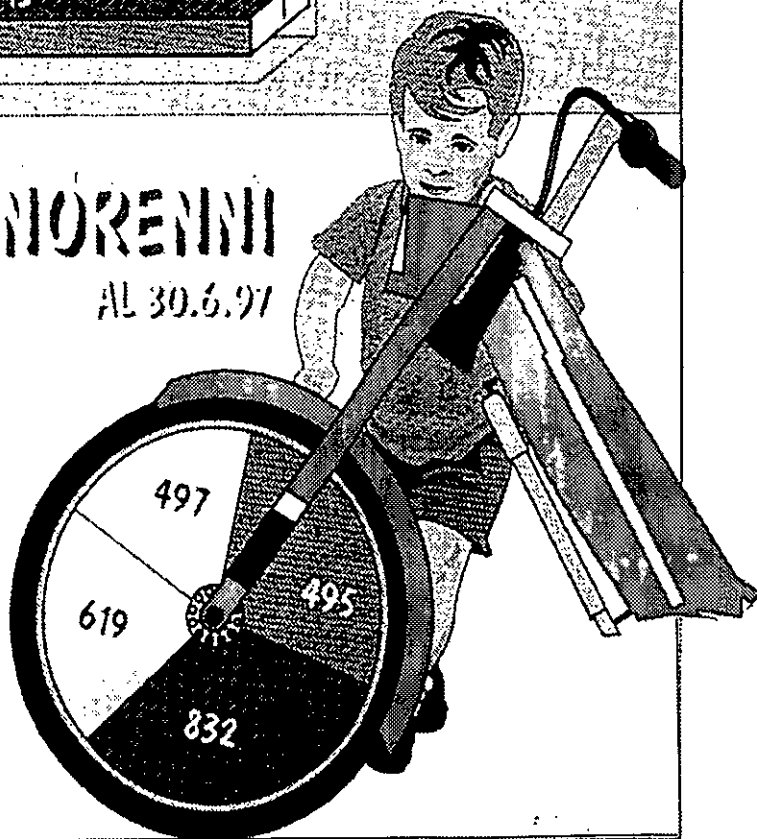
COLLABORATORI E FAMILIARI DIVISI PER FASCE D'ETÀ



FAMILIARI MINORENNI

AL 30.6.97

-  FINO A 5 ANNI
-  DA 6 A 10 ANNI
-  DA 11 A 14 ANNI
-  DA 15 A 18 ANNI



Si conferma il dato già riscontrato in passato: la popolazione delle persone in protezione, sia collaboratori di giustizia che familiari, risulta estremamente giovane.

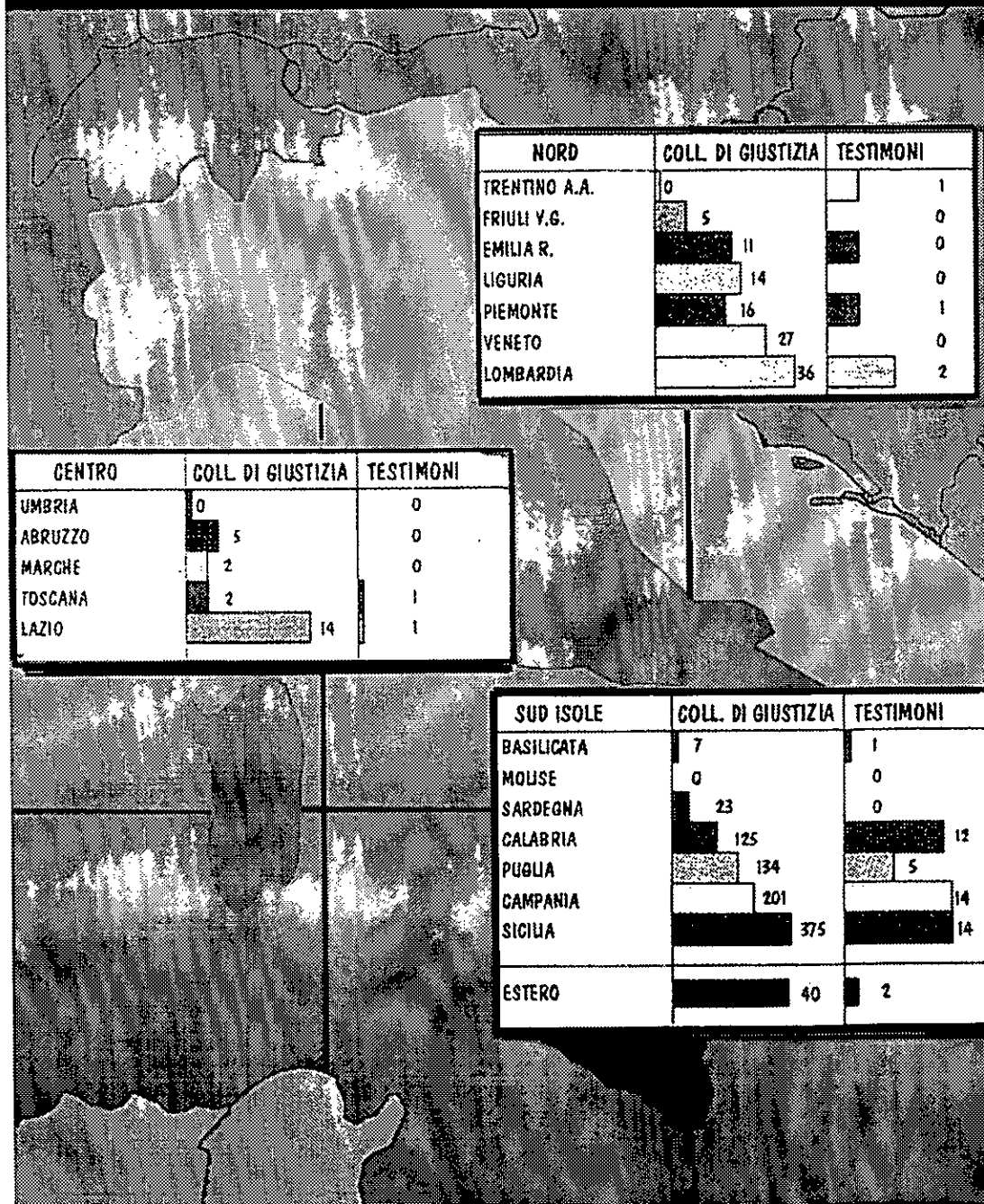
Il 62 per cento dei collaboratori di giustizia e più dell'82 per cento dei familiari hanno un'età che non supera i quarant'anni. Ma il dato si rende ancora più interessante quando si pensi che quasi il 45 per cento dei familiari ha meno di diciotto anni, superando, in maniera significativa, la percentuale registrata nel semestre precedente pari al 37 per cento. Questo a dimostrare la crescita, piuttosto rilevante, della popolazione dei minori nel mondo della protezione.

Questi dati devono far riflettere circa la necessità di dedicare il massimo impegno allo studio e alla soluzione delle problematiche, di vario genere, che attengono al mondo dei giovani inseriti nei programmi di protezione.

Le difficoltà maggiori nascono dall'esigenza di attuare le iniziative di reinserimento sociale, in un contesto operativo che non può assolutamente prescindere dai profili di sicurezza e di mimetizzazione se non si vuole esporre queste persone a gravi pericoli.

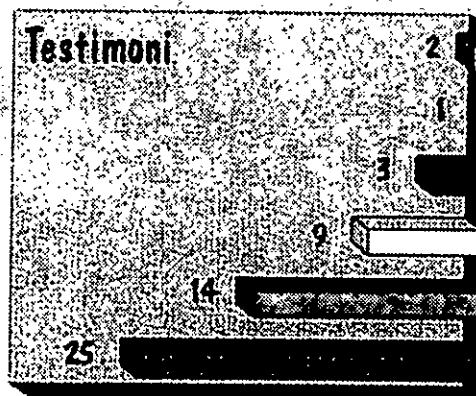
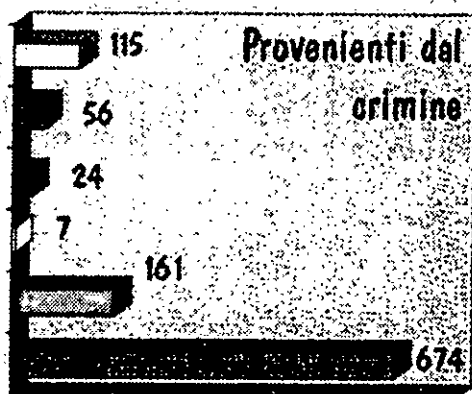
Di indubbio interesse, si rivela l'analisi comparata dei dati sulle regioni di nascita dei collaboratori di giustizia, al fine di distribuire adeguatamente sul territorio, nelle varie località protette, le persone da tutelare.

"COLLABORATORI DI GIUSTIZIA" E TESTIMONI DIVISI PER REGIONI D'ORIGINE



Per quanto riguarda, poi, lo stato civile dei collaboratori di giustizia, da segnalare che il 65 per cento di questi risulta regolarmente coniugato, tra celibi e nubili la percentuale supera il 6 per cento del totale, il 6,7 per cento dei collaboratori è divorziato o separato, il 10,5 per cento vive in regime di convivenza le relazioni sentimentali e l'1,5 per cento è in stato vedovile.

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



Coniugato
Celibe/Nubile

Vedovo
Separato

Divorziato
Convivente

CAPITOLO II

L'efficacia dei programmi speciali di protezione.

1. Gli obiettivi dei programmi speciali di protezione e le verifiche periodiche: i risultati.

Si è più volte affermato che le finalità perseguite con lo speciale programma di protezione sono identificabili nella sicurezza e nel reinserimento sociale delle persone esposte a pericolo per effetto della collaborazione prestata.

Appare fin troppo scontato che la prima rappresenta, forse, l'obiettivo minimo ascrivito alle Istituzioni nel momento in cui le stesse si preoccupano di favorire il ricorso allo strumento dei collaboratori di giustizia come mezzo per aggredire la criminalità: è impensabile che non si ponga in essere ogni forma di tutela dell'incolumità fisica del collaboratore nel momento in cui si intende garantire la sua partecipazione alle attività processuali.

Non a caso, il Legislatore indica nella sussistenza di una situazione di grave ed attuale pericolo uno dei presupposti fondamentali per la concessione dello speciale programma di protezione; provvedimento che intanto si definisce in quanto non esistono altre forme tutelative in grado di fronteggiare efficacemente il rischio scaturente da un'attività di collaborazione.

Ma non è solo protezione.

Occorre infatti tenere presente che il sistema di protezione vigente, analogamente a quelli degli altri Paesi stranieri che ricorrono allo strumento dei collaboratori di giustizia, è ispirato, sotto un profilo squisitamente operativo, ai criteri della mimetizzazione e della riservatezza, secondo la nota equazione segretezza-sicurezza, ritenendosi preferibile tale metodologia di azione ai sistemi di tutela basati sugli spiegamenti di forza, che, oltre ad essere antieconomici, non assicurano analoga "tenuta" tutoria.

Tutto ciò comporta, ovviamente, che, tra le ineludibili misure di protezione poste in atto, quella del trasferimento in altre località sia tra le più immediate, con l'inevitabile conseguenza dello sradicamento a cui vengono sottoposte le persone che entrano nel mondo della protezione.

Appare evidente, quindi, che il programma speciale di protezione deve anche assicurare alle persone protette gli strumenti minimi per favorire il loro inserimento nel tessuto sociale delle località in cui

sono andati a vivere in protezione; occorre cioè avviare tali persone — tenendo conto delle loro peculiarità ed attitudini — verso una sostanziale e sicura “autosufficienza”.

Accertate le finalità del programma speciale di protezione, appare agevole comprendere la linea di rigore perseguita dalla Commissione Centrale nell’attività di verifica dei programmi speciali di protezione — prevista con cadenza periodica dalla specifica normativa — portata avanti da circa un anno a questa parte.

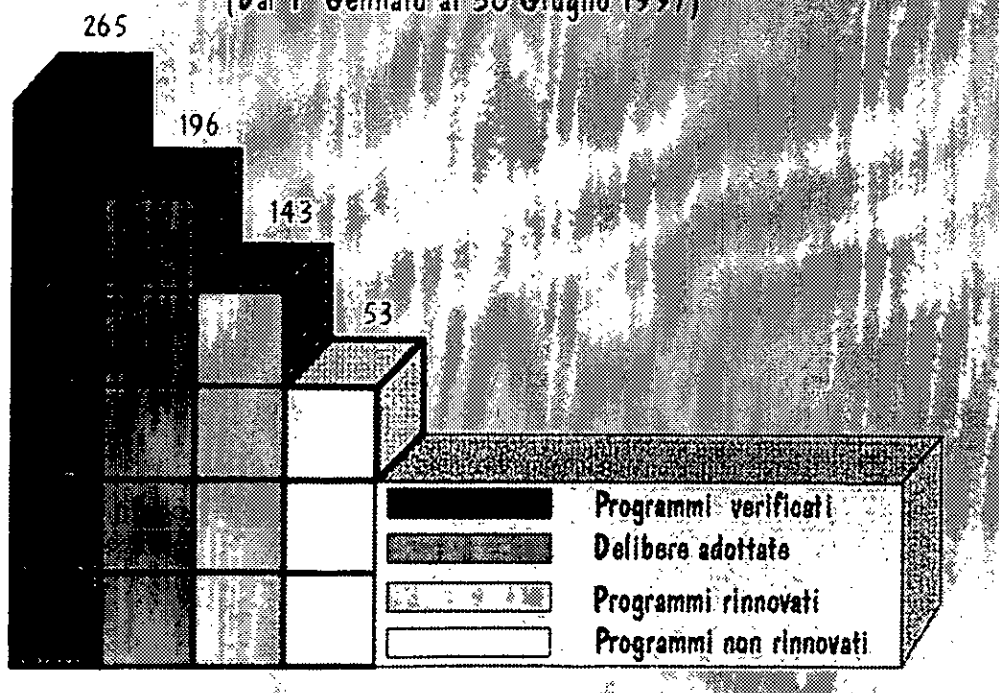
Di fronte a programmi speciali in vita da più di cinque anni — ma con persone in protezione anche da dieci anni solo che si consideri i casi di misure già disposte dall’allora Alto Commissario Antimafia — la Commissione Centrale sta compiendo una seria attività di revisione di tali programmi, proprio al fine di accertarne l’effettiva necessità in rapporto al livello di pericolo ancora esistente ed al concreto perseguimento di formule di recupero sociale.

Nel semestre in argomento, la Commissione Centrale ha sottoposto a verifica 265 programmi speciali di protezione. Sono state 196 le delibere adottate, per i restanti casi si è reso necessario un supplemento istruttorio.

Sono stati rinnovati 143 programmi, mentre 53 non sono stati prorogati alla scadenza, spesso anche in virtù di gravi violazioni comportamentali poste in atto dal collaboratore di giustizia.

ANDAMENTO DELLE VERIFICHE DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

(Dal 1° Gennaio al 30 Giugno 1997)



Da sottolineare, poi, che 42 programmi speciali di protezione sono stati modificati: in 26 casi la Commissione Centrale ha ridotto il numero dei soggetti del programma, mentre 16 programmi sono stati estesi ad altri familiari in pericolo.

2. Le violazioni del codice comportamentale e le revoche dei programmi speciali di protezione.

Il principio del "rigore della protezione", cui si ispira l'Amministrazione dell'Interno, poggia sull'assunto secondo cui le regole disciplinanti tale sistema devono essere rispettate da tutti.

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

Il c.d. codice comportamentale consiste in una serie di obblighi — inseriti nello speciale programma di protezione — che le persone ammesse al programma si impegnano ad osservare, pena la sospensione o la revoca delle misure disposte in loro favore.

Tra gli obblighi più significativi: quelli di non commettere reati, di evitare ogni azione che comporti la rivelazione e la divulgazione della nuova identità o di quella di copertura, della sede di residenza o dello status di persona sottoposta al programma, di evitare il ritorno nel luogo di provenienza senza il consenso del Servizio Centrale di Protezione, di non rilasciare, senza autorizzazione della Commissione Centrale, interviste, ecc...

La sussistenza di una situazione di grave ed imminente pericolo scaturente da un contributo collaborativo — che, com'è noto legittima l'attuazione di uno speciale programma di protezione — può essere in qualche modo dimostrata dal comportamento tenuto dal soggetto esposto a rischio, nel periodo durante il quale lo stesso viene tutelato.

Lo prevede l'articolo 5 del citato regolamento interministeriale, che consente alla Commissione Centrale la revoca del programma *"allorché ritenga che, per effetto delle inosservanze, del compimento di fatti costituenti reato o per altra ragione comunque connessa alla condotta di vita del soggetto interessato, (...) le misure di protezione siano superflue perché le condotte tenute sono di per sé indicative del reinserimento del soggetto nel circuito criminale ovvero del mutamento o della cessazione della situazione di pericolo conseguente alla collaborazione"*.

Anche nel semestre in esame si sono verificati diversi casi di violazione degli obblighi comportamentali; alcuni di essi si sono manifestati anche con la commissione di reati, taluni di particolare gravità.

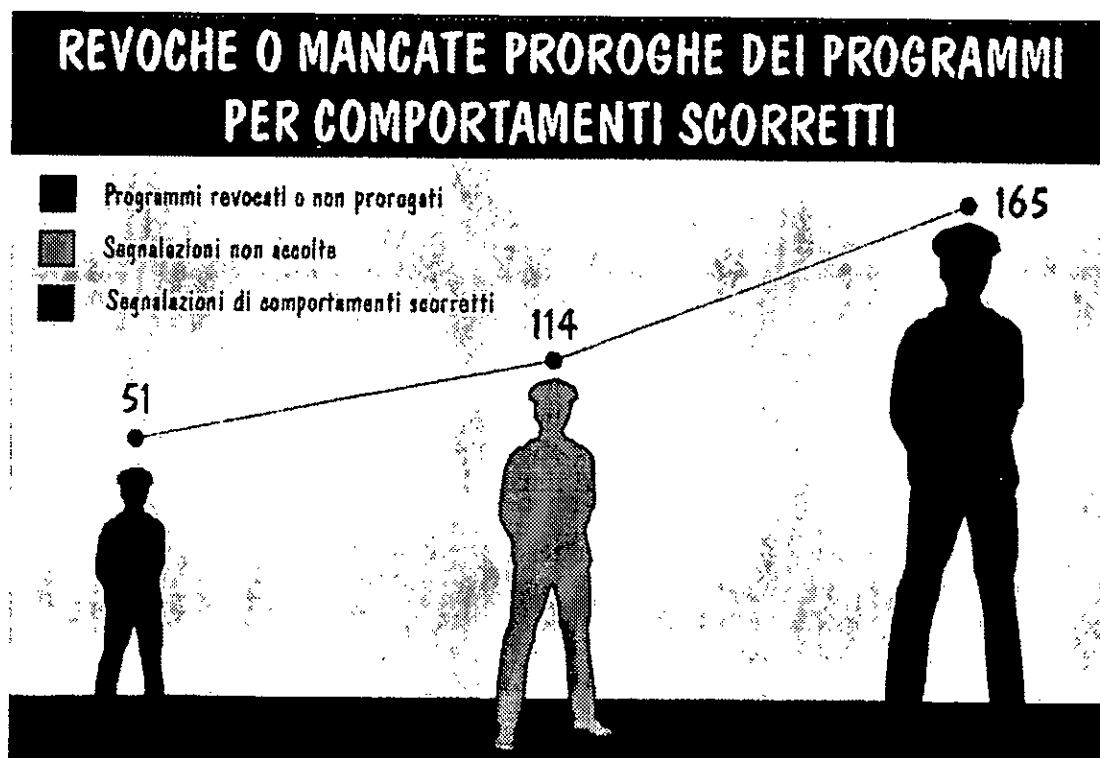
Tra i collaboratori di giustizia fruitori di misure urgenti di protezione — in attesa della delibera in ordine alla concessione del programma speciale di protezione — sono stati 48 quelli segnalati dal Servizio Centrale di Protezione alla Commissione Centrale in virtù del

compimento di atti in difformità del loro status di persone in protezione, molto spesso rivelando a terzi la propria condizione di collaboratore di giustizia.

Questi comportamenti, quando si caratterizzano per la loro gravità, entrano a far parte delle valutazioni della Commissione Centrale in sede di delibera sulla proposta di definizione dello speciale programma di protezione.

Molto più rilevante il numero di coloro che, in costanza di programma speciale di protezione, hanno violato, almeno una volta, il codice comportamentale; sono stati infatti 165 i collaboratori di giustizia segnalati dal Servizio Centrale di Protezione — taluni anche più volte — alla Commissione Centrale, per 45 dei quali sono stati ipotizzati reati vari (dalla rapina alla estorsione, dal traffico di sostanze stupefacenti al furto).

In virtù di tali segnalazioni, la Commissione Centrale ha revocato il programma speciale di protezione, prima della scadenza, in 29 casi, mentre non ha rinnovato il programma al momento della verifica periodica in 22 circostanze.



3. L'ultrattività delle misure assistenziali e la cessazione dei programmi speciali di protezione.

I collaboratori di giustizia non possono essere considerati soltanto come un freddo strumento di indagine a disposizione della Magistratura.

tura e dei reparti di polizia investigativi; sono, infatti, degli esseri umani, a volte totalmente estranei a qualsiasi fatto criminoso, con loro storie e vicende particolari, con una loro esistenza, persone che, nel bene o nel male, hanno avuto una loro collocazione sociale.

Esiste, in altri termini, un mondo che non appare ai processi, che non viene alla luce tramite gli organi di informazione; esistono dei problemi, spesso gravi, di vita che porrebbero in difficoltà chiunque.

Quello di affiancare il collaboratore di giustizia ed i suoi familiari nella soluzione di questi problemi è un compito affidato al Servizio Centrale di Protezione che deve, quindi, compiere un vero e proprio "traghettaggio" di queste persone verso una realtà "normale", definitivamente affrancate dalle forme di assistenza previste dallo speciale programma di protezione.

In molti casi, soprattutto quando sono da tempo cessati gli impegni di giustizia e si è particolarmente attenuato il livello di pericolo scaturente dalla collaborazione, la Commissione Centrale cerca di favorire un distacco morbido e graduale dal programma speciale di protezione, dando modo e tempo agli interessati di ricercare, anche con l'assistenza del Servizio Centrale di Protezione, utili prospettive di reinserimento sociale.

In tal senso, diversi collaboratori di giustizia, con proprie iniziative, riescono ad individuare e, a volte, ad intraprendere concrete soluzioni occupazionali, che consentono loro, spesso attraverso accorgimenti di mimetizzazione adottati dal predetto Servizio, di lavorare, in condizioni di massima sicurezza, e di fuoriuscire, unitamente alla propria famiglia, dal programma speciale di protezione.

Proprio nel segno della necessaria gradualità che deve accompagnare il distacco dalle forme di sostegno sociale, morale ed economico assicurate dal Servizio Centrale di Protezione, la Commissione Centrale, ormai da un anno, 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 l'efficacia di un programma, a causa della riduzione dei termini del rischio e della concreta sussistenza di forme idonee per il reinserimento sociale, la Commissione Centrale decide, ove ciò occorra come ulteriore, definitivo atto di sostegno, che, pur cessando l'efficacia del programma speciale di protezione, le sole misure assistenziali basilari — l'erogazione dell'assegno di mantenimento ed il pagamento del canone di locazione dell'appartamento fino a quel momento posto nella disponibilità del collaboratore e della sua famiglia — debbano continuare 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, è stata conferita al Servizio Centrale di Protezione la facoltà di anticipare — anche in unica soluzione — le somme di denaro ancora da erogare in favore delle persone inserite nel programma non rinnovato.

Infatti, le persone fuoriuscite dal programma senza demerito, cioè senza aver commesso gravi violazioni del codice comportamentale, possono chiedere, ove venga disposta l'ultrattività delle misure assi-

stenziali, di ottenere, in anticipo, la somma complessiva a loro spettante in virtù della decisione della Commissione Centrale, naturalmente dietro immediato rilascio dell'alloggio "protetto".

Evidentemente, questo comporta l'erogazione di somme che sono, comunque, di entità modesta, anche se sufficiente a fornire quel minimo avvio per una definitiva collocazione nel tessuto sociale e produttivo della nuova località scelta per vivere.

Nel semestre in esame sono stati 39 i casi in cui, pur non rinnovando il programma speciale di protezione, la Commissione Centrale ha deliberato la prosecuzione delle sole misure economiche per un congruo periodo di tempo, mai superiore — come detto — ad un anno.

CAPITOLO III

Le modalità generali di applicazione.

*1. La protezione.**a) La tutela e gli accompagnamenti agli impegni di giustizia.*

Il sistema di protezione trae la sua ragione d'essere dalla necessità di consentire il ricorso allo strumento dei collaboratori di giustizia.

In sostanza, le misure di protezione e di assistenza assicurate dalle Istituzioni sulla scorta delle vigenti norme hanno, come ulteriore finalità, quella di garantire che il collaboratore possa fornire, in condizioni di sicurezza, il proprio contributo sia in fase investigativa che nel corso del dibattimento.

Uno dei momenti più delicati del sistema di protezione è sicuramente rappresentato dalla partecipazione dei collaboratori di giustizia alle udienze dibattimentali. Com'è noto, infatti, questo è forse l'unico momento in cui non è possibile mantenere la mimetizzazione a cui si ispira il sistema: infatti, il luogo, la data e l'ora di comparizione delle persone da escutere in processo sono dati pubblici.

Il collaboratore di giustizia si differenzia dal confidente proprio perché si assume l'impegno di rendere pubblico il contributo fornito agli Organi inquirenti durante le attività investigative e di partecipare, quindi, a tutti gli impegni, dibattimentali e non, che lo vedono coinvolto per effetto delle rivelazioni che è chiamato a rilasciare o a confermare.

Questa commistione tra momento pubblico della partecipazione processuale del collaboratore, da una parte, e mimetizzazione della sua vita, dall'altra, rende particolarmente complessa l'esecuzione dei servizi di accompagnamento e scorta agli impegni di giustizia; per l'attuazione operativa degli stessi, tra l'altro, il Servizio Centrale di Protezione deve, attualmente, avvalersi delle strutture di polizia territoriali.

Il Servizio, infatti, svolge compiti di mero tramite tra l'Ufficio giudiziario che intende escutere il collaboratore e la struttura di polizia locale che cura la tutela fisica dello stesso nella località protetta.

In questo modo, si riesce a mantenere segreto il luogo dove vive il collaboratore stesso, evitando di vanificare gli effetti cui tendono i meccanismi di mimetizzazione e di anonimato posti in essere attraverso il programma speciale di protezione.

Solo nel primo semestre del '97, sono stati realizzati più di 8300 servizi di accompagnamento e scorta ad impegni di giustizia per altrettante citazioni di collaboratori di giustizia; la previsione è che anche per quest'anno si supereranno le 16.000 citazioni.

Si avrà modo, nella seconda parte della presente relazione, di accennare all'importanza dello strumento dell'audizione a distanza dei collaboratori di giustizia tramite collegamento audiovisivo (la c.d. video-conferenza).

È però appena il caso di rammentare che, già oggi, esiste, in capo all'Autorità giudiziaria, la facoltà di ricorrere a tale sistema, che, in effetti, risolve notevoli problemi di economicità e sicurezza.

Nel semestre in esame sono stati 570 gli impegni di giustizia assolti tramite la videoconferenza; tra gli Uffici giudiziari che ne hanno fatto il maggior utilizzo devono segnalarsi quelli di Palermo, Reggio Calabria, Messina, Caltanissetta e Catania.

b) La mimetizzazione: la documentazione reale e di copertura. Il cambiamento delle generalità.

L'auspicio di un ricorso esclusivo allo strumento della videoconferenza reca con sé tutta la nuova "cultura della protezione" che ispira il relativo sistema ai principi della mimetizzazione e dell'anonimato.

D'altra parte, la straordinaria efficacia tutoria dimostrata da detta "filosofia" operativa dimostra ulteriormente la correttezza di tale impostazione.

Proprio in quest'ottica, quindi, il Servizio Centrale di Protezione, soprattutto all'indomani della sua riorganizzazione — anche metodologica — avvenuta il 26 maggio 1995, ha intensificato lo studio, la ricerca e la sperimentazione di sempre più efficaci meccanismi operativi che realizzassero condizioni di massima riservatezza in favore dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

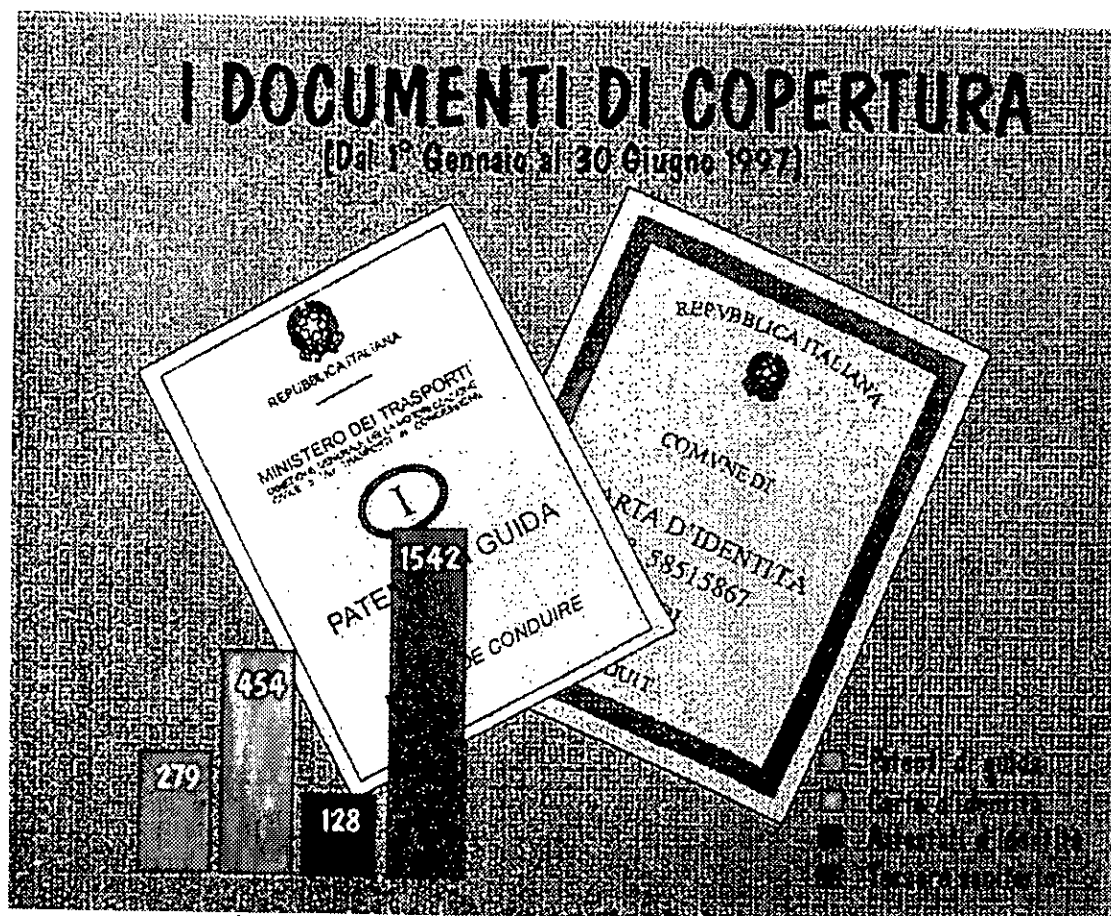
In sostanza, si avvertiva ormai l'inutilità dei sistemi di vigilanza fissa che, oltre a comportare un ingente dispiego di risorse umane e materiali, rappresentavano un potenziale indice di localizzazione della persona protetta, determinando, di fatto, un maggior rischio di circolazione di notizie riservate; né potevano essere sottovalutati, poi, gli aspetti connessi al reinserimento sociale, più efficacemente assecondati proprio in virtù di una adeguata opera di mimetizzazione.

La documentazione di copertura rappresenta sicuramente un momento di fondamentale importanza nell'azione di "schermatura" dell'identità e della vita delle persone in protezione.

Nel 1° semestre di quest'anno, proprio in virtù di una decisa intensificazione del ricorso a tale strumento, sono stati rilasciati 2403 documenti di copertura, a fronte dei 1928 prodotti complessivamente nell'intero anno precedente.

In particolare sono state rilasciate 454 carte di identità, 279 patenti di guida e ben 1542 tessere sanitarie. Di notevole importanza quest'ultimo dato anche in considerazione del conseguente, sensibile abbattimento, registrato anche nel semestre in esame, dei costi relativi all'assistenza medica delle persone protette, sempre più orientata verso le strutture pubbliche.

La misura del cambiamento delle generalità, che si sostanzia nella creazione di una nuova posizione anagrafica nei registri di stato civile, con la possibilità di produrre tutti i certificati per far fronte alle varie situazioni che la vita di relazione comporta, è stata formalmente attribuita a 58 persone.



c) L'individuazione della località di protezione: il c.d. numero limite.

Qualsiasi formula di mimetizzazione non può prescindere dal trasferimento delle persone da proteggere in località diverse e lontane rispetto a quelle di origine.

Appare evidente, quindi, che il primo intervento tutorio che viene disposto in favore dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari consiste proprio nel loro allontanamento dai luoghi in cui rischierebbero l'incolumità fisica e dove sarebbe, d'altra parte, impossibile attuare forme di protezione diverse da quelle, tradizionali, di difesa "militare" dell'abitazione e delle persone.

Quello dell'individuazione della località protetta rappresenta un problema di particolare complessità e delicatezza per almeno un triplice ordine di motivi.

Innanzitutto, occorre esaminare gli aspetti di sicurezza connessi alle diverse realtà criminali esistenti nelle varie zone del territorio ed alla loro capacità di aggressione: tutto ciò in rapporto ad altre variabili quali la consistenza delle forze dell'ordine in loco, i flussi migratori presenti nelle varie località, l'esistenza di istituti penitenziari con sensibile presenza di detenuti sottoposti al regime dell'articolo 41 bis della L.n. 354/1975, ecc...

Secondariamente, non si può certo trascurare l'obiettivo del reinserimento sociale; per tale motivo, la località di protezione deve essere individuata, anche con il concorso degli interessati, in modo da assicurare loro le migliori possibilità non solo sotto un profilo occupazionale ma anche in termini di capacità di inserimento nelle diverse realtà culturali e sociali.

Il terzo aspetto da tenere presente è sicuramente rappresentato dalla capacità "ricettiva" delle singole aree territoriali individuate.

In sostanza, prima di realizzare qualsiasi trasferimento, occorre accertare che non venga superato il c.d. numero limite, che rappresenta l'ambito massimo di tenuta del sistema di protezione in un determinato contesto locale.

Sussiste, infatti, l'ineludibile necessità di evitare l'intasamento del territorio ed il conseguenziale 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.

Alla luce di questa prospettiva, quindi, si ritiene particolarmente importante realizzare la massima equità nella dislocazione dei collaboratori e dei loro familiari nelle varie province di destinazione, al fine di non gravare eccessivamente taluni reparti territoriali delle Forze di polizia piuttosto che altri.

Si è già riferito, nella precedente relazione semestrale, che presso il Servizio Centrale di Protezione è stata costituito un apposito Ufficio informatico a cui compete di centralizzare i dati relativi alle capacità ricettive di ogni singola realtà territoriale, in modo da poter delineare ed attuare una strategia ponderata di distribuzione territoriale delle persone protette.

d) Il carcere.

Sono 229 i collaboratori di giustizia ristretti in Istituti carcerari del territorio, mentre ammontano a 637 quelli in stato di libertà; i primi rappresentano circa il 22 per cento dei collaboratori provenienti dal crimine ed ammessi alla speciale protezione.

Si è più volte precisato che lo stato di detenzione o di libertà, in cui versano i collaboratori di giustizia, non rappresenta certo il frutto della definizione ed attuazione del programma speciale di protezione o delle misure urgenti, ma costituisce, sempre, la conseguenza della specifica situazione processuale e dei provvedimenti adottati dalla Magistratura.

Sul piano strettamente tutorio ed assistenziale, l'Amministrazione dell'Interno, in piena sintonia con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, deve occuparsi di problematiche del tutto peculiari che concernono non solo la protezione della persona, in quanto

collaboratore di giustizia, ma anche i profili della sua emenda e rieducazione, in quanto condannato.

Proprio in quest'ottica, le strutture penitenziarie si vanno rendendo sempre più adeguate al trattamento dei collaboratori di giustizia attraverso la costituzione ed il perfezionamento di un vero e proprio circuito carcerario "differenziato".

Si fa sempre più stretta, quindi, l'intesa tra il Servizio Centrale di Protezione e l'Ufficio Detenuti del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, proprio al fine di perseguire gli obiettivi prefissati.

Molto intenso, pertanto, è stato lo scambio di notizie ed informazioni sui vari collaboratori detenuti.

Ad esempio, con cadenze periodiche ravvicinate, i predetti Uffici compiono analitiche verifiche dei collaboratori in carcere e della loro posizione amministrativa in ordine alla fruizione di misure speciali di protezione.

Particolare attenzione viene tra l'altro prestata al comportamento del collaboratore in carcere; eventuali inadempienze, anche ai regolamenti penitenziari, possono essere opportunamente segnalate alla Commissione Centrale per le competenti deliberazioni in ordine all'ammissione al programma, alla revoca o alla non proroga dello stesso.

e) Il beneficio penitenziario.

L'articolo 13-ter della L. n. 82/1991 prevede che nei confronti delle persone ammesse allo speciale programma di protezione possa essere concessa una delle misure alternative alla detenzione — anche in deroga ai vigenti limiti di pena — attraverso una procedura secondo la quale la Magistratura di Sorveglianza, prima di decidere, acquisisce il parere — non vincolante — della Commissione Centrale che, a sua volta, provvede a conseguire le necessarie informazioni dal Pubblico Ministero competente per i reati in ordine ai quali il collaboratore sta fornendo il proprio contributo.

Al 30 giugno di quest'anno, sono 159 i collaboratori ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione in carcere secondo la descritta procedura.

Sono sorte due problematiche interpretative della specifica normativa.

La prima riguarda la possibilità di estendere ai familiari dei collaboratori di giustizia, purché titolari dello speciale programma di protezione, la procedura di concessione dei benefici penitenziari secondo i meccanismi sopra illustrati.

Una sentenza della Suprema Corte di Cassazione del 25 febbraio 1994 (n. 993), sia pure *incidenter tantum*, aveva negato questa possibilità, sia perché non si sarebbe spiegata altrimenti la necessità di acquisire informazioni presso il Pubblico Ministero per i "reati in ordine ai quali è stata prestata la collaborazione", sia perché non si sarebbe giustificato il favore accordato in tema di misure alternative alla detenzione che hanno esclusivamente natura premiale e non anche di protezione.

Una nuova sentenza, della medesima Autorità giudiziaria, datata 4 ottobre 1996 (n. 4919), ha invece ribaltato tale interpretazione, rite-

nendo che la procedura di cui al citato articolo possa essere adottata anche per i familiari del collaboratore di giustizia sottoposti allo speciale programma di protezione.

La motivazione di detta decisione si basa sia sull'assunto secondo il quale la disciplina relativa alla definizione e applicazione dello speciale programma di protezione non contiene alcuna differenziazione tra il collaboratore ed i suoi familiari, sia sul fatto che, se è pur vero che la citata norma ha valenza premiale, è altrettanto vero che la sua "ratio" sembra potersi essenzialmente individuare *"nella esigenza di predisporre una garanzia nei confronti di soggetti che non potrebbero essere adeguatamente protetti se detenuti nelle carceri"*.

In questo senso, quindi, sia il Tribunale di Sorveglianza che la Commissione Centrale si sono adeguati a questa nuova interpretazione estensiva dei soggetti interessati dalla procedura sopra descritta.

Un'altra questione interpretativa, questa volta riferita all'articolo 5, comma 9, del D.L. 24.11.1994, ha suscitato particolare attenzione nel corso del semestre in esame; detta norma prevede che *"salva la facoltà della Commissione di richiedere all'autorità competente di procedere al riesame dei provvedimenti emessi a norma dell'articolo 13 ter della legge, la modifica o la revoca dello speciale programma di protezione non produce effetti sui provvedimenti medesimi (...)"*.

Il Tribunale di Sorveglianza di Roma, nel caso in cui venga revocato o non rinnovato un programma speciale di protezione, nei confronti di un collaboratore di giustizia ammesso alla misura alternativa, provvede, allo stato, ad instaurare un procedimento per la revoca di detto beneficio, acquisendo un nuovo parere dalla Commissione Centrale in merito ai motivi posti alla base della decisione in ordine al programma stesso.

Questa nuova interpretazione normativa è scaturita a seguito dell'aumento — fatto registrare dalla fine dello scorso anno — dei provvedimenti di cessazione dei programmi speciali di protezione.



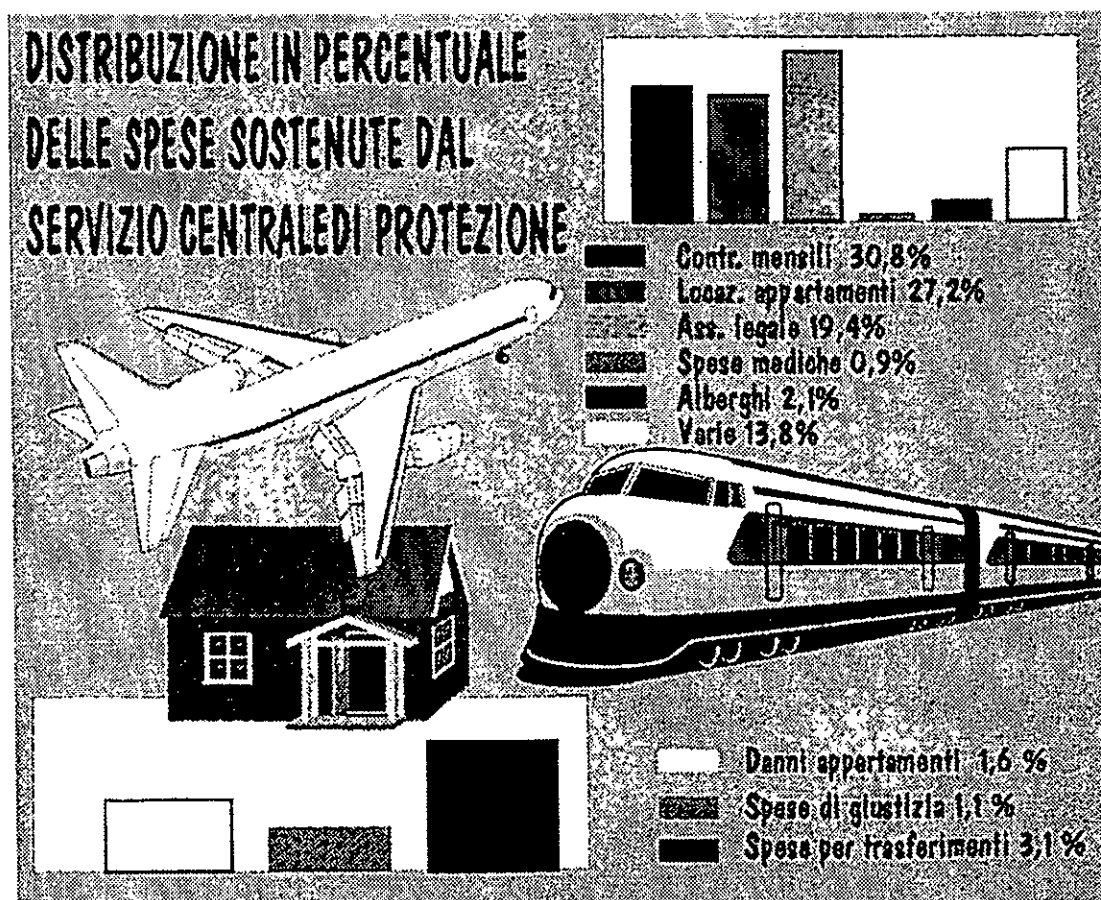
2. L'assistenza.

a) Il mantenimento.

Ogni qualvolta si affronta il discorso relativo all'assistenza economica prestata alle persone sottoposte alla speciale protezione, nasce l'esigenza di precisare, preliminarmente, le finalità che la normativa vigente intende perseguire in proposito.

Il Legislatore del '91, in riferimento alle forme assistenziali adottate in favore dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari, ha utilizzato il concetto dell'eventualità, con questo lasciando chiaramente intendere che il sostegno economico, in particolare, è dovuto se e nella forma in cui serva ad assecondare efficacemente le misure di protezione disposte.

Poiché il programma speciale di protezione si pone come ulteriore finalità anche quella del reinserimento sociale delle persone in esso comprese, ai fini della loro fuoriuscita dal sistema di protezione in un'ottica di necessario *turn-over*, appare evidente che le misure assistenziali, latamente intese, debbano essere finalizzate, entro limiti ragionevoli, anche al perseguimento di detto obiettivo.



Per quanto riguarda, poi, il vero e proprio assegno di mantenimento destinato alle persone in protezione, giova rammentare che il regolamento adottato il 24 novembre 1994 dai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia prevede che la misura di detta erogazione mensile sia annualmente adeguata agli indici ISTAT dei consumi delle famiglie del centro-nord.

Il disegno di legge governativo di modifica della legislazione di settore eleva questa previsione a rango di normativa primaria.

b) L'assistenza sanitaria.

In linea con l'obiettivo di reinserire le persone protette nel tessuto sociale delle nuove località di residenza, anche l'assistenza sanitaria tende attraverso una mimetizzazione « intelligente », ad incrementare maggiormente il rapporto delle stesse con le strutture mediche di base e, quindi, ad incentivare il ricorso alle forme di assistenza pubblica.

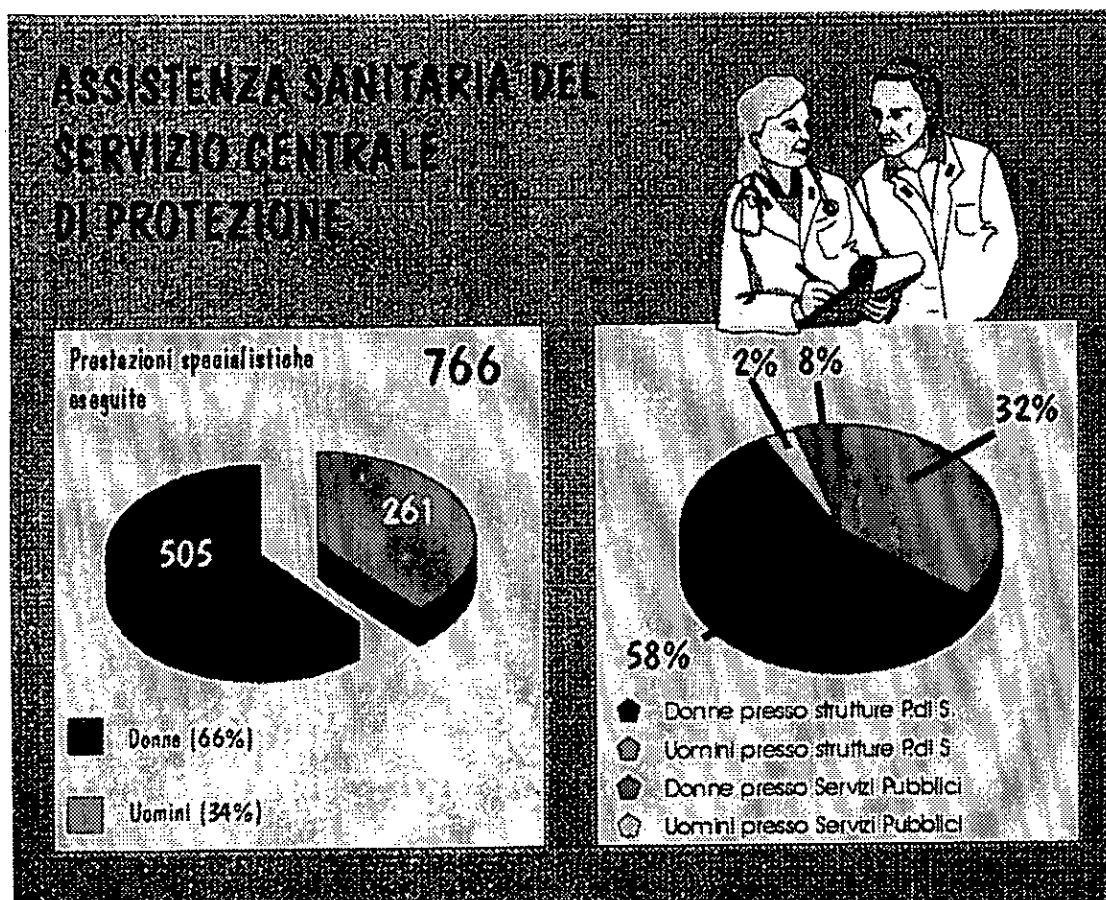
Proprio su questo punto, il Servizio Centrale di Protezione ha correttamente intensificato la sua azione pervenendo, in un anno, ad un incremento dell'uso dei servizi pubblici da parte delle persone protette superiore al 70 per cento, provocando un sensibile abbattimento dei costi sostenuti dall'Ufficio stesso in tema di assistenza sanitaria.

Se ciò è stato possibile, lo si deve sia al notevole aumento del rilascio di tessere sanitarie di copertura, sia ad una sempre maggiore cooperazione tra detto Ufficio, da una parte, e le competenti strutture del Ministero della Sanità, degli Assessorati regionali e delle Aziende Sanitarie Locali, dall'altra.

Di particolare rilevanza, il sostegno sanitario che il Servizio Centrale di Protezione rivolge in favore dei minori.

A solo titolo di esempio, si pensi che, ad oggi, il citato Ufficio ha già effettuato 180 vaccinazioni, per ognuna delle quali, poi, provvede costantemente ad operare i necessari richiami, a rilasciare le certificazioni indispensabili per le iscrizioni scolastiche, ad effettuare nuovamente le stesse ogni qualvolta i pazienti cambiano località o nominativo.

È stato poi concluso un accordo con la Federazione Italiana delle Comunità Terapeutiche grazie al quale si sta già provvedendo a risolvere le tematiche connesse alle situazioni di tossicodipendenza che esistono anche nella « popolazione protetta ».



c) L'assistenza legale.

Il decreto ministeriale 24.11.1994 prevede che « (...) l'assistenza legale è limitata ai procedimenti penali per fatti commessi anteriormente all'ammissione al programma (...) l'onere per il bilancio dello Stato è limitato alle spese di giudizio e agli onorari o compensi per un solo avvocato o procuratore legale ».

Com'è agevole comprendere, quindi, l'assistenza legale si inserisce nel novero delle misure di sostegno economico, con le stesse motivazioni e le stesse finalità poste alla base dell'assistenza economica delle persone protette.

In questi termini, quindi, il Servizio Centrale di Protezione dovrebbe assistere il collaboratore nelle spese sostenute per la sua difesa legale, erogando direttamente allo stesso quanto ritiene necessario.

È solo per motivi di sicurezza e di riservatezza, e per agevolare la riscossione delle competenze da parte degli avvocati, che il Servizio Centrale di Protezione si surroga ai collaboratori di giustizia nel pagamento dei loro legali.

Non è quindi ipotizzabile un rapporto fiduciario diretto tra detto Ufficio ed i difensori legali dei collaboratori di giustizia, che sussiste,

invece, unicamente tra questi ultimi e gli avvocati che li assistono. In sostanza, è il collaboratore di giustizia che sceglie l'avvocato, le cui prestazioni legali dovrebbero essere pagate direttamente dal primo; il Servizio Centrale di Protezione, quindi, dovrebbe ristorare il collaboratore secondo i parametri indicati nel programma speciale di protezione e conosciuti anche dai difensori legali.

L'anno scorso la Commissione Centrale ha disciplinato i parametri di pagamento dell'assistenza legale prestata in favore dei collaboratori di giustizia; ha inteso cioè indicare i limiti massimi entro cui rimborsare al collaboratore le spese sostenute o da sostenere per difendersi nei procedimenti.

Nonostante la fissazione di criteri rigorosi, comunque attestanti sulla media di quanto previsto dalle tariffe di cui al decreto ministeriale 5.10.1994, n. 585, la spesa sostenuta dal Servizio Centrale di Protezione per l'assistenza legale ha superato, nel primo semestre di quest'anno, il 19 per cento del totale delle erogazioni.

3. Il reinserimento sociale.

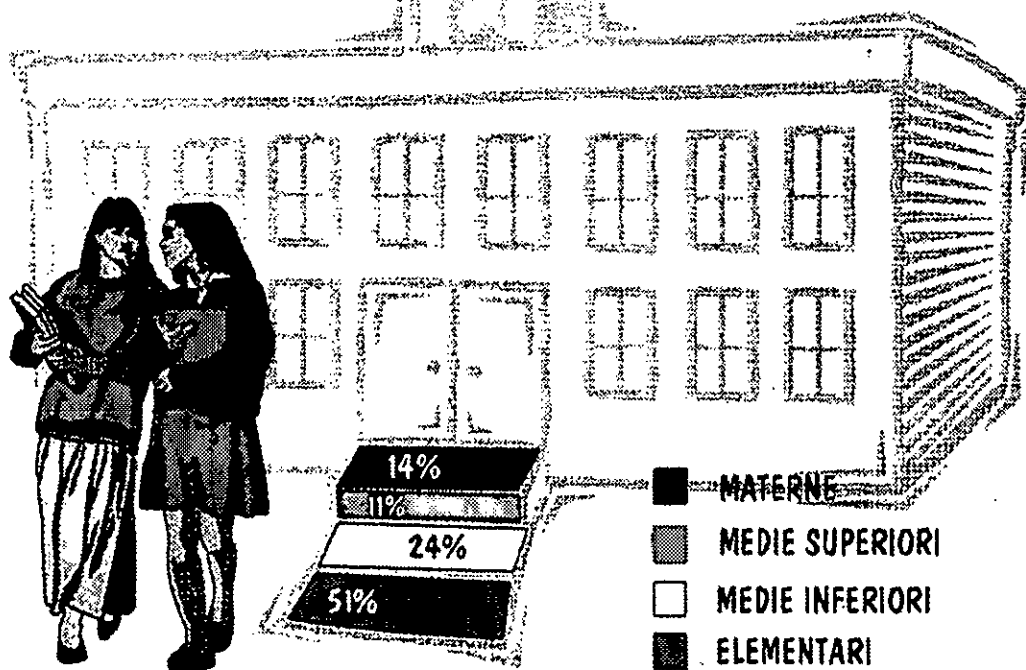
a) L'istruzione scolastica.

I dati sui minori — dalla cui sia pur approssimativa osservazione è possibile desumere quanto la « popolazione protetta » sia particolarmente giovane — rendono straordinariamente importanti i profili relativi all'istruzione scolastica, nella prospettiva di offrire le opportunità di inserimento nella realtà produttiva del Paese solitamente assicurate a tutti.

Se il programma speciale di protezione intende rappresentare anche un veicolo per il reinserimento nel tessuto sano della società civile, allora occorre alimentare ed incentivare, con tutte le forme di sicurezza possibile, la scolarizzazione dei minori in protezione.

Certamente, ogni intervento in questo settore va opportunamente adottato tenendo conto della necessità di non rivelare la reale origine del giovane; la maggior parte delle iscrizioni scolastiche vengono realizzate in forma anonima e con generalità di copertura.

ISTRUZIONE SCOLASTICA



Nell'anno scolastico 1996/97, tra scuola materna, elementare, media inferiore e superiore, sono state realizzate ben 963 iscrizioni « sotto copertura », di cui 208 soltanto nel semestre in esame.

Sempre nel primo semestre di quest'anno, sono state eseguite 105 iscrizioni alle medie superiori: 10 per l'area liceo (5 classico e 5 scientifico), 42 presso istituti tecnici, 40 presso scuole professionali, 7 presso istituti e licei artistici, 6 presso istituti e scuole magistrali.

Giova qui sottolineare la particolare, fattiva cooperazione che sta fornendo il Ministero della Pubblica Istruzione nella soluzione delle delicate, complesse problematiche esistenti in un settore di intervento dove i profili della sicurezza e della riservatezza devono necessariamente ed adeguatamente coniugarsi con gli aspetti della scolarizzazione e dell'educazione dei minori.

b) Il lavoro.

Ogni possibile prospettiva di reinserimento sociale non può essere ipotizzata se non si affronta e risolve il problema rappresentato dal lavoro.

Si è più volte affermato che il sistema ha come obiettivo finale quello di favorire la fuoriuscita dai programmi speciali di protezione

dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari attraverso il raggiungimento della loro autosufficienza economica e, quindi, la recisione di quella sorta di « cordone ombelicale » che, per un certo periodo di tempo della loro vita, li ha necessariamente legati alle Istituzioni.

Il raggiungimento di tale finalità, d'altra parte, rappresenta anche una sorta di autotutela del sistema stesso che, se non provvede a creare idonei strumenti di ricambio dei propri assistiti, rischia di incepparsi e di non « lavorare » in modo efficace.

Tenuto conto di ciò, appare evidente la straordinaria importanza che va annessa al lavoro, come insostituibile strumento di rieducazione e riscatto.

È altrettanto chiaro, però, che data la realtà sociale e occupazionale che vive il nostro Paese, parlare di lavoro da assicurare ai collaboratori di giustizia, pensare che l'Amministrazione dell'Interno e, in particolare, il Servizio Centrale di Protezione possano, da soli, risolvere il problema lavorativo di seimila persone, può apparire una pura utopia, oltre che discriminante nei confronti di chi non fa parte del mondo della protezione e, quindi, non rientra in una sorta di categoria « protetta » che certo non si intende né si deve creare.

Occorre, pertanto, fare chiarezza.

Il Servizio Centrale di Protezione non deve « trovare » lavoro alle persone in protezione. Da un lato, infatti, potendo soddisfare una minima parte degli interessati, sarebbe costretto ad ignorare e discriminare la maggior parte dei soggetti in protezione; dall'altro, invadendo sfere di competenza attribuite ad altri Organismi, appositamente creati ed organizzati, svolgerebbe un compito di ricerca di posti di lavoro e di collocamento che non gli appartiene minimamente.

Il Servizio Centrale di Protezione deve invece fornire all'interessato gli strumenti amministrativi, indispensabili, per concorrere ai posti di lavoro per cui possiede i requisiti necessari, partendo dalle condizioni minime assicurate a tutti i cittadini.

Appare evidente che, interpretando correttamente tale assunto, è soprattutto sotto un profilo documentale che esistono margini di intervento del citato Ufficio.

Nel primo semestre di quest'anno, sono stati rilasciati 138 libretti di lavoro di copertura, mentre sono state realizzate « riservate » iscrizioni negli Uffici del lavoro in 127 casi.

Il Servizio Centrale di Protezione ha poi il compito di esperire ogni iniziativa prevista dalla legge al fine di far conservare, nelle località protette, il posto di lavoro già posseduto in precedenza; in questo senso, nel semestre in questione, sono stati 3 i trasferimenti lavorativi realizzati, mentre sono attualmente 9 le pratiche avviate per altrettanti trasferimenti lavorativi.

Di indubbio rilievo, poi, l'attività di detto Ufficio per realizzare, in condizioni di massima riservatezza, il trasferimento di pensioni nelle località protette; sono state 84 le richieste in tal senso.

c) Il ruolo della donna.

Il numero delle donne sotto protezione ammonta complessivamente a 3227 unità, pari al 53,4 per cento del totale: tra esse 71 sono coloro che collaborano con la giustizia, di cui 44 provenienti dal cri-

mine, pari al 4 per cento degli ex malavitosi, e 27 testimoni, cifra che rappresenta, invece, il 50 per cento del numero globale dei testi. Tra i familiari, quelli di sesso femminile sono 3156, pari al 63 per cento del totale dei congiunti.

Ne deriva una duplice considerazione.

Innanzitutto, appare percentualmente limitato l'apporto collaborativo delle donne provenienti dalle organizzazioni delinquenziali, segno questo che il mondo del crimine parla ancora al « maschile ».

Al contrario, tra i testimoni, cioè tra coloro che hanno operato una scelta dettata esclusivamente dal loro senso civico, le donne equivalgono numericamente gli uomini.

Tra le donne che collaborano con la giustizia, quasi il 30 per cento parla di mafia, il 19 per cento di 'ndrangheta, il 13 per cento di camorra, il 7 per cento di sacra corona unita, il 23 per cento di organizzazioni criminali stanziate in regioni diverse da quelle c.d. « a rischio » l'8 per cento di altro (criminalità comune ed eversiva). Le donne nubili sono il 38 per cento e l'età media si aggira sui 34 anni.

La mimetizzazione comporta che il Servizio Centrale di Protezione crei, anche con la necessaria documentazione di copertura, una sorta di « schermatura » della vita di relazione delle persone in protezione, al fine di assicurare sicurezza e di favorire la loro indipendenza economica ed autonomia dalle strutture di protezione.

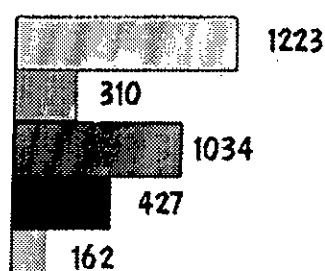
Ma per realizzare tutto ciò, detto Ufficio ha bisogno anche della faticosa cooperazione da parte delle stesse persone sotto protezione; in sostanza, l'unità di intenti tra tutelato e tutelante, a cui si è fatto cenno, è da considerarsi assolutamente indefettibile, ove si intendano attuare seriamente le misure di protezione e di assistenza previste dalla normativa.

Al riguardo, non sembrano esistere dubbi che il peso maggiore di questo rapporto e, in genere, della vita sotto tutela sia sostenuto dalle donne e, in particolare, da quelle più « vicine » al collaboratore di giustizia.

Sono circa un migliaio tra mogli e conviventi, le « donne » dei collaboratori di giustizia: quasi il 31 per cento della popolazione dei familiari di sesso femminile, se si tiene conto della percentuale molto alta che detengono i minori di 18 anni nel totale dei familiari, ci si rende agevolmente conto dell'importanza del ruolo della donna, intesa come « compagna » e madre.

A questi dati, però, occorre aggiungerne altri.

LE DONNE FAMILIARI DEI COLLABORATORI



MENO DI 18 ANNI	NESSUNO
DA 18 A 25 ANNI	LICENZA ELEMENTARE
DA 26 A 40 ANNI	DIPLOMA MEDIO INFERIORI
DA 41 A 60 ANNI	DIPLOMA MEDIO SUPERIORI
OLTRE I 60 ANNI	LAUREA

Il 22 per cento dei collaboratori di giustizia è ristretto in un Istituto penitenziario, mentre quasi il 15,3 per cento sconta la detenzione in casa: in altri termini, molto più di un terzo non ha, al momento, possibilità di reinserirsi nella società.

Non va poi dimenticato che il collaboratore, soprattutto nella figura di imputato per reato connesso, può avere impegni dibattimentali o comunque di giustizia che lo occupano anche fino a quattro giorni alla settimana.

Ne esce un quadro abbastanza preciso, dove la figura maschile risulta assente, spesso fisicamente, ma, non di rado, anche psicologicamente e dove è invece la donna che fa fronte all'assenza del marito o, se presente, lo assiste psicologicamente, ricostruendone la personalità ed il ruolo sociale e familiare, ormai smarriti a seguito della scelta collaborativa, e provvedendo, altresì, a crescere ed educare i figli.

PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I PROFILI EVOLUTIVI

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

IL DISEGNO DI LEGGE DI MODIFICA DELLA DISCIPLINA DELLA
PROTEZIONE E DEL TRATTAMENTO SANZIONATORIO DI CO-
LORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA*1. Lo spirito riformistico*

Il dibattito da tempo instaurato nel nostro Paese sul tema dei collaboratori di giustizia, anche nei momenti in cui è apparso più aspro, è stato sempre caratterizzato dal massimo, diffuso spirito costruttivo finalizzato alla razionalizzazione ed al perfezionamento dell'attuale sistema di protezione.

Se ciò è potuto avvenire, lo si deve soprattutto alla capacità degli interessati di mantenere la discussione ancorata ai canoni delineati dal più rigoroso degli approcci scientifici.

L'Amministrazione dell'Interno, anche attraverso le relazioni precedentemente inviate al Parlamento, ha sempre cercato di partecipare a questo momento progettuale, proprio riversando nel dibattito l'apporto tecnico acquisito, negli anni, dagli operatori del Servizio Centrale di Protezione e prendendo pertanto spunto dalle esperienze quotidiane vissute in sei anni di applicazione della legge sulla protezione dei collaboratori di giustizia.

Da tutta questa attività propositiva, quindi, ha tratto origine il lavoro di approfondimento della normativa vigente, finalizzato alla ricerca delle soluzioni più idonee per eliminare le problematiche maggiormente ricorrenti nello specifico settore.

Il Gruppo di lavoro interministeriale, appositamente incaricato dai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia dello svolgimento di tale studio, nonché della elaborazione di un primo schema normativo, ed i due Sottosegretari, designati dai predetti Ministri per l'ulteriore esame e la definitiva stesura di un disegno di legge in materia, sono pervenuti ad un risultato che, pur se rimesso alla necessaria, imprescindibile valutazione delle Camere, si ritiene possa essere considerato motivo di soddisfazione per l'aver comunque coniugato, efficacemente, i molteplici aspetti del mondo della protezione.

Non tragga in inganno il tempo impiegato per la redazione del disegno di legge governativo in questione; in realtà, questo progetto normativo « parte da lontano » e nasce, come detto, dall'impegno quotidiano dei « tecnici » della sicurezza, che ha permesso di realizzare un monitoraggio continuo del fenomeno e delle sue patologie, nonché un

proficuo, costante approfondimento e, ove possibile, sperimentazione delle soluzioni operative più idonee.

Ovviamente, in questa sede, compete soltanto illustrare la parte del progetto normativo concernente i profili della protezione, e non certo prendere in esame gli aspetti relativi al trattamento processuale dei collaboratori di giustizia, che pure completano, correttamente, una costruzione strategica necessariamente unitaria e di ampia portata, finalizzata all'incentivazione del fenomeno.

In qualche frangente, si è diffusa l'errata convinzione che il disegno riformatore intendesse perseguire l'obiettivo di ridurre gli ambiti di utilizzabilità di tale strumento investigativo.

Nulla di più inesatto.

Al contrario, proprio dalla considerazione degli straordinari risultati recentemente conseguiti nella lotta al crimine organizzato si avverte la necessità di migliorare il sistema di protezione, in modo da moltiplicare e rafforzare gli effetti disaggreganti già dimostrati dalle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia nei confronti delle organizzazioni criminali più agguerrite e violente.

Si è convinti, almeno per la parte che compete all'Amministrazione dell'Interno, che il sistema si possa perfezionare sia rendendo i meccanismi tutori sempre più adeguati ai vari gradi di rischio cui sono esposti quotidianamente coloro che collaborano con gli Organi inquirenti per l'accertamento delle strategie delinquenziali, sia innalzando, di conseguenza, il livello qualitativo dei programmi speciali di protezione.

L'impegno organizzativo profuso dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza in questa direzione — con particolare riferimento alle attività istituzionali del Servizio Centrale di Protezione — non può essere certamente posto in discussione, attese le numerose iniziative intraprese al fine di razionalizzare il sistema e di cui si è data contezza anche nei precedenti rapporti al Parlamento.

È pur vero, d'altra parte, che gli aspetti organizzativi da ultimo citati rappresentano soltanto una delle diverse componenti del sistema di protezione; in quest'ottica, anche altri aspetti andavano, quindi, analizzati in una seria e ponderata visione riformistica.

Si è pertanto compreso che gli sforzi organizzativi compiuti dal Dipartimento avrebbero rischiato di essere vanificati se non assecondati dai necessari, minimi correttivi da apportare ad un sistema che aveva indubbiamente colto significativi successi e che, quindi, non aveva bisogno di essere sconvolto nel suo impianto di base.

L'esperienza acquisita ed il contributo professionale profuso dalle varie espressioni istituzionali interessate hanno quindi costituito la base di un progetto che si reputa adeguato a quegli obiettivi di fondo individuati, pressoché unanimemente, dalle forze politiche; alle Camere, ovviamente, la valutazione di detto lavoro.

2. La selezione qualitativa

L'obiettivo di elevare il livello qualitativo dell'intero sistema di protezione si persegue sia moltiplicando, personalizzando e perfezio-

nando gli strumenti tutori ed assistenziali, sia svincolando gli stessi dalla finalità premiale.

In altri termini, occorre che l'azione di tutela e di reinserimento sociale svolta dalle Istituzioni sia sempre più efficace e rispondente alle diversificate esigenze che le situazioni concrete e le singole persone protette manifestano, modellandosi, quindi, con maggiore adeguatezza, ai singoli casi umani e concentrandosi, esclusivamente, sulle competenze che il Legislatore ha voluto assegnare agli Organi amministrativi a ciò deputati.

Il miglioramento del sistema passa, dunque, anche e soprattutto, attraverso una migliore definizione delle rispettive competenze: agli Organi giudiziari inquirenti poteri propositivi e consultivi in tema di attivazione e revoca della protezione, agli Organi amministrativi, in via esclusiva, funzioni decisionali ed attuative circa l'approvazione, la definizione, la concreta realizzazione, la modifica e la cessazione delle misure di tutela, di assistenza e di reinserimento sociale.

In questo senso, quindi, il disegno di legge governativo all'esame del Parlamento intende apportare alla vigente normativa quelle poche, ma sostanziali modifiche finalizzate ad una razionalizzazione di obiettivi, strumenti e competenze, aderendo ad istanze ormai rappresentate da tutti i soggetti istituzionali interessati.

Si è manifestata, innanzitutto, l'esigenza di conferire alla selezione delle persone da ammettere al programma speciale di protezione una valenza più adeguata alla straordinarietà e alla eccezionalità sia del programma stesso, che delle finalità da esso perseguite.

Quindi, selezione maggiormente ispirata a criteri di qualità della collaborazione come indice di un maggiore livello di gravità ed attualità della situazione di pericolo conseguentemente scaturita; che non significa — è bene ripeterlo — « mortificare » un certo tipo di collaborazione con la giustizia, ma, al contrario, incentivarla in tutte le sue espressioni qualitative.

Anche sulla scorta di quanto già rappresentato nelle precedenti relazioni semestrali, il disegno di legge in questione ha così previsto che possano essere sottoposti alle misure speciali di protezione soltanto coloro che forniscono un contributo che, per novità, attendibilità e completezza, risulti indispensabile per lo sviluppo delle indagini preliminari o ai fini del giudizio, relativamente a delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale ovvero ricompresi fra quelli di cui all'articolo 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale.

Si potrà poi pervenire alla definizione di uno speciale programma di protezione ove la collaborazione si riveli indispensabile anche per le attività di investigazione sulle connotazioni strutturali, le dotazioni di armi, esplosivi e beni, le articolazioni e i collegamenti interni o internazionali delle organizzazioni criminali di tipo mafioso o terroristico-eversivo ovvero sugli obiettivi, le finalità e le modalità operative di dette organizzazioni.

Come si vede, quindi, accogliendo anche le istanze provenienti da più parti, si è ritenuto di dover ridurre l'area dei reati c.d. « rilevanti » in ordine ai quali la collaborazione prestata può dare luogo all'attivazione di speciali forme di protezione; ciò, anche per colpire con sem-

pre maggiore efficacia quelle forme delittuose che più di altre sembrano destare allarme sociale.

Allo stesso modo, poi, si è ritenuto di dover meglio connotare il criterio dell'importanza della collaborazione in relazione al concreto livello del pericolo dalla stessa scaturente; a tal fine, si è ritenuto che la collaborazione deve essere caratterizzata dalla indispensabilità, stabilendo che tale requisito debba essere valutato tenendo conto della novità, attendibilità e completezza del contributo.

Se ciò è sufficiente per l'attivazione delle speciali misure di protezione, ai fini del conseguimento del vero e proprio programma speciale di protezione e di assistenza, occorre che la collaborazione sia indispensabile ai fini preventivi; che consenta, in sostanza, di accertare dinamiche, strategie e organizzazioni delle associazioni mafiose od eversive.

Pochi, come si vede, gli aggiustamenti alla legge in vigore, ma necessari ad affermare — o meglio a riaffermare — il principio della straordinarietà del programma speciale di protezione correlato alla eccezionalità del pericolo concretamente esistente.

3. La diversificazione degli strumenti di protezione

Come si è detto, elevare la qualità della protezione significa selezionare più adeguatamente le collaborazioni offerte, non certo per comprimerne alcune a vantaggio di altre, quanto per assicurare a tutti coloro che decidono di cooperare con gli Organi inquirenti forme tutorie, assistenziali e di recupero sociale più adeguate alla concreta situazione di pericolo manifestatasi.

In linea con tale principio ispiratore, quindi, si è ritenuto di affiancare ai rinnovati meccanismi di ingresso nel sistema della protezione una nuova articolazione degli strumenti tutori ed assistenziali.

In altri termini, si è inteso dare attuazione al principio del c.d. « doppio binario » della speciale protezione che già nelle precedenti relazioni semestrali era stato individuato come meccanismo indispensabile per alleggerire il numero dei programmi speciali di protezione — il cui ricorso era apparso forse esagerato e comunque tale da far perdere agli stessi quella caratteristica di straordinarietà attribuita loro dal Legislatore del '91 — e conferire a tutti i fenomeni collaborativi la risposta tutoria più adeguata al caso concreto.

D'altra parte, anche questo aspetto riformistico non contiene in sé elementi particolarmente rivoluzionari rispetto al sistema vigente, solo che si consideri come, in effetti, già il Legislatore del '91 individua nello speciale programma di protezione uno strumento straordinario da utilizzarsi — visto i suoi ingenti costi e le ampie deroghe alla normativa vigente permesse in costanza di tale provvedimento — solo di fronte ad un pericolo grave ed attuale non fronteggiabile con le altre misure già esistenti oltre alla predetta norma speciale.

È però accaduto che il ricorso allo speciale programma di protezione è stato spesso condizionato dall'esigenza di far fronte al fatto che, fino ad oggi, non è esistita una seria alternativa, in tema di protezione, a detto programma; sono mancate, in sostanza, efficaci forme di

tutela in grado di fronteggiare situazioni di rischio di livello minore a quelle che rendono necessaria la definizione dello speciale programma di protezione.

Da qui l'esigenza di costruire un sistema di protezione articolato e sufficientemente elastico.

In questa prospettiva, quindi, il disegno di legge, dopo aver distinto tra misure di tutela adottabili dalle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza, da una parte, e speciali misure di protezione e di assistenza, dall'altra, applicabili queste ultime sulla scorta della L.n. 82/1991, stabilisce che le seconde possono essere adottate solo in virtù della inadeguatezza delle prime e della concreta valutazione della situazione di esposizione al pericolo, tenendo conto, in particolare, dello spessore della collaborazione e delle caratteristiche di reazione localmente possedute dal gruppo criminale chiamato in causa dalle dichiarazioni accusatorie.

Viene quindi ribadito, con fermezza, il principio secondo cui il primo livello di protezione si concentra, correttamente, nelle competenze dei responsabili a livello locale del mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, potendosi cioè disporre l'intervento delle strutture centrali, anche a sostegno di quelle periferiche, solo a fronte di una effettiva, riscontrata inidoneità delle misure « ordinarie ».

Si prevede, infatti, che per *stabilire se sia necessario applicare taluna delle misure di protezione e, in caso, positivo, per individuare quale di essa sia idonea in concreto, la Commissione Centrale può acquisire specifiche e dettagliate indicazioni sulle misure di prevenzione o di tutela già adottate o adottabili dall'Autorità di Pubblica Sicurezza, dall'Amministrazione penitenziaria o da altri organi nonché ogni ulteriore elemento eventualmente occorrente per definire la gravità e l'attualità del pericolo in relazione alle caratteristiche delle condotte di collaborazione.*

Né si esclude la possibilità per la Commissione di *procedere all'audizione delle Autorità che hanno formulato la proposta o il parere e di altri organi giudiziari, investigativi e di sicurezza (...) nonché di utilizzare gli atti trasmessi dall'Autorità giudiziaria alle Autorità di Pubblica Sicurezza per finalità di prevenzione di delitti.*

Il progetto normativo in esame, poi, distingue le misure di protezione e di assistenza adottabili secondo un doppio parametro: l'aspetto temporale e quello contenutistico.

Sotto il primo profilo, prevede che la Commissione Centrale, quando risultano situazioni di particolare urgenza e vi è richiesta in tal senso da parte dell'Organo proponente, può deliberare, *anche senza formalità e comunque entro la prima seduta successiva alla richiesta un piano provvisorio di protezione (...) che cessa di avere effetto se, decorsi centottanta giorni, l'Autorità legittimata a formulare la proposta (...) non ha provveduto a trasmetterla e la Commissione non ha deliberato sull'applicazione delle speciali misure di protezione (...).*

Inoltre, in casi di eccezionale urgenza tale da non consentire di attendere le determinazioni della Commissione, il Capo della Polizia, su motivata richiesta dell'Autorità provinciale, può autorizzare quest'ultima ad avvalersi dei fondi previsti dalla legge sulla protezione dei collaboratori di giustizia, *« specificandone contenuti e destinazione ».*

Anche sotto il profilo dei contenuti delle misure di protezione adottabili dalla Commissione, il disegno di legge opera una chiara distinzione — piano provvisorio di protezione, speciali misure di protezione, programma speciale di protezione — ancorando queste diverse espressioni di intervento tutorio e assistenziali a differenti momenti ed esigenze.

Pur non potendosi disciplinare nel dettaglio tali contenuti nell'ambito di un atto legislativo e dovendo, pertanto, rimandare ciò ad un successivo provvedimento di normazione secondaria, la proposta all'esame delle Camere provvede a fissare i punti fondamentali che dovranno caratterizzare le speciali misure di protezione, da una parte, ed il programma vero e proprio, dall'altra.

Le prime potranno comprendere — oltre alle misure di tutela da eseguirsi a cura degli organi di polizia territorialmente competenti — accorgimenti tecnici di sicurezza, le misure necessarie per i trasferimenti in comuni diversi da quelli di residenza, interventi finalizzati ad agevolare il reinserimento sociale, modalità particolari di custodia carceraria o di esecuzione di traduzioni e piantonamenti, pur nel rispetto queste ultime delle norme « penitenziarie ».

Il programma speciale di protezione — che, come detto, verrà definito quando la collaborazione presenterà quelle caratteristiche « disaggreganti » sopra illustrate — potrà comprendere, oltre agli interventi già descritti, una serie di misure di mimetizzazione e di reinserimento sociale che fanno del programma stesso un vero e proprio « progetto di vita ».

Ve ne sono alcune già oggi previste dalla normativa. Si pensi ai documenti di copertura ed al cambiamento delle generalità, o ancora all'assegno di mantenimento, quest'ultimo soltanto eventuale e comunque rigidamente « agganciato » — come già avviene — agli indici ISTAT relativamente ai prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati.

Ma sono previsti altri interventi: per garantire la conservazione del posto di lavoro ovvero il trasferimento ad altra sede o ufficio secondo le modalità che assicurino la massima riservatezza; per applicare specifiche misure di assistenza e di reinserimento sociale destinate ai minori, nonché a coloro che risultino estranei a gruppi criminali o che assumano, rispetto al fatto ovvero a fatti connessi o collegati, esclusivamente la qualità di persona offesa, testimone o persona informata sui fatti.

4. La separazione del momento tutorio da quello premiale

Come più volte detto, il ricorso ai programmi speciali di protezione sproporzionato rispetto alle effettive esigenze tutorie e a quelle processuali è stato determinato anche dal massiccio utilizzo dello strumento di cui all'articolo 13 *ter*, L.n. 82/1991 — disposizione introdotta all'indomani delle stragi di Capaci e di Via d'Amelio a Palermo — che consente al collaboratore di poter fruire delle misure alternative alla detenzione previste dalla normativa e scontare la pena fuori dal

carcere anche in deroga ai vigenti limiti di condanna, purché titolare, appunto, dello speciale programma di protezione.

In sostanza, poiché l'ammissione a tali forme alternative alla detenzione è condizionata dalla titolarità di uno speciale programma di protezione, si è sovente verificato che l'Ufficio proponente, pur di non perdere la collaborazione di un detenuto o, comunque, di un collaboratore prossimo ad essere condannato, ha richiesto il programma speciale di protezione quasi esclusivamente al fine di consentire allo stesso collaboratore di ottenere i benefici penitenziari.

Il disegno di legge, facendo tesoro, dunque, delle anomalie createsi a seguito della modifica legislativa dell'estate del '92, ha inteso svincolare la concessione dei benefici penitenziari dall'ammissione alla speciale protezione, facendo venire meno quella forma di dipendenza degli atti giudiziari dai procedimenti amministrativi; così operando, si evita, tra l'altro, di coinvolgere il pubblico ministero in competenze tutorie ed assistenziali che certamente non gli possono essere attribuite.

D'altra parte, non può dubitarsi che, in questo modo, si viene a recuperare al programma speciale di protezione quelle funzioni assegnategli dal Legislatore del '91 in via del tutto esclusiva, consentendo a detto provvedimento di perseguire più elevati livelli qualitativi negli interventi di tutela e di sostegno.

Non solo diminuzione del numero dei programmi speciali di protezione, quindi, ma definizione di programmi più adeguati e rispondenti alle reali esigenze tutorie e di recupero sociale manifestate dalle concrete circostanze; ciò proprio perché non condizionati, nelle effettive motivazioni a sostegno delle relative richieste, da logiche essenzialmente premiali che mal si adattano ad un sistema in cui vanno ad influenzare aspetti di protezione o ad esserne influenzate.

5. La videoconferenza

Come già riferito nella prima parte della presente relazione, la partecipazione al dibattimento a distanza — la c.d. « videoconferenza » — da parte di un collaboratore di giustizia avviene attraverso un collegamento audiovisivo tra l'aula di udienza ed il luogo segreto dove è protetto il collaboratore stesso, con modalità tecniche tali da assicurare la contestuale e reciproca visibilità delle persone presenti in entrambi i luoghi e la possibilità di udire quanto vi viene detto.

Atteso l'elevato numero di impegni di giustizia a cui sono chiamati i collaboratori di giustizia e di cui si è dato un esempio nelle pagine precedenti, l'ampliamento delle ipotesi di partecipazione al procedimento penale del collaboratore mediante il collegamento audiovisivo a distanza costituisce un'opzione fortemente auspicata sia perché consente di meglio garantire la sicurezza dei trasferimenti del collaboratore e la riservatezza della località protetta, sia perché permette di ridurre fortemente gli oneri che conseguono alle attività di tutela.

Proprio in tale prospettiva, pertanto, si ritiene che le modifiche all'articolo 147-bis, delle norme di attuazione, coordinamento e transitorie del codice di procedura penale (D.Lgs. n. 271/1989), apportate

dal disegno di legge governativo in tema di collaboratori di giustizia appaiono perfettamente in sintonia con le esigenze che si intendono soddisfare attraverso lo strumento della « videoconferenza ».

Innanzitutto, perché il ricorso alla « videoconferenza » nel caso dei collaboratori di giustizia viene reso obbligatorio, 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 collaboratore 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 e, quindi, per deporre rimarrà il più possibile segreto.

Viene infatti esclusa la presenza dell'avvocato difensore in tale luogo; ciò non comporta alcuna attenuazione dell'esercizio del diritto di difesa, potendo in qualsiasi momento realizzarsi un riservato contatto tra il legale ed il collaboratore con la linea telefonica criptata in dotazione agli impianti di « videoconferenza ».

In tale ottica, inoltre, viene previsto che soltanto un ufficiale di polizia giudiziaria può essere presente sul luogo della « videoconferenza »; lo stesso viene appositamente designato dal giudice o, in caso di urgenza, dal presidente, e scelto tra coloro che non svolgono o hanno svolto attività di investigazione in relazione alla persona escussa.

CAPITOLO II

Il Servizio Centrale di Protezione: le iniziative

1. Il rafforzamento della presenza sul territorio

Più di due anni orsono, è stata avviata una profonda opera di riorganizzazione interna del Servizio Centrale di Protezione che, prima di qualsiasi altra struttura, doveva adeguarsi ad un fenomeno che, sia quantitativamente che qualitativamente, aveva subito degli stravolgimenti non prevedibili all'inizio.

In sostanza, si è ritenuto che l'azione di razionalizzazione e perfezionamento del sistema di protezione, proprio perché scandita ed alimentata dai suggerimenti migliorativi che l'esperienza di concreta applicazione della legge n. 82/1991 man mano andava dettando, dovesse partire dal momento più propriamente operativo dell'intero sistema.

Il Servizio Centrale di Protezione, d'altra parte, rappresenta soltanto una delle componenti — seppure importante — di un sistema le cui anomalie, è ormai certo, non potevano, né possono essere imputate esclusivamente a detto Ufficio. Ma il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, che sta svolgendo una rilevante azione di impulso revisionistico della materia della protezione, ha ritenuto fondamentale fornire la prima risposta alle istanze riformistiche cominciando proprio dal suo interno per rifondare il sistema secondo nuove, rigorose regole di funzionamento.

Della riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione, delineata con il Decreto Ministeriale del 26 maggio 1995, e degli sviluppi conseguenti, che hanno in particolare visto l'istituzione in tempi rapidissimi di 14 Nuclei periferici, si è già detto nelle relazioni semestrali precedenti. Altrettanto, si è fatto per le iniziative fin qui intraprese da detto Ufficio per rendere più efficienti i meccanismi operativi di attuazione dello speciale programma di protezione nei suoi molteplici aspetti tutori ed assistenziali.

Giova ora fornire qualche cenno sugli ulteriori interventi recentemente operati dal Servizio Centrale di Protezione.

L'esigenza di dare, immediatamente, un contenuto tangibile dell'opera di rinnovamento intrapresa nei confronti di detto Ufficio ha portato il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ad una notevole contrazione dei tempi necessari per la nascita operativa dei citati Nuclei Operativi di Protezione.

In sostanza, si avvertiva la forte necessità di rispondere con tempestività alle numerose, giustificate istanze tutorie ed assistenziali provenienti dalle persone sottoposte a misure speciali di protezione; tale risposta doveva essere fornita da una presenza, sul territorio, professionalmente qualificata e direttamente dipendente dal Servizio Centrale di Protezione.

Nel giro di un anno sono state istituite le citate articolazioni periferiche, con dotazione di personale appositamente selezionato e per la formazione del quale sono stati effettuati cinque corsi di addestramento specialistico, teorico e pratico.

La prima fase sperimentale dei predetti Nuclei, la cui attività è stata posta sotto osservazione proprio al fine di individuarne le ulteriori esigenze, ha reso manifesta la necessità di procedere ad un deciso potenziamento soprattutto negli organici, la cui determinazione iniziale, d'altra parte, aveva dovuto tenere conto anche di una certa non perfetta conoscenza dei carichi di lavoro necessari per una esauritiva attuazione degli speciali programmi, almeno nella loro parte assistenziale e di recupero sociale.

In seguito a ciò, pertanto, dall'inizio di quest'anno, è stata intrapresa una decisa azione di rafforzamento di tali strutture, in ragione della quale si è svolto in giugno il primo corso di formazione.

L'obiettivo è quello di pervenire entro breve al completamento di detta iniziativa, dopo lo svolgimento di altri due corsi di addestramento delle ulteriori *tranches* di personale da inviare.

Tutto ciò, per conferire all'attività del Servizio Centrale di Protezione una sempre più intensa ed attenta proiezione periferica. Solo così, infatti, l'attuazione del programma speciale di protezione — che altro non è se non lo sviluppo, giorno dopo giorno, di quello che è stato già definito un « progetto di vita » — può essere operata con rendimenti adeguati alle finalità perseguite dal sistema.

Potenziare la presenza del Servizio Centrale di Protezione sul territorio significa elevare la qualità dei programmi speciali di protezione e, quindi, incentivare il fenomeno della collaborazione con la giustizia, obiettivi questi posti alla base della riforma dell'intero sistema di protezione.

2. Il rapporto con la persona protetta: le regole

La razionalizzazione ed il perfezionamento del sistema di protezione si conseguono anche attraverso una più certa disciplina dei rapporti tra i diversi soggetti interessati, secondo un complesso di regole chiare e dettagliate.

In questo senso, quindi, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza ha sempre ritenuto molto importante, innanzitutto, diffondere una corretta informazione dei meccanismi a disposizione degli operatori del sistema, delle problematiche e delle patologie esistenti, dei rimedi da sperimentare e, se del caso, da utilizzare per risolvere queste ultime; ciò, sia per coinvolgere quanti operano nel settore ad una più intensa cooperazione istituzionale — perché quello dei collaboratori di giustizia può essere ormai considerato un vero e proprio fenomeno so-

ziale — sia per diffondere, capillarmente, la conoscenza delle c.d. regole della protezione.

Ma allo stesso tempo, altrettanto determinante appare la prospettiva che, grazie all'impegno comune degli operatori, possa elaborarsi una disciplina di dettaglio sempre più puntuale; ove necessario, riscrivendola, modificandola, corroborandola, elaborandola *ex novo*, e, comunque, mettendola a conoscenza, nelle forme più idonee, di chi opera e si muove nell'ambito di detto sistema.

In tale ottica ed in attuazione della normativa di settore, il Servizio Centrale di Protezione ha recentemente provveduto ad elaborare un « libro delle regole della protezione » avendo cura, da un lato, di valorizzare quanto la prassi e le determinazioni della Commissione Centrale hanno già positivamente sperimentato e, dall'altro, di innovare laddove l'esperienza quotidiana ha segnalato l'esistenza delle anomalie più evidenti.

In particolare, tale documento — da porre al vaglio della Commissione Centrale, Organo a cui spetta la definizione degli speciali programmi di protezione — mira a formalizzare, nel dettaglio, i rapporti tra le persone sottoposte alla speciale protezione, da un parte, ed il Servizio Centrale di Protezione, dall'altra; in sostanza, si intende approfonditamente illustrare i diversi punti in cui si articola lo speciale programma di protezione.

Occorre sottolineare come, purtroppo, stante i contenuti dell'attuale normativa, non è stato possibile diversificare la posizione del collaboratore di giustizia che proviene dalla criminalità dal semplice testimone di eventi delittuosi, anche se si ritiene quanto mai auspicabile che quest'ultima figura possa in qualche modo essere meglio distinta nel trattamento assistenziale e di ristoro; obiettivo al perseguimento del quale sembra efficacemente indirizzato il citato disegno di legge sui collaboratori di giustizia.

— È questo, quindi, il momento delle regole; solo con queste, infatti, si può conferire ai meccanismi della protezione quella solidità di funzionamento e quella capacità di consolidarsi nel tempo tali da permettere il corretto utilizzo di uno strumento investigativo e processuale ormai irrinunciabile per il nostro sistema giuridico.

3. La cooperazione internazionale

L'interessamento che numerosi Governi esteri stanno da tempo manifestando nei confronti del nostro sistema di protezione rappresenta, innanzitutto, una positiva conferma della bontà del lavoro fin qui svolto nel nostro Paese e della necessità di perseverare nelle iniziative di perfezionamento, con la fiduciosa convinzione di contribuire al conseguimento di risultati sempre più positivi nell'azione di contrasto al mondo del crimine.

D'altra parte, da tutto ciò può essere anche tratta la consapevolezza del livello di utilità, per i rispettivi sistemi giuridici, che tali Paesi annettono al fenomeno della collaborazione con la giustizia.

Proprio in ragione di tale fermento a livello internazionale, si manifesta sempre più pressante l'esigenza di creare ed alimentare utili

relazioni con Forze di Polizia di altri Paesi, al fine di approfondire e scambiare gli strumenti conoscitivi a disposizione in ordine ai meccanismi normativi ed operativi in tema di protezione dei collaboratori di giustizia.

Questo è molto importante proprio perché anche il nostro sistema — che pure è unanimemente riconosciuto all'avanguardia — può trarre utili suggerimenti dalle esperienze di altri Paesi, anche se quando ci si confronta con sistemi stranieri occorre sempre tenere presente le differenze strutturali dei rispettivi ordinamenti giuridici.

Giova, tra l'altro, 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 l'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.

Proprio per assecondare ed incoraggiare questo clima innovativo, è stata istituita presso il Servizio Centrale di Protezione un'apposita Sezione per la cooperazione internazionale, con il compito di intraprendere ed incentivare i rapporti con le omologhe strutture di protezione già esistenti all'estero.

Pertanto, da questi scambi di esperienze e conoscenze in tema di tutela dei collaboratori di giustizia non scaturirà solo un reciproco arricchimento delle capacità operative dei rispettivi sistemi di protezione, ma dovrà rendersi possibile anche la realizzazione di forme di ricollocazione delle persone protette all'estero, ovverosia nei territori di quegli Stati che intenderanno collaborare — in condizioni di reciprocità — alla concretizzazione di simili progetti.

Occorre ormai tenere presente, infatti, che le forme di mimetizzazione nel nostro territorio risultano sempre più problematiche, attese le ridotte dimensioni delle aree geografiche disponibili.

Inoltre, nel perseguire l'obiettivo del reinserimento sociale delle persone protette, devono essere correttamente valutate anche le aspirazioni di chi è in grado di inserirsi nella società civile di un Paese straniero; questo, ovviamente, sempreché non sussistano impedimenti attinenti alla sicurezza, tenendo anche conto delle esigenze processuali e nei limiti di rigorosi parametri di spesa uguali per tutti.

In quest'ottica, nel decorso mese di giugno sono stati intensificati i rapporti con la Bundeskriminalamt — la Polizia federale tedesca — con cui è allo studio la possibilità di stipulare un vero e proprio accordo di cooperazione in tema di protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

Ove perfezionato, quello con l'omologo Ufficio di protezione esistente in Germania potrebbe diventare una sorta di « convenzione-pilota » per stimolare forme di cooperazione con altri Paesi europei ed extraeuropei.

Tutto ciò, per poter adeguare efficacemente gli strumenti di prevenzione e repressione esistenti in ogni Nazione alle diverse forme di criminalità, sempre più organizzate e coalizzate in ambiti spaziali che travalicano ormai senza difficoltà le varie frontiere nazionali.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

In linea con gli obiettivi indicati dal Legislatore, la presente relazione può permettere di verificare quanto di rilevante è accaduto nel sistema di protezione dei collaboratori di giustizia, durante il primo semestre di quest'anno, attraverso un'analisi — il più possibile puntuale — dei dati statistici a disposizione.

Da questo studio, emerge, innanzitutto, che, pur assistendo a delle variazioni nella tipologia delle richieste avanzate dalla Magistratura inquirente, il fenomeno collaborativo non mostra alcun segnale che possa far ritenere in atto un calo di nuovi apporti collaborativi.

Infatti, se da un lato è vero che sono diminuite le richieste di misure urgenti di protezione, è altrettanto vero, dall'altro, che sono aumentate, in maniera significativa, le proposte di definizione dello speciale programma di protezione.

Ciò, non solo sta a significare che la via della collaborazione con la giustizia viene ancora percorsa con lo stesso ritmo del passato, ma rappresenta l'espressione di un sistema che, attribuendo correttamente alle misure urgenti carattere di eccezionalità rispetto al programma speciale di protezione, sta perfezionando il suo funzionamento attraverso una scelta degli strumenti tutori a disposizione adeguata alle concrete esigenze del caso.

Questa inversione di tendenza delle richieste di misure urgenti rispetto a quelle di programma speciale di protezione può apparire un particolare insignificante; in realtà, costituisce un segnale importante di come, con il concorso di tutti, si stia raggiungendo la consapevolezza circa le anomalie da correggere per garantire la migliore funzionalità del sistema e salvaguardarne la tenuta futura.

Allo stesso modo, si deve apprezzare l'attività consultiva compiuta dalla Direzione Nazionale Antimafia in questo settore; tra l'altro, la nuova banca dati, recentemente creata al suo interno, renderà detto apporto ancora più utile al sistema di protezione dei collaboratori di giustizia.

Nelle precedenti relazioni, si è più volte rappresentata la necessità di un ritorno allo spirito della legge.

Affermando ciò non si è mai inteso muovere critiche ad alcuno dei soggetti operanti nell'ambito di detto sistema, poiché il fenomeno, in passato, andava giustamente incoraggiato in un periodo della storia criminale del nostro Paese del tutto particolare.

Si avvertiva ormai da tempo, però, l'esigenza di razionalizzare e perfezionare il sistema, se possibile recuperando quei principi che lo stesso Legislatore aveva posto alla base del suo operato e, ove necessario, sperimentando le soluzioni normative ed operative ritenute più idonee al perseguimento degli obiettivi prefissati.

Per quanto riguarda il recupero della corretta interpretazione della normativa vigente, notevole merito va indubbiamente ascritto alla Commissione Centrale che ha compiuto un'analisi particolarmente attenta delle numerose posizioni sottoposte al suo vaglio; ha valutato, con estrema coerenza, ogni singolo aspetto delle richieste inoltrategli, nonché le conseguenze determinate dalle varie deliberazioni adottabili; ha operato sulla base di motivazioni giuridicamente corrette.

Il sistema di protezione, quindi, pare avviarsi verso quelle forme di razionalizzazione, richieste ormai quasi unanimemente.

D'altra parte, le caratteristiche stesse del fenomeno esigono questa sorta di revisione; i dati forniti nella relazione, infatti, testimoniano della particolare delicatezza e complessità delle numerose situazioni di vita esistenti nel mondo della protezione.

Ad esempio, si è potuto constatare come la « popolazione protetta » sia sempre più giovane; il 45 per cento dei familiari ha meno di diciotto anni, a fronte del 37 per cento registrato al termine dello scorso anno, mentre più dell'80 per cento ha meno di quarant'anni.

Questo richiede un maggiore impegno nel perseguimento dell'obiettivo del reinserimento sociale, ulteriore finalità del sistema di protezione e momento ineludibile per realizzare, altresì, il necessario ricambio dei soggetti da sottoporre allo speciale programma di protezione.

L'impegno profuso dal Servizio Centrale di Protezione in questo senso è fuori discussione, atteso che non può certo essergli attribuito il compito di creare posti di lavoro.

La costante azione — in sintonia con le competenti Istituzioni — atta a favorire la scolarizzazione ed a perfezionare il ricorso agli strumenti di istruzione messi a disposizione di tutti i cittadini, da una parte, l'attività — soprattutto di produzione documentale — finalizzata a porre le persone interessate nelle condizioni minime di carattere amministrativo per inserirsi — in base alle loro reali capacità — nel mondo produttivo, dall'altra, costituiscono il concreto esempio di quanto affermato e l'ulteriore conferma della necessità di coinvolgere sempre più le Amministrazioni interessate in questo settore di intervento.

È pur vero, comunque, che il reinserimento sociale delle persone soggette alla speciale protezione — operazione delicata e complessa attesa la necessità di assicurare la massima riservatezza delle stesse — non si realizza se non esiste, dall'altra parte, quella voglia di riscatto e, quindi, di cooperazione con gli Organi amministrativi della protezione, che costituiscono momento imprescindibile per conseguire tale risultato.

In questa prospettiva, il ruolo che la donna può ricoprire è apparso di particolare importanza; le notizie illustrate e, soprattutto, le testimonianze concrete acquisite dall'esperienza dei « tecnici » della

protezione sembrano poter assicurare circa le potenzialità che le donne possono esprimere in quello che può essere considerato un vero e proprio viaggio verso la « normalità ».

Altrettanto apprezzabili sono le iniziative recentemente intraprese dal Servizio Centrale di Protezione.

Ad esempio, il potenziamento delle sue articolazioni periferiche — i Nuclei Operativi di Protezione — costituisce un passo molto importante verso una maggiore presenza sul territorio di quella professionalità idonea ad assecondare, nel modo più adeguato possibile, le esigenze di vita delle persone sottoposte alle misure speciali di protezione e di assistenza.

Allo stesso modo, appare degna di menzione l'iniziativa di compendiare e formalizzare in una sorta di « libro delle regole » le prassi applicative delle norme primarie e regolamentari vigenti, esemplificando nel dettaglio le misure speciali contenute nei programmi di protezione adottati dalla Commissione Centrale e conferendo, quindi, maggiore certezza ai rapporti tra gli Organi della protezione e le persone sotto tutela.

Tra l'altro, sei anni di applicazione della legge hanno dimostrato che il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia, oltre ai necessari aggiustamenti di tipo organizzativo ed operativo, aveva bisogno anche di alcuni correttivi di carattere legislativo; in sostanza, si è avvertita la necessità di intervenire normativamente laddove il sistema, pur correttamente interpretato, aveva nel tempo finito per creare momenti di possibile « contropinta » negativa sia nei confronti del fenomeno dei collaboratori di giustizia, sia in merito alla tenuta del sistema stesso.

Il disegno di legge, recentemente presentato dai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia al Senato, a cui si è accennato nelle pagine precedenti, recepisce queste esigenze.

Innanzitutto, realizza una maggiore selettività nelle ammissioni al programma, sia restringendo l'area dei reati c.d. rilevanti, sia diversificando ed adeguando le misure di protezione ed assistenza ai vari livelli di pericolo discendenti dai diversi spessori qualitativi delle collaborazioni.

Secondariamente, separa il momento tutorio da quello premiale, spezzando un vincolo tra programma speciale di protezione e beneficio penitenziario che, se in un momento assolutamente emergenziale aveva determinato notevoli successi, ha successivamente alimentato un ricorso al programma stesso del tutto esagerato e sproporzionato rispetto al concreto rischio esistente.

In terzo luogo, introduce l'obbligatorietà del ricorso allo strumento della videoconferenza per l'audizione in dibattimento dei collaboratori di giustizia, apportando delle modifiche alla normativa vigente che rendono effettivamente segreto il posto da cui si collega il collaboratore e molto più economico l'impiego di risorse umane e materiali per l'accompagnamento in detto luogo del soggetto da escutere e delle altre persone necessarie a rendere possibile tale audizione.

La parola deve essere ora ceduta, correttamente, al Parlamento, cui spetta la valutazione dell'operato degli Organi dell'Esecutivo, sia in relazione al citato disegno di legge, sia in merito all'attività amministrativa svolta.

Permane però la consapevolezza che, pur in quadro di riferimento sicuramente rivedibile, il lavoro fin qui compiuto sia aderente alle indicazioni provenienti dall'esperienza di quanti hanno operato all'interno del sistema di protezione, nella prospettiva di perfezionarne i meccanismi e di conseguire risultati sempre più positivi nel contrasto al mondo del crimine.