

PARTE SECONDA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I PROFILI EVOLUTIVI

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 create 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 dibattito 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.

Peraltro, 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, ovvero sia 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 ascoltare 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.