

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

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

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

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

2) Il Seminario europeo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il Seminario europeo ed i necessari contatti preliminari di preparazione

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

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

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

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

Un dato di fatto è emerso con immediata evidenza.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

vello di professionalità raggiunto in Italia nello specifico settore.

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

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

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

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

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

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

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

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