

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI
n. 5

RELAZIONE

**SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE
PER COLORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA
(Primo semestre 1998)**

*(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
(JERVOLINO RUSSO)***

Trasmessa alla Presidenza il 4 dicembre 1998

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i> 7
-----------------------	---------------

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I DATI

Capitolo I — I programmi speciali di protezione	» 11
1. — Le proposte di protezione	» 11
2. — L'attività della Commissione centrale ex articolo 10 della legge 15 marzo 1991, n. 82 ..	» 16
3. — L'universo dei collaboratori di giustizia	» 18
Capitolo II — L'efficacia dei programmi speciali di protezione	» 28
1. — Il programma speciale di protezione e la sua durata: le verifiche periodiche	» 28
2. — I comportamenti dei collaboratori di giustizia ..	» 30
Capitolo III — Le modalità generali di applicazione .	» 34
1. — La protezione	» 34
a) La tutela dei collaboratori di giustizia e gli impegni processuali	» 34
b) La mimetizzazione anagrafica	» 36
c) Collaboratori e detenzione: i benefici penitenziari	» 37
2. — L'assistenza e il reinserimento sociale	» 40
a) Il sostegno economico	» 40
b) Il lavoro: interventi ed obiettivi	» 41
c) L'assistenza sanitaria	» 43

3. — I minori	Pag.	45
a) L'istruzione: problemi e iniziative	»	45
b) I minori e la famiglia: situazioni di disagio ed interventi di supporto	»	48
4. — Una figura particolare di collaboratore: il te- stimone	»	52

PARTE SECONDA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE:
EVOLUZIONE E PROSPETTIVE

Capitolo I — Il disegno di legge di modifica della disci- plina della protezione e del trattamento sanzio- natorio di coloro che collaborano con la giustizia: i nuovi scenari	»	59
Capitolo II — Il servizio centrale di protezione: aspetti organizzativi	»	65
1. — La presenza sul territorio: la formazione degli operatori	»	65
2. — La regolamentazione dei rapporti con la per- sona protetta	»	67
Capitolo III — La cooperazione internazionale	»	70
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	75

RELAZIONE
SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE
PER COLORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA
(Primo semestre 1998)

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La Relazione sui programmi di protezione per i collaboratori di giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, che il Ministro dell'Interno presenta ogni sei mesi al Parlamento, in conformità all'art. 16 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 82, continua a mantenere la funzione positiva acquisita in questi anni. Da un lato, infatti, essa costituisce da tempo la fonte più completa ed attendibile dei dati attinenti al sistema della protezione, fornendo alle Camere una puntuale piattaforma conoscitiva; dall'altro, rappresenta un punto di partenza per riflessioni finalizzate ad apportare gli opportuni perfezionamenti ad uno strumento che, pur essendo, per generale riconoscimento, indispensabile nella repressione di complesse forme di criminalità organizzata, è suscettibile, per la sua complessità, di generare nuove problematiche.

Per rispondere adeguatamente alle esigenze prospettate, il presente lavoro è stato impostato, in armonia con la precedente Relazione, privilegiando gli aspetti statistici e l'analisi dei dati. Lo scopo è quello di consentire al lettore una valutazione esaustiva delle dinamiche presenti in un mondo, quello della protezione, caratterizzato da continui mutamenti, sia dal punto di vista quantitativo, sia da quello gestionale. Gli elementi forniti hanno contribuito, negli anni passati, a sviluppare un processo di riflessione critica sulla disciplina della collaborazione e sui profili operativi presenti al

suo interno, sfociato nel disegno di legge di iniziativa governativa, attualmente all'esame del Parlamento.

Anche la presente Relazione si propone di fornire un panorama ben definito, sia pure nella sinteticità dello schema, del sistema dei collaboratori di giustizia, evidenziandone i punti più complessi e continuando ad essere, come in passato, un valido supporto teorico per l'elaborazione di strumenti tecnici e giuridici in grado di perfezionare i meccanismi del circuito tutorio, consentendo a quest'ultimo di mantenere la sua affidabilità e il credito che si è finora conquistato agli occhi dell'opinione pubblica, degli Organi istituzionali e degli osservatori stranieri.

Quest'ultimo punto, in particolare, presenta aspetti di notevole complessità soprattutto nel reinserimento lavorativo delle persone che fuoriescono dal sistema tutorio dopo aver esaurito il loro contributo processuale e nei cui confronti si è attenuato lo stato di pericolo.

Altre questioni di particolare delicatezza riguardano la gestione dei minori, soprattutto nel loro rendimento scolastico, e l'assistenza psicologica e sanitaria delle persone protette.

In materia, l'azione del Servizio Centrale di Protezione è volta costantemente ad assicurare, tramite una strategia ad ampio raggio che coinvolge gli Enti pubblici interessati (in particolare le Istituzioni scolastiche e sanitarie) un costante miglioramento della qualità della vita dei soggetti protetti, in modo da incoraggiare le scelte collaborative.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE: I DATI

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

I PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1) Le proposte di protezione

Nei primi sei mesi del 1998, si sono registrate **98** proposte al Capo della Polizia di misure “urgenti” di protezione nei confronti di altrettanti collaboratori della giustizia. Tali proposte, avanzate ai sensi dell’art.11, comma 1, ultima parte, della Legge 15 marzo 1991, n.82, e dell’art.4 del Decreto Interministeriale del 24 novembre 1994, n. 687, riguardano i casi in cui l’Autorità Giudiziarica proponente non ha ritenuto di poter attendere, in considerazione dello stato di pericolo sussistente per il collaboratore, la decisione della Commissione Centrale ex art. 10 della citata legge per l’eventuale adozione del programma speciale di protezione.

Nelle predette situazioni, il Capo della Polizia ha disposto, tramite il Servizio Centrale di Protezione, interventi di carattere tutorio e assistenziale per garantire la sicurezza e le idonee condizioni di vita dei soggetti interessati.

Le **98** proposte hanno interessato altrettanti collaboratori e **379** familiari, per un totale di **477** persone.

In raffronto al semestre precedente, in cui erano state formulate **81** proposte con estensione a **314** familiari, per un totale complessivo di **395** persone, si può notare un leggero aumento. In linea di massima l’afflusso di queste ultime ha subito una lievitazione

anche rispetto ai primi sei mesi del 1997, in cui ne erano pervenute 91.

È stata dunque mantenuta la media di un ingresso nel circuito della protezione di un collaboratore e 4 familiari ogni due giorni.

Si tratta di una media indubbiamente elevata, che tuttavia testimonia come il ricorso ai collaboratori di giustizia sia divenuto un consolidato strumento strategico di lotta alla criminalità. Non si può, inoltre, fare a meno di rilevare che la tendenza alla stabilità degli ingressi nel sistema della protezione sia un chiaro segnale di una costante volontà a collaborare. Quest'ultima intacca il tessuto omertoso presente in aree infestate da pericolose organizzazioni criminali, con gli intuibili sviluppi nella loro repressione.

A tale proposito, giova sottolineare che il costante incremento del flusso di collaboratori è dovuto anche all'affidabilità che il sistema della protezione si è saputo conquistare negli ultimi anni. L'azione della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione, condotta in permanente simbiosi, ha infatti permesso un passaggio non traumatico da una fase, per così dire, pionieristica, ad una più sistematica, in cui le diverse problematiche relative all'assistenza, alla tutela ed al reinserimento sociale sono state affrontate con sempre maggiore efficacia.

Ricalcando l'andamento rilevato in passato, il maggior numero di proposte di misure urgenti proviene, nel semestre in esame, dalle Procure di Napoli e Catania.



* * *

Le proposte di adozione del programma speciale di protezione avanzate nei primi sei mesi del 1998 ammontano a **60**. Si registra, quindi, un leggero calo rispetto al semestre precedente, in cui le proposte erano state **68**.

Esse provengono tutte da Procure della Repubblica, ad eccezione di una, formulata dal Prefetto di Milano ai sensi dell'art. 11 1° comma, della Legge n.82/1991.

PROPOSTE DI DEFINIZIONE DELLO SPECIALE PROGRAMMA



188

dal 1° gennaio 1997 al 31.12.1997



217

dal 1° gennaio 1996 al 31.12.1996



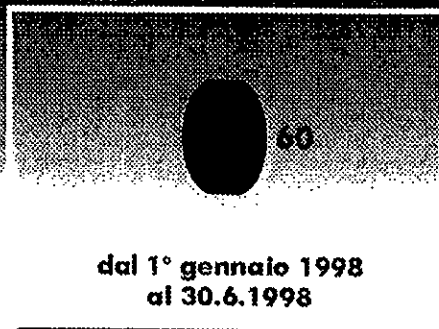
322

dal 1° gennaio 1995 al 31.12.1995



1068

dal 1° gennaio 1991 al 31.12.1994



60

dal 1° gennaio 1998
al 30.6.1998

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



- PALERMO - 4
- REGGIO C. - 3
- BARI - 3
- BUSTO A. - 3

- NAPOLI - 11
- CATANIA - 9
- MILANO - 5
- POTENZA - 5



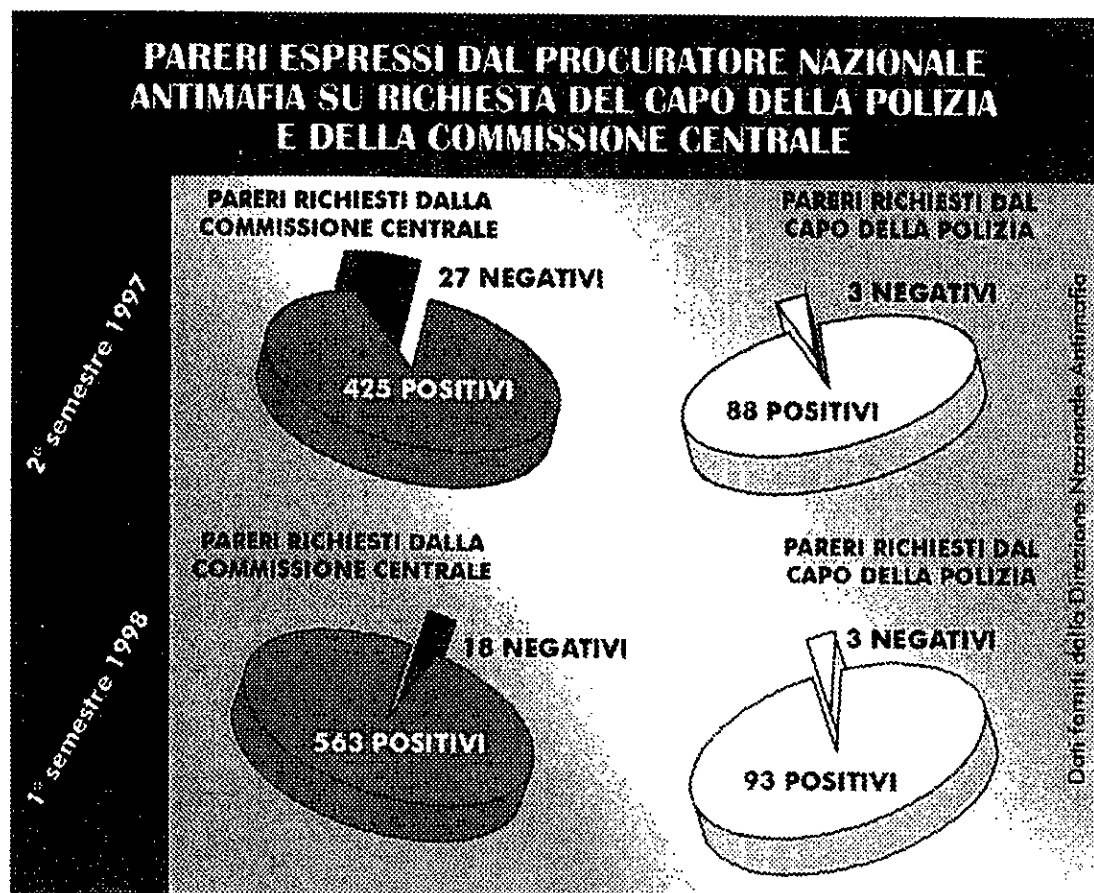
La tendenza evidenziata è quella di una lieve diminuzione nel volume delle richieste di programma. Si può ipotizzare, in sede interpretativa, la presenza di una più accurata selezione degli apporti collaborativi, e dunque un maggior filtro da parte degli Organi competenti alla formulazione della proposta.

Una siffatta impostazione nella lettura del dato fa dedurre che il programma speciale di protezione viene, correttamente, utilizzato come strumento tutorio eccezionale, da attivare in casi in cui concorrono una collaborazione attendibile e oggettivamente fondata e una situazione di pericolo non gestibile con normali interventi.

Il dato relativo alle Procure che hanno formulato il maggior numero di proposte di adozione del programma nel semestre in esame vede ai primi posti le Procure di Napoli e Catania, dalle quali erano anche partite le più numerose richieste di misure urgenti.

Giova anche sottolineare il rilevante apporto del Procuratore Nazionale Antimafia, che fornisce i pareri per l'ingresso nella protezione, su richiesta del Capo della Polizia nel caso di adozione delle misure urgenti e della Commissione Centrale in quello di proposta di ammissione al programma.

Tali pareri, pur non essendo vincolanti, costituiscono un prezioso ausilio nel processo di valutazione dei presupposti per l'ammissione al sistema tutorio.



2) L'attività della Commissione Centrale

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione degli speciali programmi di protezione ha tenuto, nel semestre in esame, **24** riunioni.

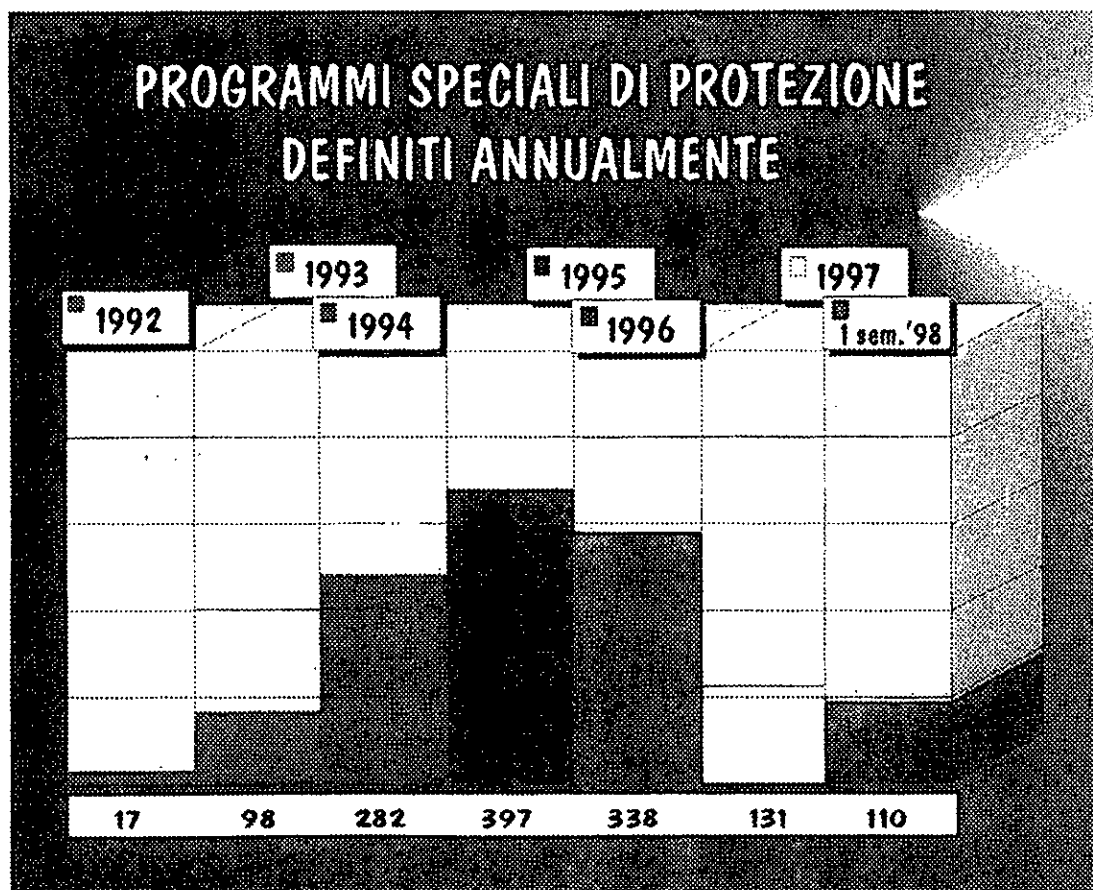
Nel corso di tale attività, il Collegio ha definito **143** proposte di ammissione a programma; **110** di esse sono state accolte, mentre **33** sono sfociate in un provvedimento di rigetto.

Rispetto al semestre precedente, si nota un maggiore incremento delle proposte accolte a fronte di quelle rigettate. In quel periodo, infatti, su un numero pressoché analogo di proposte di programma definite (**137** a fronte delle **143** citate) il rapporto tra quelle accettate e quelle respinte era stato di **77** contro **60**.

Questo risultato può essere interpretato alla luce della tendenza delle Autorità giudiziarie proponenti a fornire elementi ancora più dettagliati sull'importanza della collaborazione, anche dal punto di vista dei riscontri investigativi e processuali, e sulle circostanze dell'esposizione a pericolo.

Tale linea operativa ha contribuito a rafforzare la sintonia tra le Procure proponenti e la Commissione, che può così disporre di una maggior quantità di elementi per verificare la sussistenza dei presupposti per l'ammissione a programma.

Si conferma quindi come valida la metodologia adottata dalla Commissione Centrale a partire dall'estate 1996, che, pur nel rispetto della normativa vigente, consente un'efficace selezione delle situazioni di grave ed attuale pericolo, senza tuttavia frenare la tendenza alla collaborazione.



3) *L'universo dei collaboratori di giustizia*

Al 30 giugno 1998, si registra un numero complessivo di **1096** collaboratori di giustizia sottoposti alle misure di protezione ai sensi della Legge n. 82/1991.

Tale numero comprende sia i collaboratori titolari di programma speciale di protezione, sia quelli che beneficiano delle misure urgenti.

Ad essi vanno aggiunti **4167** familiari, per un totale di **5263** persone protette.

In raffronto al secondo semestre del 1997, il numero dei collaboratori di giustizia è aumentato di **12** unità, mentre, per quanto riguarda i familiari, si registra una diminuzione di **14** unità.

Tale incremento, pur non raggiungendo i grandi numeri registrati in passato, denota una continua crescita del fenomeno collaborativo .

Per altro, la politica di aderenza, seguita dalla Commissione Centrale, ai criteri ispiratori della normativa, è indubbiamente positiva, in quanto evita una crescita incontrollata del numero di soggetti sottoposti a tutela, senza disincentivare la volontà di collaborare.

Un accentuato squilibrio nel *turn over* tra ingressi e uscite vanificherebbe infatti l'efficacia delle misure tutorie, che non potrebbero garantire la sicurezza di un numero eccessivo di persone.

D'altro canto, il sia pur leggero incremento dei collaboratori ammessi nel circuito tutorio dimostra, come già accennato, che il fenomeno della collaborazione non conosce flessioni.

L'analisi del dato conferma, altresì, la media, già presente nel semestre precedente, di 4 familiari per ogni collaboratore.

* * *

Dei 1096 collaboratori protetti, 1041 provengono dalle file della criminalità, mentre 55 non sono di estrazione malavitosa, in quanto testimoni o soggetti passivi di reati.

È importante rilevare che il numero di questi ultimi è rimasto sostanzialmente stabile, rispetto al secondo semestre del 1997, subendo un calo di una sola unità.

Nel prosieguo della Relazione, si esamineranno più approfonditamente le iniziative adottate per una gestione dei testimoni che tenga conto della loro particolare posizione nel sistema della protezione.

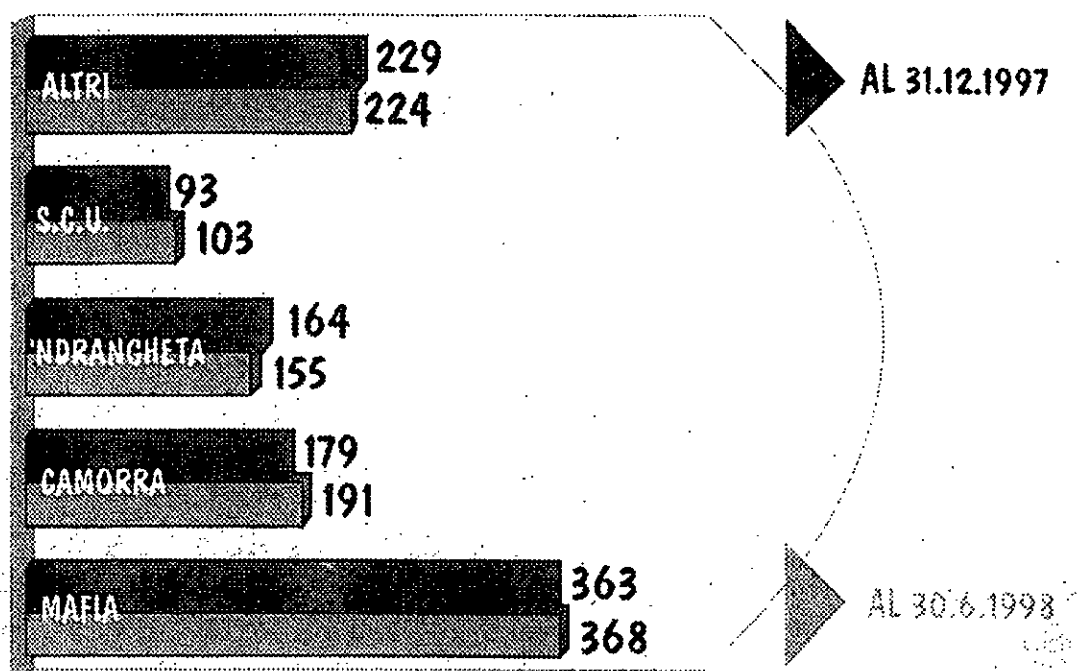
È infatti opportuno ricordare che l'attuale normativa non prevede alcuna differenziazione del testimone dal collaboratore proveniente dal mondo del crimine.

Il disegno di legge di iniziativa governativa in materia di collaboratori della giustizia contempla, come si vedrà più avanti, una serie di misure specifiche per i testimoni, al fine di incoraggiare la loro volontà di rendere dichiarazioni all'Autorità Giudiziaria.



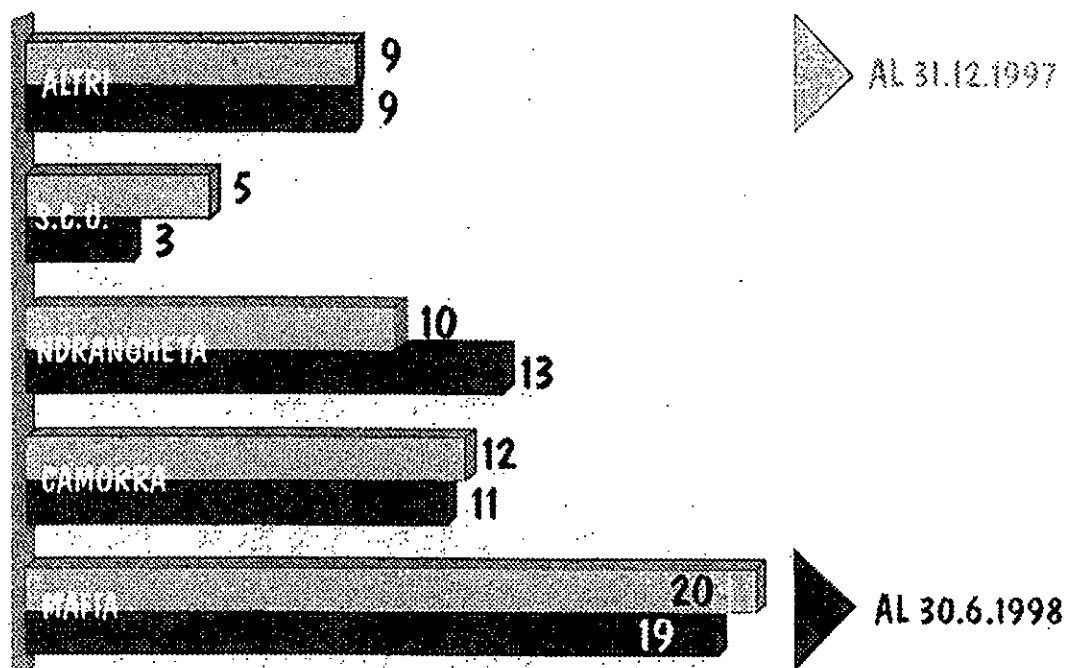
In relazione alla provenienza dei **1041** collaboratori già inseriti in associazioni criminali, si osserva che prevalgono coloro che appartenevano alla mafia. Il numero di questi ultimi è infatti di **368**, mentre **191** provengono dalla “camorra”, **155** dalla “ndrangheta”, **103** dalla “sacra corona unita” e **224** da altri contesti criminali.

AREE CRIMINALI DI PROVENIENZA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA



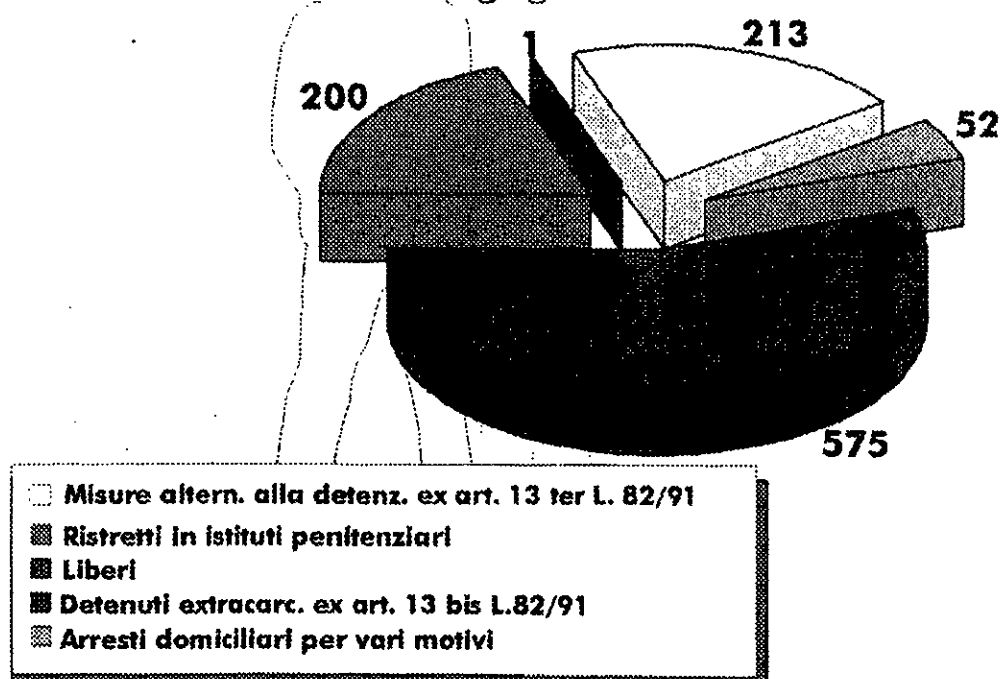
Dei 55 testimoni, invece, 19 hanno riferito di fatti di “mafia”, 11 su delitti commessi dalla “camorra”, 13 hanno rilasciato dichiarazioni sulla “ ‘ndrangheta “, 3 hanno testimoniato su fatti attribuiti alla “sacra corona unita”, mentre i rimanenti 9 hanno fatto luce su eventi criminosi di altro genere e matrice.

AREE CRIMINALI SULLE QUALI HANNO RIFERITO I TESTIMONI



POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

al 30 giugno 1998



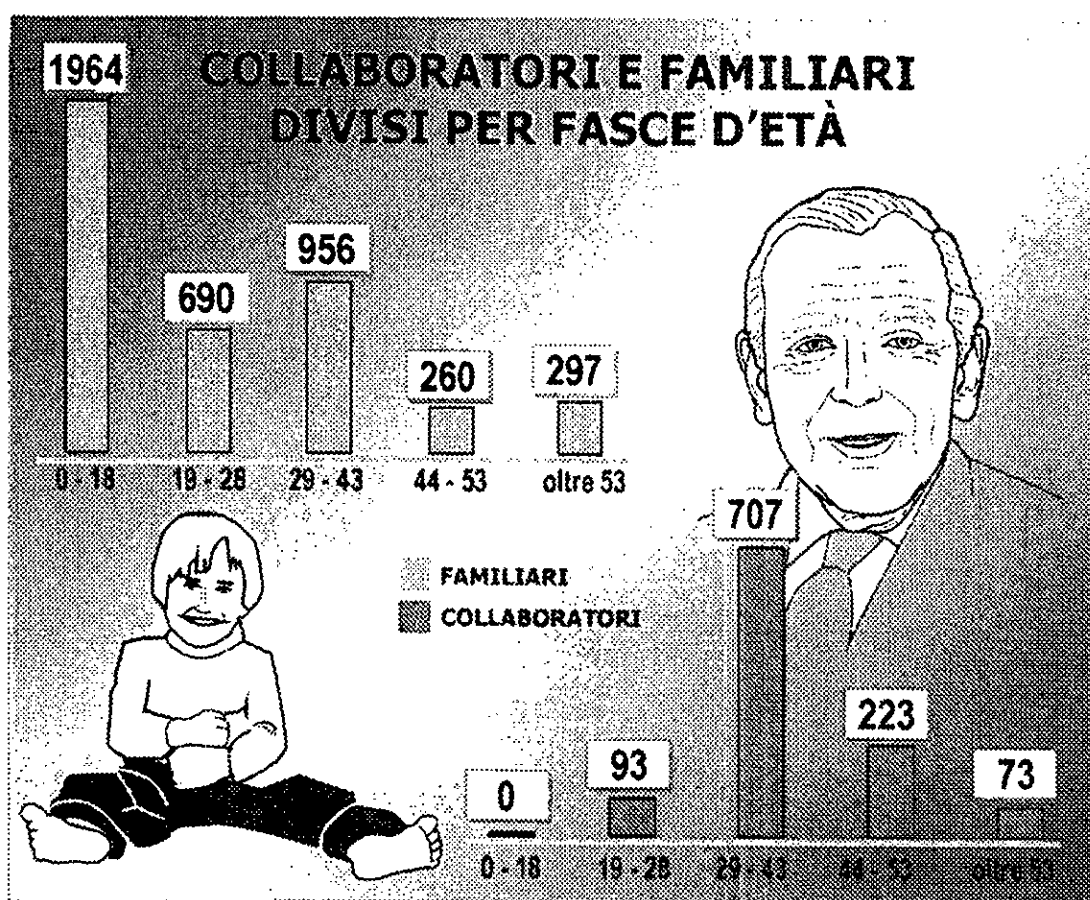
Per una più dettagliata analisi della popolazione protetta, è opportuno presentare una serie di dati sulla sua composizione, che permettono un approccio idoneo a comprendere i problemi relativi alle esigenze di vita di oltre cinquemila persone, tra collaboratori e familiari.

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



A tale proposito, si può notare che, tra i testimoni, le donne che hanno effettuato la scelta di collaborare superano gli uomini (30 in raffronto a 25), mentre, tra i collaboratori provenienti dal crimine la tendenza è opposta (996 uomini a fronte di 45 donne).

La lettura del dato riferito ai testimoni evidenzia la coraggiosa scelta delle donne, la cui collaborazione è, spesso, frutto di una decisione difficile, che può comportare a volte la denuncia dei propri familiari. La modesta presenza di donne tra i collaboratori di giustizia provenienti dal crimine è, d'altro lato, spiegabile con la struttura prevalentemente maschile delle organizzazioni criminali.



La lettura dei dati anagrafici fa risaltare la prevalenza di persone giovani tra i soggetti sottoposti a protezione.

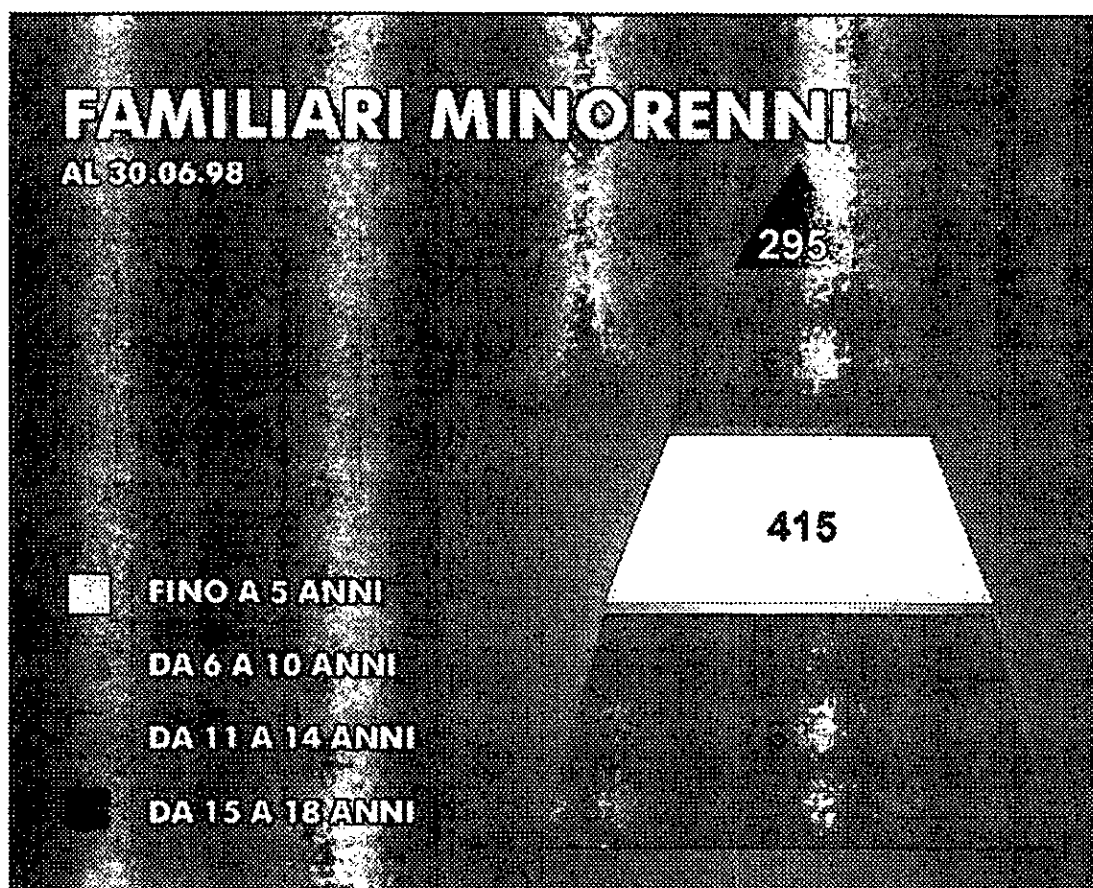
Il 50% dei collaboratori di giustizia e l'81% dei loro familiari non superano, infatti, il quarantesimo anno di età.

Particolarmente degno di nota è il fatto che ben il 47% dei familiari sotto protezione non supera i 18 anni.

Ciò comporta la necessità di una particolare attenzione alla qualità della vita dei minori ed ai problemi connessi al loro inserimento scolastico e sociale.

Tale problematica è stata oggetto di diverse iniziative da parte degli Organi di protezione, come verrà meglio evidenziato in seguito.

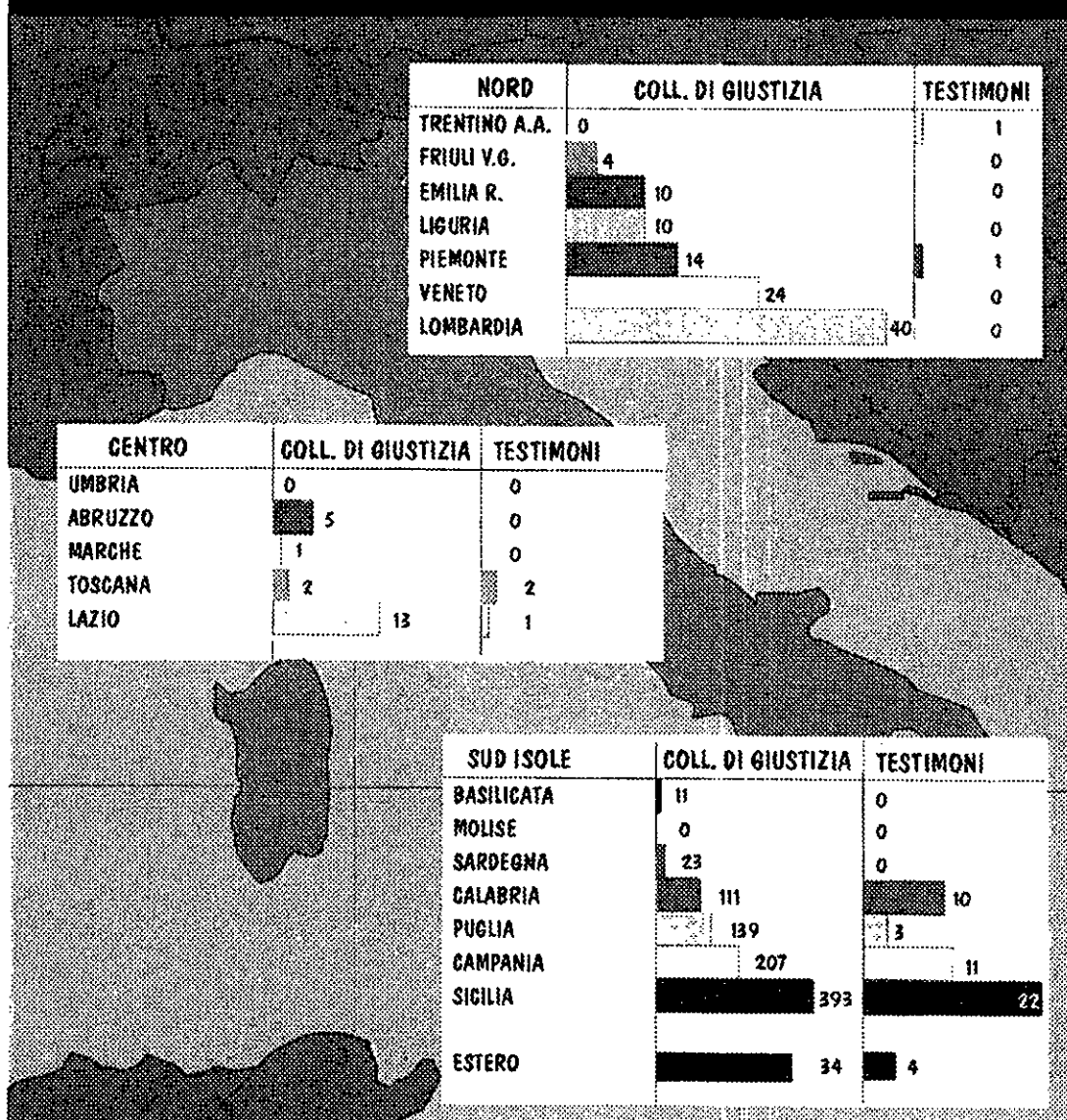
Particolarmente interessante è l'analisi comparata delle regio-



* * *

ni di provenienza dei collaboratori. Essa rileva soprattutto ai fini della distribuzione di questi ultimi sul territorio, in quanto è necessario provvedere al loro trasferimento rispettando la capacità "ri-cettiva" delle località protette, soprattutto per non gravare in modo eccessivo sulle Forze di Polizia locali nei servizi di tutela.

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



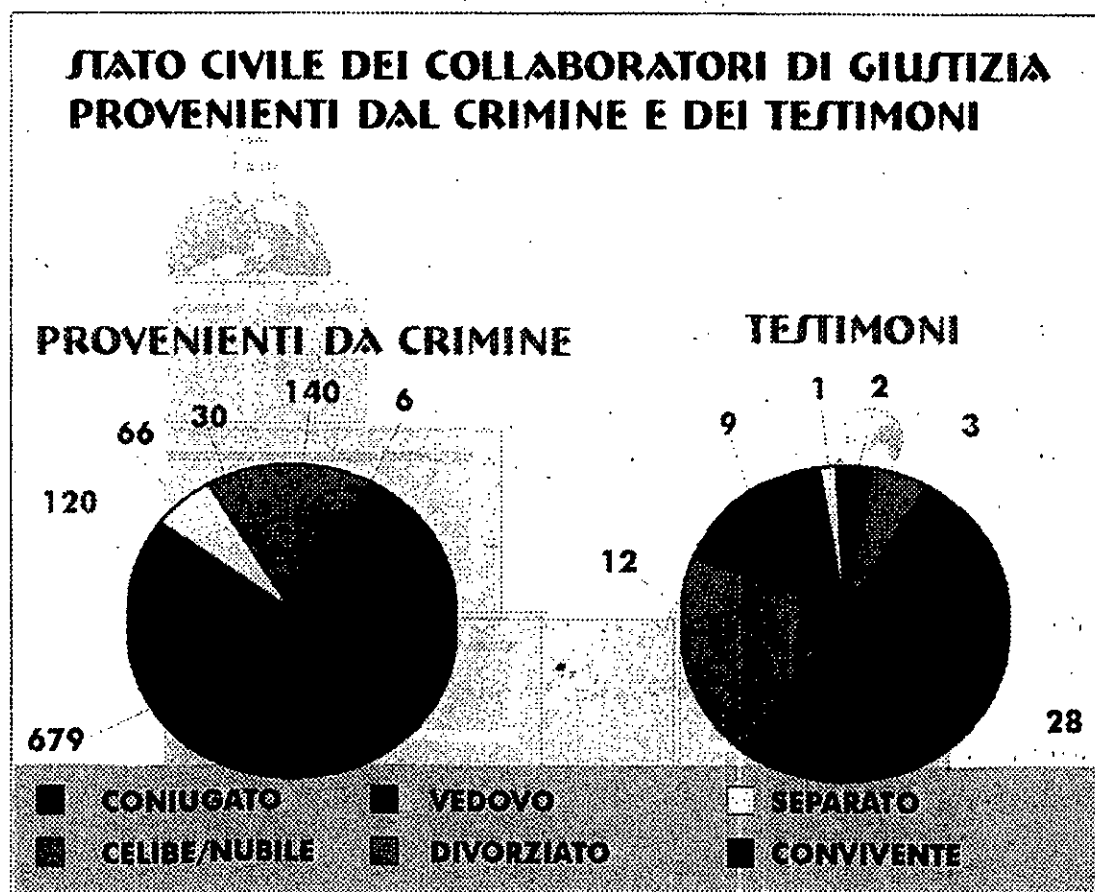
* * *

Nel semestre in esame, si è registrato, rispetto al secondo del 1997, un aumento, sia pure in percentuale tale da non essere statisticamente rilevante, dei collaboratori provenienti dalle Regioni settentrionali e meridionali e dalle Isole, mentre è rimasto stabile il dato relativo all'Italia Centrale.

È comunque interessante rilevare un leggero incremento del numero dei testimoni provenienti dalla Sicilia e dalla Calabria, passati, rispettivamente, da 19 a 22 e da 8 a 10.

Al fine di ottimizzare la distribuzione territoriale dei collaboratori, si è rilevata assai utile la funzione dell'apposito Ufficio informatico istituito nel 1997 presso il Servizio Centrale di Protezione, con il compito di raccogliere le informazioni sulla capacità di tenuta delle varie località.

Per quanto riguarda la situazione familiare dei collaboratori, la maggior parte di essi, corrispondente a circa il 65%, risulta coniugata, mentre l'11% convive. I celibi e le nubili rappresentano il 14%, mentre il 9% è separato o divorziato e l'1,4% è vedovo.



CAPITOLO II

L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1) Il programma speciale di protezione e la sua durata: le verifiche periodiche.

Il programma speciale di protezione è stato concepito come strumento per garantire, attraverso il meccanismo della mimetizzazione, la massima sicurezza dei suoi destinatari e nello stesso tempo assicurare loro la possibilità di un inserimento sociale nella località dove vengono trasferiti.

Esso, come previsto dalla normativa vigente, è a termine. Tale durata limitata nel tempo è legata alla sua natura di misura eccezionale, da attuarsi in situazioni di grave ed attuale pericolo non fronteggiabili con interventi di altro tipo.

In relazione all'evolversi della collaborazione, la situazione di pericolo è soggetta anche a possibili attenuazioni. Da ciò la necessità di una sua periodica verifica, per controllare se sia tale da giustificare il mantenimento del programma.

A ciò si aggiunga il fatto che, una volta attenuato il livello di pericolo, il sistema di protezione deve prevedere un supporto minimo di interventi per favorire l'inserimento nella società dei destinatari.

In questa prospettiva, la Commissione Centrale ha intensificato l'attività di verifica dei programmi speciali di protezione, com-

piendo un rigoroso esame dello stato di pericolo al fine di favorire un completo inserimento sociale.

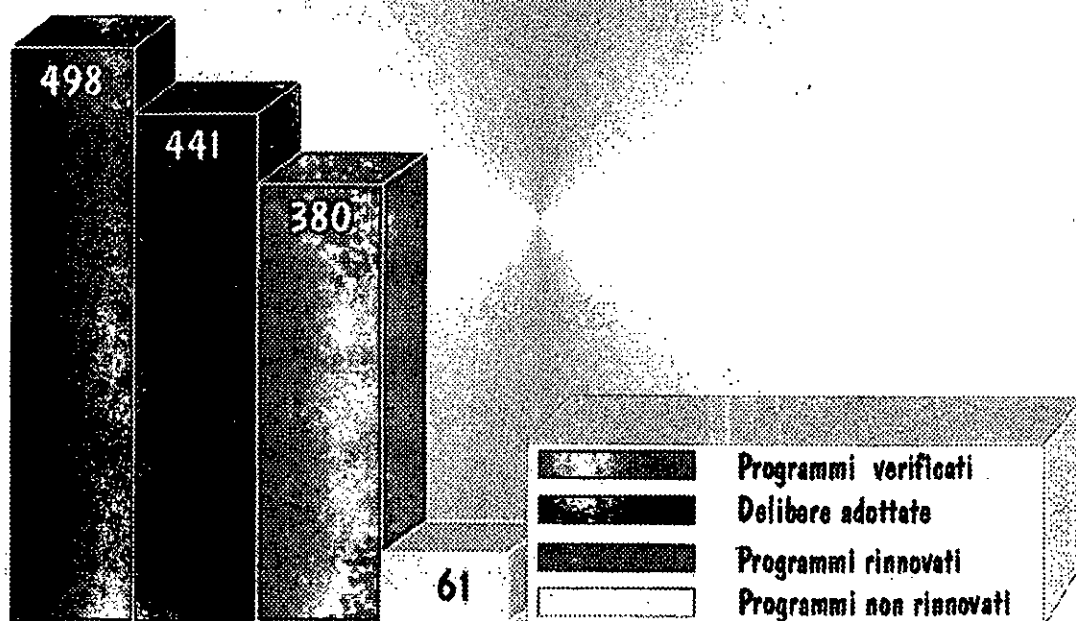
Quest'azione di revisione dei programmi riguarda principalmente le collaborazioni più datate, con riferimento in particolare a quelle risalenti al tempo dell'Alto Commissario Antimafia, che hanno avuto inizio anche dieci anni fa.

Nel semestre in argomento, la Commissione Centrale ha sottoposto a verifica 498 programmi speciali di protezione. Le posizioni definite sono state 441, mentre per le restanti la Commissione ha deliberato di procedere ad ulteriori adempimenti istruttori.

Sono stati rinnovati 380 programmi, mentre 61 non sono stati prorogati. In 20 di questi ultimi casi, la non proroga è stata adotta-

ANDAMENTO DELLE VERIFICHE DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

(Dal 1° Gennaio al 30 Giugno 1998)



ta per violazioni degli obblighi comportamentali che i destinatari del programma si impegnano a rispettare.

Va rilevato che **90** programmi speciali di protezione sono stati modificati dalla Commissione Centrale relativamente al numero dei familiari ricompresi. Tale numero è stato ridotto in **38** casi, mentre in altri **52** il programma è stato esteso ad altri congiunti.

2) I comportamenti dei collaboratori di giustizia.

Un efficace funzionamento del sistema di protezione si basa soprattutto sulla mimetizzazione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

Il concetto di mimetizzazione viene attuato tramite l'inserimento degli interessati in una località diversa da quella di origine, in forma riservata e con un'identità di copertura.

Tale metodologia di azione consente, mediante le necessarie precauzioni di segretezza, di tutelare l'incolumità dei soggetti sotto protezione senza dover ricorrere ad ingenti spiegamenti di Forze di Polizia.

Siffatto meccanismo di tutela può, tuttavia, conseguire il suo scopo solo se ne viene garantita la massima riservatezza.

In questo contesto, appare indispensabile la cooperazione dei soggetti protetti, il cui comportamento deve essere tale da aderire in pieno alle cautele richieste per tutelarne l'incolumità.

Le regole di tale cooperazione con gli organi preposti all'attuazione del programma sono state raccolte in un codice comportamentale, inserito nel programma speciale di protezione, al quale, come accennato in precedenza, i destinatari si impegnano ad attenersi.

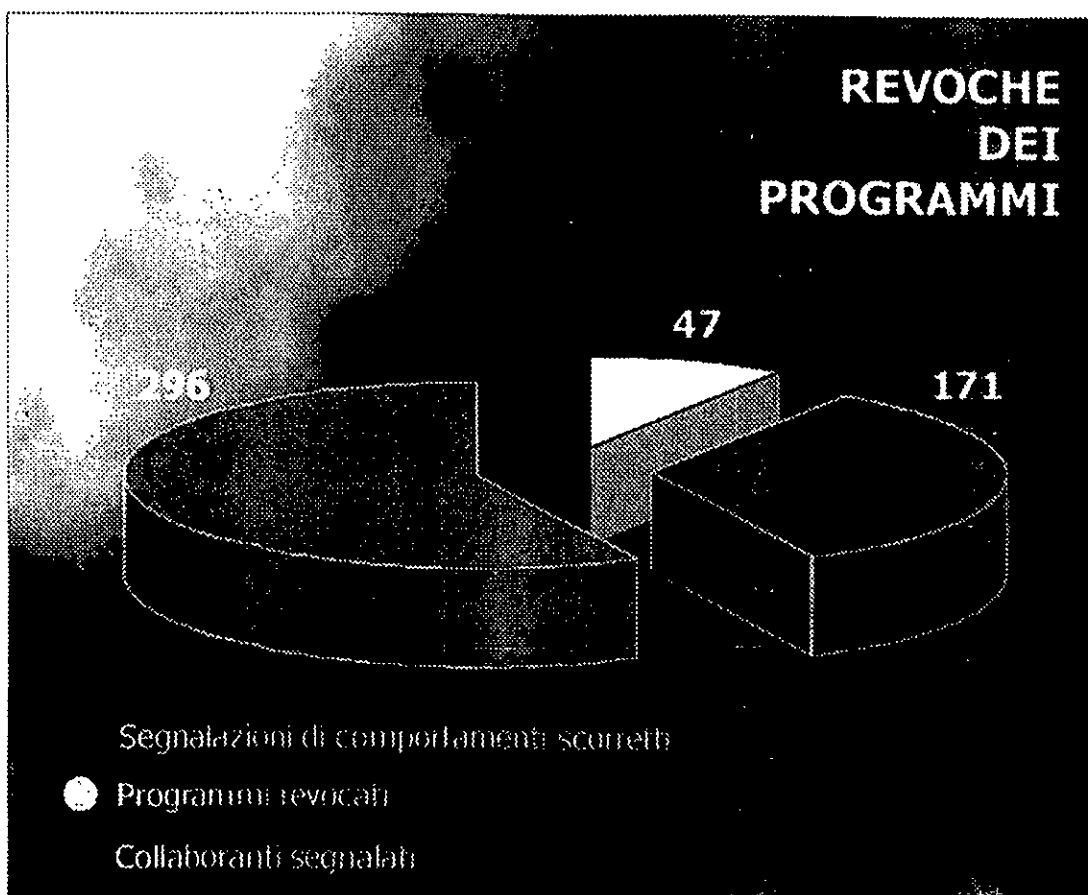
Esse si individuano in quella generale di non commettere reati; in quelle particolari di non appalesare lo status di persone protette e le notizie ad esso connesse (generalità di copertura, domicilio riservato) e di evitare comportamenti, quali l'allontanamento senza autorizzazione dalla località protetta, che possano generare pericolo.

L'elemento della collaborazione della persona sottoposta a programma con gli operatori di protezione ha una valenza fondamentale nel sistema. A tale proposito, l'art. 5, 5° comma, del Decreto Interministeriale 24/11/1994, n. 687, stabilisce che "la Commissione può disporre la modifica o la revoca 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, non sia più possibile assicurare misure di protezione ovvero queste siano superflue perchè le condotte tenute sono di per sè indicative del reinserimento del soggetto nel circuito criminale ovvero del mutamento o della cessazione della situazione di pericolo conseguente alla collaborazione".

Come evidenziato, nel semestre in esame, i collaboratori che fruivano delle misure urgenti, in attesa dell'eventuale concessione del programma speciale di protezione, e che si sono resi responsabili, alcuni più volte, di comportamenti scorretti ammontano a 20.

La maggior parte di essi hanno contravvenuto agli obblighi di riservatezza, facendo trapelare il proprio *status*, mentre sono stati poco meno del 25% i comportamenti in violazione delle norme penali.

I soggetti sottoposti a programma speciale di protezione responsabili di infrazioni sono stati invece 171. Le violazioni costituenti reato ammontano a poco più del 22%; la maggior parte di esse è costituita da delitti contro il patrimonio e contro l'amministrazione della giustizia di cui al Libro II, titolo III del Codice Penale (favoreggiamento reale, simulazione di reato ed altri). Il residuo 78% riguarda violazioni del codice comportamentale (allontanamenti non autorizzati dalle località protette, contatti con persone non incluse nel programma, mancata osservanza degli obblighi di riservatezza).



Il totale delle segnalazioni di comportamenti scorretti è stato, nel semestre in esame, di 296, con una notevole diminuzione rispetto alle 465 registrate negli ultimi sei mesi del 1997. In conseguenza di esse, la Commissione Centrale in 20 casi non ha rinnovato il programma alla scadenza in sede di verifica, mentre in altri 27 lo ha revocato prima del termine. Negli altri casi, si è provveduto, a cura del Servizio Centrale e su delibera della Commissione, a diffidare i soggetti responsabili ad una più puntuale osservanza delle prescrizioni del codice comportamentale.

CAPITOLO III

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

1) La protezione

a) La tutela dei collaboratori di giustizia e gli impegni processuali

Uno dei punti più delicati dell'intero sistema di protezione è costituito dal raccordo delle esigenze di tutela, con le relative precauzioni di segretezza, e dalla necessità di assicurare la presenza dei collaboratori agli impegni processuali per ottemperare alle citazioni dell'Autorità Giudiziaria.

Il raggiungimento di questo duplice scopo comporta un notevole sforzo da parte degli Organi di protezione, soprattutto alla luce del nuovo testo dell'art. 513 del codice di procedura penale e della circostanza che, in molti casi, un singolo collaboratore è impegnato in diversi procedimenti.

L'attuale configurazione della gestione processuale dei collaboratori vede interessate l'Autorità Giudiziaria, che ne dispone la citazione, e le Forze di Polizia, che, tramite i reparti territoriali, espletano i servizi di accompagnamento e scorta.

La funzione di raccordo tra Uffici giudiziari e Organi di Polizia spetta invece al Servizio Centrale di Protezione, in modo da

evitare ulteriori passaggi che potrebbero compromettere la segretezza del luogo in cui il collaboratore si trova.

Nel semestre in argomento, i servizi effettuati sono stati più di **8100**; questa cifra è sicuramente imponente, pur essendo inferiore a quella registrata nello stesso periodo del 1997, che superava gli **8300**.

La legge 7 gennaio 1998, n. 11, che introduce la nuova disciplina dell'esame a distanza dei collaboratori di giustizia (tramite la c.d. "videoconferenza") con il ricorso a tale strumento, ha determinato una ricaduta positiva in termini di alleggerimento degli accompagnamenti e di maggior tutela della segretezza del luogo protetto.

La normativa in discorso ha infatti reso obbligatorio, in linea di massima, l'uso del collegamento a distanza per acquisire la deposizione in dibattimento dei collaboratori.

L'applicazione della predetta legge ha comportato un notevolissimo incremento degli impegni di giustizia assolti tramite il collegamento a distanza, che, nel semestre in esame, sono stati ben **1088**, a fronte dei **580** registrati negli ultimi sei mesi del 1997.

È pertanto auspicabile che lo strumento dell'esame a distanza per i collaboratori di giustizia sia sempre più utilizzato dalle Autorità Giudiziarie, così come si è verificato nel semestre in esame, al fine di consentire un complessivo snellimento delle procedure, unitamente ad un più elevato standard di sicurezza e ad un contenimento nell'impiego di mezzi, di personale e di oneri finanziari.

b) La mimetizzazione anagrafica

La strategia impiegata nella protezione si basa, come si è già avuto modo di osservare, sulla mimetizzazione delle persone protette in località diverse da quelle di origine.

Essa fu a suo tempo adottata sia per evitare l'ingente ricorso a uomini e mezzi richiesto dai sistemi di vigilanza fissa, sia, soprattutto, perché attenua il rischio di individuazione dei collaboratori.

Se infatti i sistemi tradizionali di vigilanza richiedono, per la loro organizzazione, una serie di adempimenti suscettibili di provocare incrinature nella riservatezza, una protezione basata su un'adeguata azione di schermo dell'identità del collaboratore e sul-



la sua collocazione in un domicilio riservato riduce le possibilità di localizzazione.

La salvaguardia dell'anonimato delle persone protette viene perseguita in prima battuta attraverso il rilascio di documenti di copertura.

Nel semestre in esame, i documenti rilasciati assommano a **1850**, rispetto ai **1550** del precedente.

Sempre nel periodo considerato, sono stati adottati **43** provvedimenti di cambiamento delle generalità, misura di carattere eccezionale volta a creare una nuova identità anagrafica.

Il dato non registra variazioni di rilievo rispetto a quello del secondo semestre 1997.

Occorre segnalare che sono stati adottati **3** provvedimenti di revoca della suddetta misura, nei confronti di altrettanti collaboratori il cui programma di protezione è stato soppresso per violazioni comportamentali.

c) Collaboratori e detenzione: i benefici penitenziari

I collaboratori sottoposti al programma speciale di protezione possono, in virtù dell'art. 13 ter della Legge n. 82/1991, accedere alle misure alternative alla detenzione, anche in deroga ai vigenti limiti di pena.

Questo trattamento, che ha indubbiamente un carattere di premialità, non deve però essere inteso come una misura che discende automaticamente dalla concessione del programma di protezione.

La normativa prevede infatti che, ai fini dell'eventuale concessione del beneficio, la Commissione Centrale debba emettere un parere, dopo aver acquisito le informazioni dal Pubblico Ministero competente per i reati in ordine ai quali il collaboratore sta fornendo il proprio contributo.

Giova sottolineare il carattere non vincolante di tale parere, in quanto la decisione definitiva sulle misure alternative spetta al Tribunale di Sorveglianza di Roma, coerentemente con i principi generali del sistema.

Il medesimo Tribunale di Sorveglianza è competente a decidere anche sulla revoca dei benefici goduti dai collaboratori nei confronti dei quali il programma sia stato revocato o non prorogato per comportamenti scorretti.

In tali casi, il predetto Organo instaura un nuovo procedimento per la revoca o il mantenimento del beneficio, richiedendo un nuovo parere alla Commissione Centrale.

Giova, inoltre, evidenziare che la Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 4919 del 4 ottobre 1996, ha esteso l'applicazione del citato art. 13 ter anche ai familiari detenuti e sottoposti al programma speciale di protezione, nel presupposto di garantire loro una sicurezza maggiore rispetto a quella della custodia in carcere.

Il Tribunale di Sorveglianza e la Commissione Centrale hanno adeguato la loro azione al suddetto indirizzo giurisprudenziale.

* * *

Al 30 giugno 1998, i collaboratori della giustizia ristretti in Istituti penitenziari ammontano a **200**, mentre quelli in stato di libertà sono **575**.

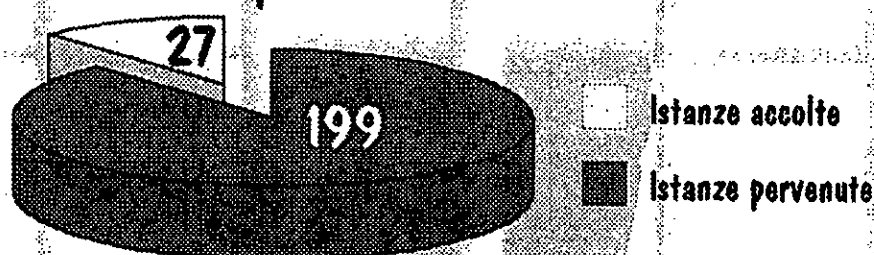
Nel quadro di un'efficace gestione delle situazioni dei collaboratori detenuti o sottoposti a misure alternative e delle relative situazioni familiari - basti pensare, a titolo di esempio, al problema dei colloqui in carcere - il Servizio Centrale di Protezione ha da tempo avviato un proficuo rapporto di cooperazione con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

In questa prospettiva, personale proveniente da quel Dipartimento è stato distaccato presso il Servizio Centrale di Protezione, allo scopo di provvedere all'aggiornamento delle situazioni processuali e detentive dei soggetti sotto protezione.

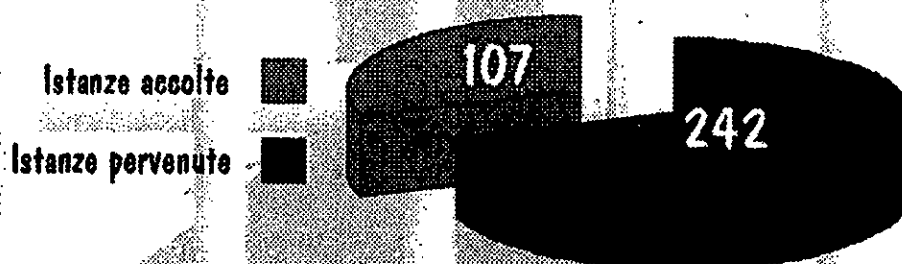
MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE

Dal 1° Gennaio al 30 Giugno 1998

Affidamento in prova al Servizio Sociale



Detenzione domiciliare



Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

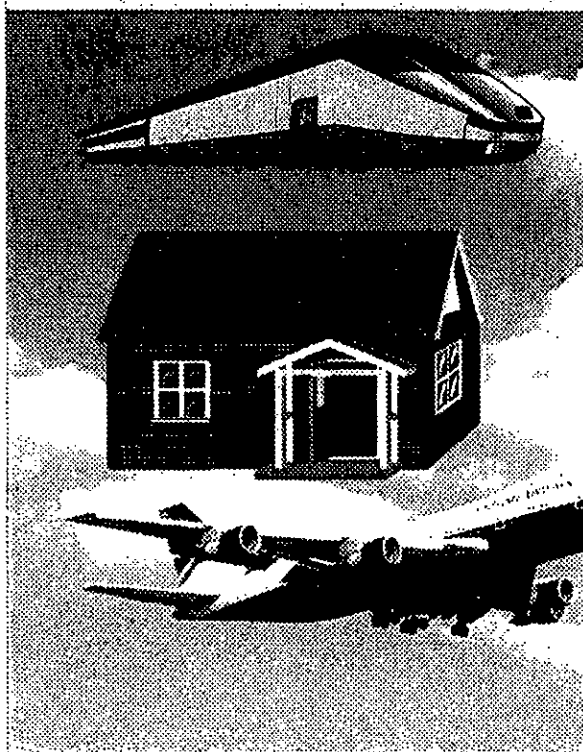
2) *L'assistenza e il reinserimento sociale*

a) il sostegno economico

Il programma speciale di protezione può prevedere una serie di misure assistenziali, ritenute necessarie al mantenimento del livello di sicurezza dei destinatari.

Esse si concretano principalmente nel pagamento del canone di locazione degli alloggi, in quelle per l'assistenza legale per i procedimenti penali inerenti a reati commessi prima della collaborazione e nella corresponsione di un assegno di mantenimento.

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE



ASSISTENZA LEGALE	32,59
LOCAZIONE APPARTAMENTI	28,83
CONTRIBUTI MENSILI	25,90
VARIE	3,11
ALBERGHI	2,59
SPESE DI GIUSTIZIA	2,12
DANNI APPARTAMENTI	2,25
SPESE PER TRASFERIMENTI	1,88
SPESE MEDICHE	0,73

Per quanto riguarda, in particolare, l'assegno mensile di mantenimento, si evidenzia che, in base al regolamento adottato il 24

novembre 1994 dai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia, la misura del relativo importo è adeguata ogni anno agli indici ISTAT dei consumi delle famiglie del centro-nord.

Le misure di assistenza non possono comunque essere considerate come una sorta di vitalizio, in quanto devono essere finalizzate ad un reinserimento sociale delle persone protette. La parte assistenziale del programma di protezione deve quindi costituire una sorta di trampolino per un reinserimento nella società, in previsione del venir meno dei presupposti che ne determinarono l'adozione.

Il programma di protezione ha infatti una durata circoscritta in relazione all'attualità e all'eccezionalità del pericolo. Quest'ultimo diminuisce, salvo casi eccezionali, con il trascorrere del tempo, come pure il flusso dell'apporto collaborativo.

b) Il lavoro: interventi ed obiettivi

Il reinserimento sociale delle persone protette resterebbe un concetto puramente teorico, se non fosse accompagnato da una politica di interventi finalizzati ad assicurare loro una fonte di reddito, una volta cessate le misure assistenziali previste dal programma.

L'ingresso nel mondo del lavoro è, di conseguenza, essenziale per consentire di riprendere un'esistenza autonoma al di fuori del programma e la necessaria autonomia lavorativa.

L'importanza del reinserimento lavorativo non può tuttavia consentire che il Servizio Centrale di Protezione assuma improprio-

priamente la funzione di agenzia di collocamento, né che le oltre cinquemila persone, tra collaboratori e familiari, attualmente inserite nel circuito tutorio debbano godere di una "corsia preferenziale" nell'accesso all'occupazione.

Il metodo scelto per affrontare il problema è pertanto quello di mettere, nella concorrenza ai posti di lavoro, gli interessati in condizioni di eguaglianza con gli altri cittadini.

In quest'ottica, il Servizio Centrale di Protezione provvede a dotare dei necessari strumenti amministrativi le persone sotto protezione che manifestino la volontà di esercitare un'attività lavorativa per la quale abbiano i requisiti richiesti.

Rispetto al semestre precedente, si è registrato un notevole incremento nel rilascio dei libretti di lavoro di copertura, che sono passati da **234** a **489**.

Si rileva una forte crescita anche nell'attribuzione dei codici fiscali di copertura, passati dai **52** dello scorso semestre a ben **212**.

Il Servizio Centrale di Protezione si occupa inoltre, tramite accordi di cooperazione con gli Enti pubblici e privati, di salvaguardare le posizioni lavorative acquisite anteriormente all'ingresso nel programma.

Nei primi sei mesi del 1998, sono state avviate le procedure, presso vari Enti, per **116** richieste di ricollocazione di personale

Nello stesso periodo, sono state **24** le procedure, in fase avanzata o concluse, di trasferimento lavorativo dalla località d'origine a quella protetta.

È interessante osservare che diversi collaboratori, o loro congiunti, hanno espresso la volontà di rilevare, a proprie spese, imprese a carattere artigianale o piccoli esercizi commerciali, utilizzando le pregresse esperienze tecniche e lavorative.

Per favorire tali richieste e risolvere le difficoltà legate all'aspetto tutorio, il Servizio Centrale di Protezione prosegue l'attività di cooperazione con le Camere di Commercio al fine di agevolare i vari passaggi burocratici nel rispetto delle esigenze di sicurezza. In particolare, sono stati adottati, previe intese con i predetti Enti, accorgimenti per evitare che le iscrizioni dei soggetti protetti nei registri delle imprese commerciali (che non è possibile effettuare con le generalità di copertura) possano essere accessibili dalle banche dati consultabili dall'esterno.

Nel semestre in esame, sono state avviate 4 di tali procedure, relative ad attività commerciali.

c) L'assistenza sanitaria

L'inserimento sociale delle persone protette nelle nuove località di assegnazione richiede una particolare attenzione alle problematiche attinenti alla loro salute.

L'obiettivo perseguito negli ultimi anni è quello di incrementare il ricorso alle strutture sanitarie pubbliche, in modo da giungere ad un abbattimento dei costi di assistenza, salvaguardando le condizioni di riservatezza.

A tal fine, la struttura medica del Servizio Centrale di Protezione ha intensificato l'attività di collaborazione con il Servizio

Sanitario Nazionale. Tale attività si è concretata nell'incremento del rilascio, da parte del Servizio Centrale di Protezione, di libretti sanitari di copertura, che, al momento attuale, sono in possesso della quasi totalità degli assistiti.

Questa strategia di intervento è particolarmente importante, in considerazione del numero di oltre cinquemila persone sotto protezione e della necessità di assicurare loro un'assistenza capillare.

In questo contesto, si sta provvedendo, a cura del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ad un potenziamento dell'Ufficio Sanitario del Servizio Centrale di Protezione, in modo da disporre, tra l'altro, di una sorta di "banca dati" sulla situazione sanitaria dei soggetti inseriti nel circuito tutorio.

Si conferma la necessità di continuare nell'attuazione del progetto di inserire nel predetto Ufficio sia medici specialisti nella sfera neuro-psichiatrica sia psicologi.

Tale scelta ha la sua ragion d'essere nell'incidenza, tra la popolazione protetta, di patologie legate alla sfera psichica.

Nel semestre in esame, infatti, circa il 7% di familiari di collaboratori che si sono rivolti alla struttura medica del Servizio Centrale di Protezione hanno accusato disturbi di questo tipo.

L'incidenza più alta di tali patologie si è riscontrata fra i soggetti di età compresa fra i 19 e i 25 anni, palesando una situazione di disagio, nel segmento giovanile della popolazione protetta, da affrontare tramite un supporto sanitario specializzato.

Nella prosecuzione del presente elaborato, si avrà modo di accennare agli interventi nei confronti dei minori sotto protezione.

Sta inoltre continuando l'attuazione del progetto di inserire un'aliquota di personale appartenente al ruolo degli operatori tecnici sanitari della Polizia di Stato nelle articolazioni periferiche del Servizio Centrale di Protezione, con compiti di raccordo con l'Ufficio Sanitario in funzione presso quest'ultimo.

3) I minori

a) L'istruzione: problemi e iniziative

Al 30 giugno 1998, su un totale di **4167** familiari protetti, i minorenni sono **1964**, pari ad una percentuale del **47%**.

Tra essi, ben **1254** hanno un'età compresa tra i sei e i quattordici anni.

La lettura del dato pone in evidenza l'importanza degli interventi volti a garantire un regolare svolgimento della vita scolastica dei minori sotto protezione.

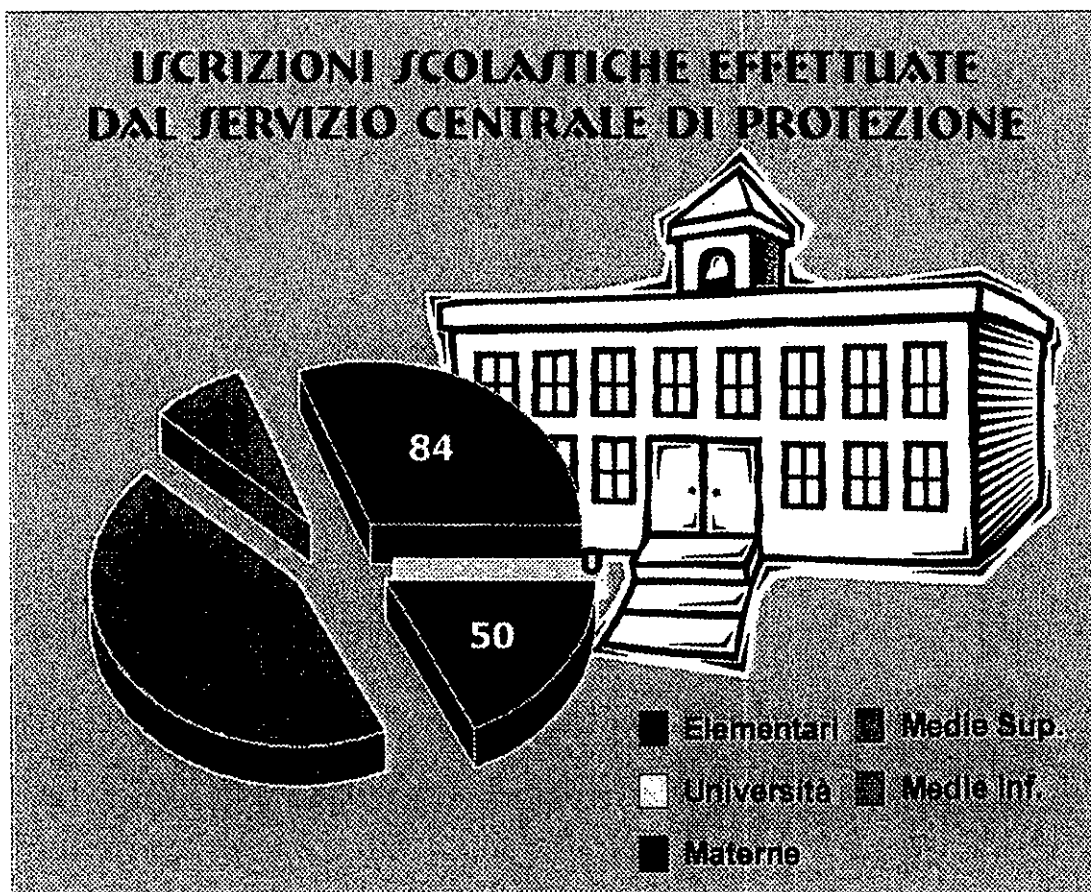
L'inserimento nella scuola, oltre a costituire il naturale esercizio del diritto all'istruzione, rappresenta peraltro, per i minori protetti, l'unica possibilità di riscatto dall'isolamento.

Un'efficiente gestione del reinserimento scolastico in località protetta, da perseguire attraverso lo snellimento delle procedure burocratiche per le iscrizioni, consente ai minori un impatto meno traumatico con il nuovo ambiente sociale e, nel contempo, riduce l'abbandono della frequenza scolastica. L'assolvimento degli obblighi scolastici, oltre a consentire l'acquisizione di un titolo spendibile in ambito lavorativo, favorisce le relazioni sociali ed i rapporti interpersonali, agevolando l'inserimento dei minori nelle località in cui vengono trasferiti.

In considerazione di tali finalità, il Servizio Centrale di Protezione ha avviato un'intensa attività, in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione, allo scopo di accelerare le procedure di iscrizione, con l'utilizzo, per motivi di sicurezza, di nominativi fittizi.

In questo contesto, si è cercato di ridurre le difficoltà legate ai trasferimenti dei minori in altra località protetta per motivi di sicurezza.

Tali spostamenti, dovuti ad una intensificazione repentina del livello del pericolo, vengono infatti effettuati con un preavviso minimo, o addirittura inesistente. Ciò può provocare ritardi nelle iscrizioni scolastiche e ripercuotersi negativamente sulla frequenza e sul rendimento degli interessati.



Anche nel semestre in corso, alcuni minori protetti, anche se in percentuale non statisticamente rilevante, sono stati iscritti, su loro richiesta, a corsi di formazione professionale organizzati dalle Regioni.

Quest'ultimo rilievo conferma la tendenza, sicuramente da incoraggiare, ad un ingresso rapido nel mondo del lavoro, in modo da affrancarsi, perlomeno, dalla parte assistenziale del programma, per un più celere reinserimento sociale.

Gli effetti positivi della scolarizzazione si manifestano, a lungo termine, con la domanda di iscrizione universitaria che dimostra, negli ultimi anni, un trend positivo. Attualmente, infatti, il Servizio, grazie a specifiche intese con il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, cura le posizioni universitarie di 44 studenti; due di questi, probabilmente nel corso del corrente anno accademico, raggiungeranno la laurea e saranno le prime persone ad acquisire il titolo accademico durante la protezione. Al 30 giugno 1998 cinque neodiplomati hanno richiesto di provvedere alla loro immatricolazione per il prossimo anno accademico.

L'inserimento scolastico dei minori protetti presenta una serie di problemi connessi alla particolare situazione psicologica in cui gli stessi si trovano per la sottoposizione alle rigide regole di sicurezza.

In particolare, sono state rilevati, attraverso le schede di valutazione redatte periodicamente dagli insegnanti, i disagi connessi all'utilizzazione del nominativo fittizio per i bambini più piccoli, che dimostrano insofferenza o incertezza, quando vengono chiamati con il nome di copertura. Tale stato di cose è avvertito anche dai genitori, che, per evitarne gli effetti, talvolta rifiutano le gene-

ralità di copertura o, persino di mandare i figli alla scuola dell'obbligo.

In questi casi, anche per favorire il superamento di tali disagi, il Servizio Centrale di Protezione cerca di offrire un'opera di sostegno e mediazione servendosi dei suoi Organi periferici. Tale azione ha consentito di risolvere gran parte delle predette situazioni, tant'è vero che solamente in 2 circostanze si è stati costretti a ricorrere all'interessamento dei competenti Provveditori agli Studi per l'avvio dell'azione legale.

Un'altra anomalia si rinviene nelle situazioni di frequenza scolastica di minori con affezioni fisiche o psichiche.

Mentre infatti in presenza di disturbi psichici degli alunni gli istituti statali prevedono la figura dell'insegnante di sostegno, nel caso di handicap fisici sono i Comuni a dover provvedere al reperimento, per l'assistenza, di personale specializzato.

I minori sotto protezione che rientrano in quest'ultima categoria non possono, però, usufruire di tali servizi, riservati ai soli residenti nel Comune, in quanto la loro residenza anagrafica risulta ancora in località d'origine.

In questi ultimi casi, il cui numero è comunque estremamente ridotto, il Servizio Centrale di Protezione è riuscito, tramite accordi conclusi di volta in volta con i Comuni interessati e relativi a situazioni specifiche, ad ottenere le necessarie agevolazioni.

b) I minori e la famiglia: situazioni ed interventi di supporto

La famiglia è, assieme alla scuola, l'ambiente dove il minore vive la maggior parte della propria esistenza e la cui situazione ha una immediata ricaduta sulla sua formazione psicologica.

Un rapporto difficoltoso con il contesto familiare comporta nei minori un difetto nell'evoluzione della personalità e del senso di identità, con la nascita di conflitti che spesso danno luogo a frustrazioni e comportamenti abnormi.

Questi problemi, di portata generale nell'universo giovanile, emergono con maggiore intensità nel caso delle famiglie sotto protezione, i cui componenti soffrono una condizione di sradicamento dal luogo d'origine e di reinserimento in una realtà sociale diversa, con tutte le limitazioni derivate dalle cautele per il mantenimento della sicurezza.

I minori attualmente protetti sono tutti familiari di collaboratori di giustizia. Non vi sono, infatti, soggetti minori sottoposti a protezione in virtù di un loro autonomo contributo.

In passato, si sono verificati casi sporadici di ammissione al circuito tutorio di minori inseriti in organizzazioni criminali. Tale fenomeno non ha mai assunto tuttavia proporzioni significative, anche se non se ne esclude una rinascita, tenuto conto del reclutamento di "manovalanza" tra i minori intrapresa da talune organizzazioni criminali.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha rilevato oltre 70 casi significativi di disagio di minori inseriti nel circuito della protezione, su un totale di 1468 nuclei familiari assistiti.

La causa di tali situazioni è, perlopiù, dovuta all'impossibilità, per i minori, di frequentare quotidianamente ambedue i genitori, perchè separati o in stato di detenzione (uno o entrambi), o,

ancora, perchè uno di essi si è rifiutato di sottoporsi alla protezione.

Sono stati individuati **10** casi di maltrattamenti, fisici e psicologici, da parte di uno dei genitori, dovuti talvolta a gravi dissapori familiari.

In tali ipotesi, il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto a trasferire in località diverse parte del nucleo familiare o, nei casi più gravi, ad allontanare i minori dal domicilio del genitore autore degli abusi, provvedendo alla denuncia di quest'ultimo e alla segnalazione al Tribunale per i Minorenni per i provvedimenti di competenza.

Un aspetto particolarmente rivelatore dell'attenzione che il Servizio Centrale di Protezione riserva alle problematiche dei minori è il costante coinvolgimento del Tribunale per i Minorenni nelle situazioni più delicate.

Quel Tribunale è intervenuto su sollecitazione del Servizio Centrale, nel semestre in esame, in 3 casi di minori, i cui genitori presentavano condizioni di salute e mentali incompatibili con la cura dei figli.

Degna di nota è anche l'attività dell'Ufficio Sanitario operante presso il Servizio Centrale di Protezione che, oltre a seguire con il massimo scrupolo le situazioni di disagio psicologico dei minori provvedendo alle necessarie iniziative terapeutiche, ha proceduto, nei primi sei mesi del 1998, ad effettuare **288** vaccinazioni, con i relativi richiami ed il rilascio delle certificazioni sanitarie per le iscrizioni scolastiche.

Il complesso tentativo di realizzare una soddisfacente integrazione dei minori sotto protezione con l'ambiente sociale in cui si trovano a vivere non può far leva esclusivamente su misure, pur indispensabili, di supporto scolastico e familiare.

Esso deve, infatti, essere sostenuto da un progetto globale che assicuri agli interessati una vita di relazione adeguata a quella della media dei giovani.

Si conferma determinante il coinvolgimento delle Istituzioni culturali, sportive, religiose cui fanno capo i poli di aggregazione del mondo giovanile, per poter garantire ai minori protetti una condizione non discriminante di integrazione nella realtà sociale.

I primi passi di una strategia in questa direzione sono già stati compiuti. Continua, a titolo di esempio, l'intesa con il Vicariato di Roma, che ha permesso ai minori di frequentare i corsi di catechismo con lo stesso nominativo di copertura usato per la frequenza scolastica.

Nella stessa ottica, a seguito di contatti con il C.O.N.I. e le Federazioni Sportive, tali Enti hanno espresso la loro disponibilità a ricercare soluzioni che consentano ai minori sotto protezione di partecipare a manifestazioni sportive nel rispetto della sicurezza.

Grazie a tali contatti, è stato possibile convertire con i nuovi nominativi i brevetti sportivi conseguiti dai minori protetti titolari di cambio delle generalità.

Il Servizio Centrale di Protezione, inoltre, attraverso accordi intercorsi con gli uffici regionali, favorisce l'accesso degli studen-

ti che ne fanno richiesta ai corsi professionali, volti all'apprendimento di una specifica professione.

4) Una figura particolare di collaboratore: il testimone

La legislazione vigente in tema di collaboratori di giustizia non opera una precisa distinzione tra la posizione di colui che rende la propria testimonianza su fatti appresi in virtù di una pregressa appartenenza alla criminalità, organizzata e non, e quella di chi, non provenendo dal mondo della delinquenza, assume la qualità di testimone. Quest'ultimo è, in sostanza, un soggetto che, non appartenendo ad alcuna associazione criminale, rende dichiarazioni su fatti penalmente rilevanti da lui conosciuti e di cui ha spesso subito le conseguenze.

Nella normativa in vigore, il legislatore ha ritenuto di privilegiare, ai fini dell'ammissione nel sistema della protezione, i fattori della collaborazione e dell'eccezionalità del pericolo.

Nel semestre in esame, come già riferito in altra parte del presente elaborato, i testimoni ammontano a **55**.

Si registra quindi una sostanziale stabilità, rispetto al secondo semestre del 1997, in cui il numero era di **56** unità.

Ad essi, vanno aggiunti **126** familiari sotto protezione, oltre la metà dei quali non supera i 18 anni.

Non vi è stato, quindi, un incremento del numero dei testimoni, probabilmente perché l'impulso alla collaborazione non è ancora riuscito a penetrare con sufficiente forza in contesti sociali caratterizzati da marcati comportamenti omertosi.

D'altra parte, non si è verificata nemmeno una significativa diminuzione del fenomeno, a riprova che la volontà di collaborare da parte di persone non provenienti dall'area della delinquenza può ancora condurre a risultati importanti. A tale proposito, è doveroso notare che un importante salto di qualità nella lotta alla criminalità organizzata può realizzarsi attaccando le forme di radicamento sul territorio dei gruppi criminali. Una strategia importante in questa direzione è l'incoraggiamento dei cittadini a denunciare le attività di intimidazione poste in essere dalle organizzazioni malavitose, come quelle dedite al racket nei confronti dei commercianti o allo spaccio di stupefacenti.

Un maggiore afflusso di testimoni permetterebbe quindi di conseguire importanti successi nel contrasto alle più complesse forme di crimine organizzato.

Al fine di incentivare tale volontà collaborativa, la Commissione Centrale ed il Servizio Centrale di Protezione hanno prestato, negli ultimi tempi, maggiore attenzione alle esigenze dei testimoni, adottando un *modus operandi* in grado di affrontarne con efficacia i problemi.

Per attenuare le difficoltà create dall'allontanamento dal luogo d'origine e dall'impatto con abitudini di vita completamente nuove, il Servizio Centrale di Protezione ha istituito, al proprio interno, un'apposita sezione, che cura, in via esclusiva, la posizione dei testimoni fin dal loro ingresso nel mondo della protezione.

È stato, inoltre, predisposto, ed approvato dalla Commissione Centrale, il testo del programma speciale di protezione per i soli testimoni.

La redazione di quest'ultimo si ispira ad una duplice finalità: da un lato, migliorare la terminologia utilizzata, eliminando riferimenti a situazioni tipiche del collaboratore proveniente dalla criminalità; dall'altro, prevedere - anche attraverso un'interpretazione più "elastica" della vigente normativa sui collaboratori - misure, soprattutto assistenziali, che assicurino il reinserimento sociale degli interessati.

Sono state quindi eliminate, dal testo del suddetto programma, le voci relative all'obbligo di non commettere reati - che era stata inserita come una sorta di impegno "rafforzato" per i collaboratori provenienti dal crimine - e quella relativa ai benefici penitenziari - che risultava superflua per persone non imputate di reati.

* * *

Le misure assistenziali previste nel nuovo programma per i testimoni consistono nell'assegnazione di una sistemazione alloggiativa di livello analogo a quella goduta nella località di provenienza e nella corresponsione, ove sia necessario, di un assegno di mantenimento svincolato dai parametri previsti nell'art. 3 del Regolamento "riservato".

Come ulteriore misura di sostegno, viene altresì garantita l'assistenza legale al testimone che assume la qualità di persona offesa dal reato e che si costituisce parte civile nel procedimento in cui rende la propria testimonianza.

Un aspetto particolarmente delicato delle tematiche attinenti ai testimoni è quello del loro reinserimento sociale.

Non bisogna, a tal proposito, dimenticare che essi, in gran parte, non hanno alcun trascorso criminale e in molti casi svolgevano, prima dell'ingresso nel circuito tutorio, una regolare attività lavorativa.

Il problema del reinserimento sociale è pertanto affrontato con il massimo impegno dalla Commissione Centrale e dal Servizio Centrale di Protezione. Occorre tuttavia rilevare che si tratta di una fase tuttora in evoluzione, in quanto la maggior parte dei testimoni hanno fatto il loro ingresso nel sistema tutorio in tempi relativamente recenti. Essi sono quindi tuttora sottoposti a programma, in quanto il loro impegno collaborativo è in corso e il livello del pericolo cui sono esposti permane elevato.

Pur nell'assenza di disposizioni normative specifiche per i testimoni, la Commissione Centrale ha deliberato appositi, mirati finanziamenti che hanno permesso ad alcuni di loro di avviare, una volta venuto meno il programma, attività commerciali e professionali in luoghi diversi da quelli di origine, raggiungendo l'autonomia economica.

Il Servizio Centrale di Protezione è, inoltre, intervenuto in 3 casi, riguardanti imprenditori vittime di estorsioni e tuttora sottoposti al programma speciale di protezione.

Tale intervento si è concretato in un'iniziativa presso il Commissario Straordinario per il coordinamento delle iniziative anti-racket, volta ad ottenere l'erogazione di mutui agevolati, secondo la legislazione vigente.

In un caso, l'iniziativa ha avuto esito positivo, con l'attribuzione del suddetto mutuo.

Il disegno di legge governativo di riforma delle norme in tema di collaboratori di giustizia, in atto all'esame del Parlamento, ha recepito gli orientamenti cui gli Organi della protezione si sono ispirati nel favorire il reinserimento sociale dei testimoni.

Esso reca, infatti, una proposta di modifica dell'art. 13 della vigente legge 82/1991. In base ad essa, si demanda ad un decreto interministeriale la previsione di specifiche misure di assistenza e reinserimento sociale in favore dei collaboratori che risultino estranei a gruppi criminali o che rivestano la qualità di persona offesa, testimone o persona informata sui fatti.

PARTE SECONDA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE: EVOLUZIONE E PROSPETTIVE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

IL DISEGNO DI LEGGE DI MODIFICA DELLA DISCIPLINA DELLA PROTEZIONE E DEL TRATTAMENTO SANZIONATORIO DI COLORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA: I NUOVI SCENARI

Il disegno di legge governativo di riforma delle norme in tema di collaboratori di giustizia, attualmente all'esame del Parlamento, è il frutto di un'analisi sistematica dei problemi e delle esigenze emerse in questi anni nell'applicazione del sistema della protezione.

Il testo in discussione, di cui si espongono, di seguito, le linee essenziali, è ispirato, come ampiamente evidenziato nelle precedenti Relazioni semestrali, a perfezionare alcuni aspetti della normativa sulla protezione, salvaguardandone l'impianto generale e conservandone le finalità, alla luce della loro indubbia utilità nel contrasto alle più complesse forme di crimine organizzato.

Il primo aspetto su cui il disegno di legge incide in maniera significativa riguarda l'ingresso nella protezione. Esso viene limitato ai soggetti che forniscono dichiarazioni su delitti relativi a finalità di terrorismo e mafia. La normativa delinea inoltre con maggior precisione, rispetto a quella vigente, il profilo qualitativo della collaborazione.

Quest'ultima deve essere caratterizzata dalla sua indispensabilità, rapportata al momento delle indagini preliminari o a quello del giudizio. Il concetto di indispensabilità è legato alle caratteristiche

intrinseche delle dichiarazioni rese, che devono essere nuove, attendibili e complete.

Il legislatore si è anche premurato di indicare, ai fini della valutazione del pericolo corso dall'interessato, alcuni parametri, quali lo spessore della collaborazione e la capacità di intimidazione nell'ambito locale dei gruppi criminali chiamati in causa.

Sulla scorta di esigenze più volte prospettate dall'Amministrazione dell'Interno, viene inoltre prevista una diversificazione delle misure di protezione.

In sostanza, la concessione dello speciale programma di protezione viene riservata ai casi in cui le dichiarazioni rese si rivelano indispensabili per attività investigative sulle dinamiche, strategie e articolazioni delle organizzazioni criminali di tipo mafioso o terroristico-eversivo, nonché sul loro armamento e consistenza patrimoniale.

Negli altri casi, si ricorre a misure ordinarie "rafforzate", che, pur garantendo la sicurezza dei collaboratori, non si concretano in un vero e proprio "progetto di vita", qual è il programma speciale di protezione. Quest'ultimo viene dunque ricondotto alla sua originaria natura di strumento tutorio eccezionale, che, oltre a proteggere il collaboratore, ne favorisce il futuro reinserimento sociale attraverso una serie di idonee misure amministrative ed economiche.

L'entrata in vigore della nuova normativa consentirebbe quindi una selezione più rigorosa delle collaborazioni, ricorrendo al programma speciale, la cui applicazione mette in moto un com-

plesso meccanismo operativo, solo in situazioni non affrontabili con interventi di altro tipo.

Il secondo aspetto su cui il disegno di legge esercita una forte carica innovativa è quello del trattamento processuale e premiale dei collaboratori della giustizia. La normativa vigente, nel conferire agli organi amministrativi la competenza in materia di tutela, assistenza e reinserimento sociale dei collaboratori, riserva alla Magistratura la decisione sui benefici premiali e penitenziari richiesti da questi ultimi.

Negli anni passati, l'ammissione al programma speciale e la concessione dei benefici penitenziari sono stati caratterizzati da un rapporto pressoché automatico di causa-effetto. Una simile tendenza può provocare una disfunzione nel meccanismo tutorio, dovuta all'intervento di due fattori.

Il primo consiste nell'avanzamento di proposte di programma mirate al solo ottenimento delle misure alternative al carcere che, come noto, nel caso dei collaboratori della giustizia vengono concesse in deroga alle attuali disposizioni sui limiti di pena; il secondo è quello di una crescente difficoltà nella sorveglianza degli imputati collaboratori ammessi alle predette misure alternative, in conseguenza dei meccanismi di mimetizzazione adottati per tutelarli.

Il disegno di legge è finalizzato a vanificare tali rischi, operando una separazione netta tra l'ammissione al programma di protezione e la concessione dei benefici penitenziari. Questi ultimi possono infatti essere accordati solo dopo l'espiazione di almeno

un quarto della pena inflitta o dieci anni, nel caso di condanna all'ergastolo.

L'eventuale revoca della custodia cautelare viene inoltre subordinata alla mancanza di collegamenti attuali con la criminalità mafiosa o terroristica, al rispetto degli impegni assunti all'atto della sottoscrizione del programma speciale di protezione e all'indispensabilità della collaborazione.

Il maggior rigore nell'ammissione alle misure alternative viene bilanciato dalla previsione che i collaboratori soggetti a detenzione siano ristretti in apposite sezioni d'Istituti Penitenziari secondo modalità differenziate che ne favoriscano il reinserimento sociale.

È altresì previsto che tale regime differenziato della custodia in carcere sia congegnato in maniera da rendere difficili dichiarazioni concordate tra più collaboratori. Una soluzione di questo tipo, se accolta, avrebbe la logica conseguenza di far lievitare il numero dei collaboratori sottoposti a custodia cautelare e richiederebbe pertanto la predisposizione di strutture adeguate.

Un altro punto focale affrontato dalla normativa in itinere è rappresentato dalla destinazione dei patrimoni acquisiti preventivamente dai collaboratori di giustizia.

Allo scopo di conferire trasparenza a questi specifici interventi, è stata esplicitamente prevista l'operatività, anche nei confronti di questi ultimi, delle norme in materia di confisca dei beni, sia mediante il ricorso alle procedure di prevenzione, sia alla confisca ex art. 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito,

con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

Il collaboratore stesso è tenuto ad indicare, nel verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione da redigere entro sei mesi dall'inizio di quest'ultima per fruire del programma di protezione e dei benefici connessi, le situazioni patrimoniali più significative.

Il disegno di legge ha anche affrontato il complesso problema del reinserimento sociale delle persone protette. A tal fine, è prevista l'emanazione di appositi decreti interministeriali, che definiranno sia le modalità di conservazione del posto di lavoro per chi ne era titolare o il suo trasferimento in altra sede, sia le specifiche misure di assistenza e reinserimento sociale dei minori e dei testimoni sottoposti a programma.

Una specifica norma è dedicata alle audizioni a distanza dei collaboratori di giustizia mediante collegamento audiovisivo (la c.d. videoconferenza), disciplinata dalla recente legge 7 gennaio 1998, n. 11.

Il testo proposto estende il ricorso alla "videoconferenza" in tutti i casi di deposizione di collaboratori di giustizia, in base al presupposto che, trattandosi di uno strumento volto a proteggere il testimone, deve a maggior ragione essere utilizzato nei confronti di persone il cui grado di esposizione a pericolo è di gravità eccezionale.

L'unica presenza consentita nel luogo della "videoconferenza" è quella di un ufficiale di polizia giudiziaria nominato dal giudice o, in caso di urgenza, dal Presidente della Corte; per evitare so-

spetti di un possibile influsso sulla deposizione, è altresì stabilito che il predetto ufficiale non svolga, e non abbia svolto in passato, attività investigativa sul soggetto da escutere.

La norma non prevede la presenza del difensore del collaboratore nella sede dell'audizione a distanza, ma ciò non danneggia il diritto di difesa. E' infatti possibile utilizzare una linea telefonica criptata, presente nelle sale adibite a tale uso, per mettere riservatamente in contatto il collaboratore e il suo difensore.

CAPITOLO II

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE: ASPETTI ORGANIZZATIVI

1) La presenza sul territorio: la formazione degli operatori

Il rilevante incremento dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari registrato negli ultimi anni ha comportato di riflesso uno sviluppo delle problematiche relative alla loro gestione.

Per una corretta comprensione del fenomeno, va tenuto costantemente presente che il soggetto sotto protezione si trova da un giorno all'altro ad affrontare tutti i problemi connessi ad un cambiamento di città e di regione. Egli deve quindi inserirsi stabilmente in un ambiente con abitudini di vita e mentalità spesso agli antipodi con la sua e deve farlo mantenendo una meticolosa attenzione a non rivelare il proprio status.

In questa difficile opera di integrazione, è di immediata evidenza l'importanza del ruolo assunto dal personale addetto alla protezione, soprattutto da quello facente parte dei Nuclei Operativi.

A questi ultimi il Decreto Interministeriale del 26 maggio 1995 di riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione ha demandato l'attuazione, in ambito locale, di una serie di interventi connaturati al programma, quali le misure economiche e i rapporti con le sedi periferiche di Enti pubblici e privati necessari ad assicurare l'assistenza dei soggetti protetti. Essi devono inoltre fornire

un supporto per gli interventi di reinserimento sociale e hanno una funzione consultiva nell'esecuzione delle misure di sicurezza e tutela.

Il personale dei Nuclei Operativi viene investito in prima battuta dalle istanze dei soggetti ammessi a protezione e ne è il più diretto referente. Esso si trova quindi a dover affrontare, in tempi rapidi, problemi pratici che spesso presentano delicati risvolti legati a situazioni psicologiche e familiari (basti pensare al reinserimento scolastico dei figli dei collaboratori).

In tale contesto, si comprende agevolmente come gli operatori nel settore, ed in particolare quelli che agiscono nelle strutture periferiche, debbano essere forniti di una specifica formazione, che, oltre a farne degli esperti in materia di sicurezza, consenta loro di far fronte alle più disparate emergenze collegate alla gestione dei soggetti sotto protezione.

A partire dal 1995, è stata quindi condotta da parte del Dipartimento di Pubblica Sicurezza un'intensa opera di preparazione e addestramento del personale da adibire alla protezione, realizzando il passaggio da una fase sperimentale ad un sistema definito e collaudato.

Tra il febbraio e il marzo del 1998, si è tenuto l'ultimo corso di formazione per operatori della protezione, al quale hanno partecipato 76 elementi provenienti dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza. E' rilevante sottolineare, a riprova del livello di apprezzamento che il sistema di protezione vigente nel nostro Paese riscuote in campo internazio-

nale, che a tale corso hanno partecipato operatori spagnoli e tedeschi, su richiesta delle rispettive Autorità.

In precedenza, si sono tenuti, presso varie Scuole di Polizia, 7 corsi, in un arco di tempo che va dal 1995 al 1997, per un totale di 369 frequentatori, destinati ai 14 Nuclei Operativi di Protezione, con sede a Roma, Firenze, Torino, Milano, Bologna, Padova, Perugia, Genova, Bolzano, Udine, Ancona, L'Aquila, Campobasso e Cagliari.

Questa notevole opera di valorizzazione delle risorse umane è finalizzata a disporre di personale in grado di affrontare tutte le emergenze legate all'attuazione dello speciale programma di protezione (abitative, scolastiche, amministrative, di salute) senza compromettere le esigenze di sicurezza e circoscrivendo il più possibile le situazioni conflittuali con i destinatari del programma.

2) La regolamentazione dei rapporti con la persona protetta

Le fonti normative del sistema di protezione hanno stabilito in linea di massima il contenuto dei programmi speciali per quanto concerne gli aspetti tutori e assistenziali.

Esse non potevano certo disciplinare nel dettaglio l'attuazione dei programmi e prevedere tutte le possibili difficoltà originate dal loro impatto con la realtà nella quale trovano la loro applicazione.

Era quindi inevitabile la nascita di anomalie e ostacoli nell'attuazione dei programmi sul territorio e di incertezze sul comportamento da tenere nelle varie situazioni, considerando anche la di-

slocazione in un ambito territoriale assai vasto delle persone sottoposte a programma.

L'esperienza maturata nel corso degli anni dalla Commissione Centrale e, in particolare, dal Servizio Centrale di Protezione, in quanto istituzionalmente preposto all'attuazione dei programmi, ha consentito di elaborare una serie di soluzioni che hanno reso più agevole ed efficace la gestione dei collaboratori.

Al fine di non disperdere questo importante contributo, le predette soluzioni sono state raccolte nel 1997 in un apposito "libro delle regole", curato dal Servizio Centrale di Protezione e sottoposto all'esame della Commissione Centrale. Questa sorta di compendio di disposizioni pratiche applicative della normativa di settore si è rivelato, dopo un anno di utilizzo, estremamente utile nella regolamentazione dei rapporti tra i soggetti destinatari della protezione e gli operatori del Servizio Centrale.

Esso ha infatti consentito di proseguire sulla strada di un rapporto più trasparente nella gestione dei collaboratori, riducendo le disfunzioni, stroncando sul nascere lamentele su presunte disparità di trattamento e fornendo agli operatori criteri omogenei di intervento.

In relazione all'evoluzione della problematica inerente alla popolazione protetta, che induce alla costante ricerca di nuove soluzioni per perfezionare e razionalizzare il sistema, è in fase di predisposizione un aggiornamento del "libro delle regole", così da assicurare il mantenimento della sua funzione di strumento orientativo nel settore gestionale della protezione.

Nell'ottica di una continua attenzione all'evoluzione del sistema gestionale, il Servizio Centrale di Protezione ha organizzato il "1° Seminario di studi sui collaboratori di giustizia", svoltosi dal 3 al 5 giugno 1998, al quale hanno partecipato, tra gli altri, esponenti della Magistratura ordinaria e dell'Amministrazione penitenziaria, giudici del Tribunale per i Minorenni e di quello di Sorveglianza e componenti della Commissione Centrale. Nelle relazioni dei partecipanti sono stati esaminati i diversi aspetti del sistema di protezione e forniti spunti di riflessione. Sono state oggetto di discussione, in particolare, la posizione dei minori inseriti nei programmi di protezione e quella dei collaboratori sottoposti a misure alternative alla detenzione e la loro collocazione nel sistema penitenziario.

CAPITOLO III

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Le problematiche inerenti alla tutela e all'assistenza dei collaboratori di giustizia hanno riscosso, negli ultimi anni, un sempre maggior interesse da parte delle istituzioni internazionali.

Tale attenzione è certamente dovuta all'evoluzione delle strategie operative delle organizzazioni criminali, ormai in grado di manovrare in senso transnazionale ingenti capitali finanziari. La necessità di una risposta forte sotto il profilo della repressione e della prevenzione non può quindi prescindere da un utilizzo ottimale dell'apporto, ormai consolidato, dei collaboratori di giustizia.

In questa situazione, tenuto conto di ciò, il Consiglio d'Europa, nella risoluzione del 20 dicembre 1996, ha opportunamente sollecitato i Paesi membri dell'Unione Europea a creare sistemi di protezione e assistenza delle persone esposte a pericolo per effetto delle dichiarazioni rese ad Organi inquirenti e ad agevolare l'assistenza giudiziaria nella lotta alla criminalità organizzata nel caso dei collaboratori di giustizia.

Nel corso degli ultimi anni, si è quindi sviluppata un'intensa attività di scambio di informazioni ed esperienze con vari Paesi, analizzando le diverse modalità di disciplina del fenomeno, in relazione alla peculiarità dei sistemi processuali penali, nel cui contesto le misure di protezione sono inserite.

L'esperienza maturata dal nostro Paese nel settore ha avuto un concreto riconoscimento, culminato nell'inclusione del Servizio Centrale di Protezione nei "Centri di Eccellenza" istituiti a livello comunitario presso L'Ufficio Europeo di Polizia-Europol. Tale risultato è stato raggiunto grazie alla presenza nel nostro ordinamento di una normativa specifica sui collaboratori di giustizia, che ha consentito agli organi deputati alla protezione di acquisire una solida esperienza professionale.

Un'ulteriore prova dell'affidabilità riconosciuta al sistema di protezione vigente nel nostro Paese è costituita dalla costante richiesta di informazioni proveniente da diverse Autorità straniere, che hanno spesso, a tal fine, inviato loro delegazioni in visita. Si sono avvicendati tra gli altri, dal 1996 ad oggi, rappresentanti di Russia, Olanda, Brasile, Lettonia, Slovacchia, Spagna e Cile.

L'Italia ha anche avuto il privilegio, nel 1996, di essere designata dalle Nazioni Unite, unitamente agli U.S.A., per una missione - effettuata nel mese di giugno 1996 - in Sudafrica allo scopo di fornire al Governo di quel Paese elementi per la predisposizione di misure per la protezione dei testimoni di crimini commessi durante l'apartheid. Un analogo contributo - tuttora all'esame - è stato richiesto anche dal Tribunale Internazionale dell'Aia in relazione ai testimoni per i crimini del conflitto nella ex Jugoslavia.

Sono inoltre stati avviati contatti con altri Paesi per la conclusione di intese per la protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

Il primo risultato concreto è stato raggiunto con la stesura di un accordo di cooperazione con la Bundeskriminalamt - la Polizia

Federale tedesca. Il testo sarà prossimamente sottoposto all'esame del Consiglio formato dalle Polizie dei Lander per la definitiva approvazione.

Nella strategia della collaborazione con organismi internazionali, un ulteriore passo è stato compiuto nel maggio 1998, allorché una delegazione del Servizio Centrale di Protezione si è recata in Polonia su invito del Comandante Generale della Polizia di quel Paese.

Lo scopo della visita era di fornire elementi utili per l'attuazione delle misure di applicazione della normativa prevista dall'ordinamento polacco in tema di tutela dei collaboratori della giustizia, di cui è imminente l'entrata in vigore. In seguito a tale incontro, è in fase di perfezionamento una bozza di convenzione collaborativa tra il Servizio Centrale di Protezione e il corrispondente organismo polacco.

La professionalità acquisita dagli operatori del Servizio Centrale di Protezione e il suo positivo riflesso sui rapporti di cooperazione internazionale sono testimoniati dalla partecipazione, su richiesta delle rispettive Autorità, di funzionari tedeschi e spagnoli al Corso di Formazione per operatore della protezione tenutosi a Milano dal 16 febbraio al 6 marzo 1998.

Un momento fondamentale del sistema di relazioni che vede protagonisti il Servizio Centrale di Protezione e le omologhe strutture estere sarà costituito dal progettato Seminario Europeo sui collaboratori di giustizia che si terrà, presumibilmente, nella prima metà del 1999. Tale iniziativa, da svolgere sotto il diretto patrocinio dell'Amministrazione dell'Interno, di concerto con il dicastero

di Grazia e Giustizia, e che vedrebbe la Commissione Europea in veste di cofinanziatore, rappresenterà un'importante verifica teorico-pratica dei sistemi di protezione dei Paesi dell'Unione Europea e un proficuo osservatorio per i Paesi terzi interessati al problema.

Il Seminario costituirà un'occasione per approfondire le forme di collaborazione fra i Paesi interessati soprattutto in riferimento alla gestione assistenziale dei collaboratori e dei loro familiari.

Il primo stadio della cooperazione è infatti costituito dalla tutela del collaboratore in un Paese diverso da quello che sta utilizzando le sue dichiarazioni. Ciò vale soprattutto per i testimoni, che costituiscono la principale categoria di persone sottoposte a tutela nei Paesi europei sfiorati in misura minore dal fenomeno delle grandi organizzazioni criminali ed in cui, quindi, il fenomeno dei collaboratori che provengono da queste ultime è meno accentuato.

A questo aspetto più propriamente assistenziale, si dovrebbero affiancare, nello sviluppo del Seminario, quello dell'analisi comparata nei vari ordinamenti degli strumenti che premiano la collaborazione dal punto di vista penale e quello delle modalità di utilizzo delle dichiarazioni rese.

Il primo è costituito da tutte quelle misure che incentivano l'attività collaborativa, alleggerendo la posizione dei collaboratori tramite riduzioni di pena, rinuncia all'azione penale, agevolazioni nel regime carcerario e altri meccanismi.

Il secondo si manifesta nel ruolo e nell'importanza assegnata alle dichiarazioni dei collaboratori nell'impianto processuale e nel sistema probatorio.

Tale attività analitica non è un mero esercizio teorico, in quanto la conoscenza delle situazioni sociali e giuridiche vigenti nei diversi Paesi può consentire l'adozione di iniziative di mutua collaborazione più duttili ed efficaci nel settore della protezione.

La suddetta attività di studio e reciproco confronto dovrebbe auspicabilmente essere impostata nell'ambito di una serie di incontri preliminari al Seminario tra esperti di delegazioni ristrette dei Paesi interessati e trovare in quest'ultimo il suo necessario sbocco, consentendo di tracciare una precisa mappa della condizione dei collaboratori della giustizia nei diversi sistemi penali e ordinamenti amministrativi.

Essa costituirebbe inoltre un'adeguata piattaforma di partenza per l'elaborazione di accordi di mutua cooperazione, che formerebbero le linee guida di una strategia internazionale di gestione e impiego dei collaboratori di giustizia.

Quest'ultima permetterebbe di ampliare l'area di sicurezza dei collaboratori, consentendo loro di vivere sotto protezione non necessariamente nel Paese in cui si svolgono i processi che utilizzano il loro contributo, bensì in uno diverso. Renderebbe inoltre più agevole la gestione del collaboratore impegnato processualmente in procedimenti che pendono in Paesi differenti e favorirebbe, una volta cessata la situazione eccezionale di pericolo che giustifica l'adozione di un programma di protezione, un suo eventuale reinserimento sociale in uno Stato diverso da quello di origine.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La presente Relazione, come già quelle redatte in passato, ha fornito un panorama della situazione dei collaboratori di giustizia nel periodo dal 1° gennaio al 30 giugno 1998.

La prima osservazione da formulare è che l'impulso alla collaborazione non ha subito alcun rallentamento. Infatti, al lieve decremento delle proposte di programma speciale registrato rispetto allo scorso semestre, è corrisposta una crescita delle richieste di misure urgenti.

La media degli ultimi tempi dell'ingresso nel circuito tutorio di un collaboratore della giustizia e quattro familiari ogni due giorni è rimasta dunque inalterata.

Ciò dimostra che il sistema della protezione presenta, agli occhi di coloro che scelgono di collaborare, caratteri di affidabilità e sicurezza tali da agevolare il loro distacco dal mondo criminale.

Nello stesso tempo, l'apporto dei collaboratori di giustizia si ripropone come un insostituibile mezzo per penetrare in realtà criminali fortemente strutturate, consentendo all'Autorità Giudiziaria di conseguire importanti traguardi nello smantellamento di associazioni malavitose.

L'utilizzazione del contributo dei collaboratori di giustizia per disgregare complesse organizzazioni criminali, incrinando il con-

testo di omertà in cui agiscono, ha ancora notevoli margini di sviluppo.

È sufficiente, infatti, soffermarsi a riflettere su quale portata potrebbe avere, ai fini della repressione di alcune forme criminali, un afflusso significativo di collaboratori non provenienti dal mondo della delinquenza. Basti pensare agli imprenditori e ai commercianti taglieggiati dal racket ed al valore di un massiccio numero di loro testimonianze.

Un ulteriore spunto di osservazione che emerge dall'analisi dei dati fin qui presentati è lo sforzo profuso dagli Organi della protezione per razionalizzare il sistema, senza snaturarne le caratteristiche.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha infatti mantenuto l'equilibrio tra nuovi ingressi e uscite dal programma, evitando sia un incontrollato afflusso di collaboratori, sia un'eccessiva severità nello sfoltirne le file, con un conseguente effetto demotivante sul fenomeno.

Come si è posto in evidenza nel corso della trattazione, la Commissione ha raggiunto tale risultato attraverso un rigoroso esame delle proposte di ammissione al programma e un altrettanto accurato controllo, in sede di verifica periodica, della permanenza dei presupposti di quest'ultimo.

Detto Organo ha, inoltre, revocato diversi programmi prima della scadenza, in presenza di violazioni comportamentali di gravità tale da pregiudicarne l'efficacia.

Nel semestre in esame, le proposte di ammissione al programma accolte dalla Commissione sono state circa il **75%** rispetto a quelle formulate, con un incremento del **20%** rispetto agli ultimi sei mesi del 1997.

Tale circostanza si può spiegare, come già accennato nel presente lavoro, con una maggior selezione, da parte delle Procure, delle situazioni in cui richiedere l'applicazione del programma.

È comunque importante rilevare che l'operato della Commissione nel definire le proposte di programma non è stato improntato a meri criteri burocratici, come dimostra l'aumento complessivo del numero dei collaboratori.

In sostanza, nel semestre in esame, l'equilibrio nel *turn over* tra entrate e uscite nel circuito della protezione non ha registrato significative variazioni. Rispetto agli ultimi sei mesi del 1997, è infatti aumentato il numero dei programmi concessi, ma è anche cresciuto in proporzione quello complessivo dei programmi non prorogati in sede di verifica o revocati prima della scadenza.

A tale proposito, giova sottolineare che la linea di condotta della Commissione nel deliberare le non proroghe e le revoche dei programmi risponde in pieno ad una puntuale applicazione dei principi della normativa.

Quest'ultima configura espressamente il programma di protezione come uno strumento adottato per far fronte a situazioni di eccezionale livello di pericolo, che sono, per loro natura, soggette a modifiche nel corso del tempo.

Anche la valutazione delle infrazioni al codice comportamentale da parte dei collaboratori è stata effettuata dalla Commissione

Centrale tenendo ben presenti i parametri della legislazione vigente.

Secondo questi ultimi, i comportamenti che possono sfociare in una revoca del programma sono quelli indicativi del reinserimento degli interessati in circuiti criminosi o di una cessazione dello stato di pericolo.

La Commissione Centrale ha valutato con rigorosa attenzione tali situazioni, anche con il prezioso apporto del Servizio Centrale di Protezione, che provvede a segnalare tempestivamente alla Commissione stessa e all'Autorità giudiziaria proponente ogni infrazione alle regole comportamentali.

È doveroso osservare che la Commissione Centrale, prima di decidere in merito alla revoca del programma o alla sua proroga all'atto della scadenza, provvede sempre ad acquisire il parere dell'Autorità giudiziaria proponente e della Direzione Nazionale Antimafia.

Un aspetto importante e degno di riflessione riguarda il reinserimento sociale e lavorativo degli interessati all'atto dell'uscita dal programma, una volta esaurita la collaborazione e cessato lo stato di pericolo.

Al riguardo, il *modus operandi* adottato dalla Commissione Centrale è finalizzato ad assicurare misure di supporto economico, per un periodo di tempo limitato successivo alla scadenza del programma.

In sostanza, quindi, la Commissione autorizza, all'atto della cessazione del programma, il Servizio Centrale di Protezione ad

erogare le misure assistenziali di base, quali l'assegno di mantenimento e la locazione dell'alloggio, per un arco temporale definito.

L'importo di tali misure può anche essere versato, a richiesta degli interessati, in unica soluzione.

La formula descritta si è rivelata positiva, poiché spesso i destinatari hanno impiegato le somme erogate per intraprendere iniziative economiche, che hanno permesso loro di raggiungere l'autonomia lavorativa necessaria al reinserimento sociale.

In questa prospettiva, occorre ribadire le riflessioni, già presentate nella precedente Relazione semestrale, e relative al finanziamento del sistema della protezione.

Il fondo previsto dall'art. 17 della Legge n. 82/1991 è infatti finalizzato alla realizzazione delle misure di protezione. Gli interventi assistenziali sono disposti solo se funzionali a garantire il sostentamento dell'interessato e, quindi, la sua sicurezza.

Ciò premesso, va osservato che le spese per l'assistenza legale dei collaboratori di giustizia ammontano, nel semestre in esame, a circa il 33% del totale di quelle sostenute.

Tale quota, pur essendo inferiore a quella registrata nel secondo semestre 1997 (corrispondente ad oltre il 36%), ha una collocazione anomala nel sistema, in quanto le predette spese di assistenza afferiscono ad un momento di stretta natura processuale, estraneo alle finalità di protezione perseguite dalla legislazione speciale.

Le considerazioni sopra riportate assumono un aspetto anche più rilevante in considerazione del disegno di legge di iniziativa

governativa, in cui l'aspetto tutorio viene separato da quello di carattere strettamente processuale, nel quale sembra poter rientrare anche la difesa legale dei collaboratori di giustizia.

In ragione di quanto premesso, sarebbe auspicabile l'utilizzo, compatibilmente con le esigenze di riservatezza a tutela dei collaboratori, dei meccanismi previsti per l'istituto del gratuito patrocinio.

Ciò permetterebbe il recupero della parte del fondo attualmente impiegata per le spese di assistenza legale, che potrebbe essere destinata ai soli fini tutori e di reinserimento sociale. Verrebbe inoltre assicurato agli assistiti il vantaggio, previsto dalla normativa sul gratuito patrocinio, della possibilità di fare ricorso anche ai c.d. consulenti tecnici o periti, le cui prestazioni professionali, in base alla vigente normativa sui collaboratori di giustizia, non sono rimborsabili.

Un altro momento di riflessione relativo ai contenuti del citato art. 17 può essere operato in tema di stanziamento del bilancio, la cui struttura resta sostanzialmente immutata, come si evince dalla lettura dell'art. 14 del disegno di legge.

L'esperienza maturata in materia di interventi finanziari a sostegno del sistema di protezione induce tuttavia a ritenere che le spese relative all'assistenza e al recupero sociale delle persone sottoposte a protezione debbano rimanere riservate e non soggette a rendicontazione, per non rischiare, in caso di loro pubblicizzazione, di compromettere le esigenze di tutela.

Le spese necessarie per il funzionamento del Servizio Centrale di Protezione dovrebbero, invece, essere imputate al fondo di cui al citato art. 17 e assoggettate alle forme di controllo previste per gli interventi finanziari pubblici. Le spese di gestione del personale in forza al Servizio Centrale di Protezione e quelle relative all'aspetto logistico del suo funzionamento (automezzi, arredi e simili) resterebbero, invece, imputate agli usuali capitoli finanziari.

In sostanza, l'ipotesi proposta è quella di realizzare un sistema di spesa a doppio binario, adeguato alle diverse necessità della "protezione": da un lato, l'anonimato e la mimetizzazione per garantire il massimo grado di sicurezza delle persone esposte a rischio; dall'altro, l'urgenza e le esigenze di funzionalità di un ufficio, quale il Servizio Centrale di Protezione, la cui attività è chiamata a fronteggiare problematiche mutevoli e concrete.

Va anche sottolineato l'impegno profuso dal Servizio Centrale di Protezione, già descritto in altra parte della presente Relazione, per agevolare l'ingresso nel mondo del lavoro.

È anche degna di nota l'azione di regolamentazione, all'insegna della certezza e della trasparenza, dei rapporti tra le persone protette e il Servizio Centrale di Protezione, compiuta da quest'ultimo e riassunta nel "libro delle regole".

Ad essa, si è affiancata la continuazione dell'opera di formazione del personale negli appositi corsi, l'ultimo dei quali ha avuto luogo tra il febbraio e il marzo del 1998.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre, come si è visto, ampliato la rete dei rapporti internazionali, in vista dell'importante

appuntamento con il Seminario Europeo sui collaboratori di giustizia.

Quest'ultimo costituisce, in prospettiva, una fondamentale occasione di scambio e confronto con i corrispondenti organismi esteri sul tema della protezione, in previsione di una cooperazione di ampio respiro, sulla scia dei primi accordi bilaterali già predisposti ed ai quali si è accennato in precedenza.

Il sistema della protezione ha dunque dimostrato la propria tenuta, evidenziando anche la duttilità necessaria per fronteggiare la dinamica complessa e mutevole del mondo dei collaboratori della giustizia.

Su questo sfondo, va inquadrata, la riforma contenuta nel disegno di legge governativo in atto all'esame del Parlamento e di cui è auspicabile un'approvazione in tempi brevi.

Il progetto legislativo, infatti, propone una serie di soluzioni, frutto dell'esperienza maturata nella prima stagione di applicazione dell'istituto della protezione e che consentono di correggere talune anomalie del sistema.

Esse riguardano, in particolare, una graduazione degli interventi tutori in relazione alla situazione di pericolo e una più dettagliata disciplina dei momenti di ingresso ed uscita dal programma.

Una sollecita conclusione dell'*iter* parlamentare del provvedimento costituirebbe, senza dubbio, una tappa essenziale nel processo di valorizzazione della collaborazione con la giustizia nel difficile confronto con la criminalità organizzata.