

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI
n. 7

RELAZIONE

**SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE
PER COLORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA
(Primo semestre 1999)**

*(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
(BIANCO)***

Trasmessa alla Presidenza il 28 dicembre 1999

PAGINA BIANCA

INDICE

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

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE PROFILI STATISTICI E QUANTITATIVI

Capitolo I — I programmi speciali di protezione	»	11
1. — L'attività degli Organi proponenti	»	11
2. — I provvedimenti della Commissione Centrale ex art. 10 della legge 15 marzo 1991, n. 82	»	16
3. — Le persone protette: l'analisi dei dati	»	18
Capitolo II — L'efficacia dei programmi speciali di protezione	»	27
1. — La verifica dei programmi	»	27
2. — Le violazioni delle regole del programma: tipologia e conseguenze.....	»	29
Capitolo III — Le modalità generali di applicazione .	»	33
1. — La protezione	»	33
a) I collaboratori della giustizia e la partecipazione agli impegni processuali	»	33
b) La tutela della riservatezza	»	35
c) Collaboratori e detenzione: le misure alternative al carcere	»	40
2. — L'assistenza	»	44
a) Le spese per l'assistenza economica	»	44
b) Il futuro delle persone protette: il reinserimento sociale	»	46
c) L'assistenza sanitaria	»	49

3. — I minori	Pag.	51
4. — I testimoni collaboratori: un problema aperto	»	53

PARTE SECONDA

IL FUTURO DEL SISTEMA

Capitolo I — Il Servizio centrale di protezione: attività e iniziative	»	59
Capitolo II — La cooperazione internazionale: il Seminario europeo	»	63
Capitolo III — La riforma della protezione: il disegno di legge	»	67
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	70

RELAZIONE
SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE
PER COLORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA
(Primo semestre 1999)

PREMESSA

La verifica che il Ministro dell'Interno è chiamato ad operare attraverso la presentazione al Parlamento, con periodicità semestrale, della Relazione sui programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, secondo quanto disposto dall'art. 16 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 82, rappresenta da tempo una tappa importante nell'analisi del funzionamento dei meccanismi attuativi del sistema di tutela, dei collaboratori della giustizia, nonché nella riflessione sui possibili correttivi da apportare al sistema.

Nel dibattito politico e istituzionale, infatti, le problematiche del settore presentano risvolti delicati e soggetti a possibili strumentalizzazioni. Ciò rende necessaria una visione completa e aggiornata di quanto accade nel sistema della protezione, con una tempestiva individuazione dei problemi, in modo da pianificare senza indugi le strategie di intervento.

In quest'ottica, la presente Relazione contiene la rappresentazione dei dati e delle notizie relativi allo sviluppo del fenomeno nei primi sei mesi del 1999, facendo risaltare, pur senza la pretesa di influenzare il punto di vista del lettore, gli aspetti gestionali della tutela, dell'assistenza e del reinserimento sociale delle persone protette. Su quest'ultimo punto, in particolare, è doveroso rilevare che la legislazione vigente, pur stabilendo la previsione, all'interno dei programmi speciali di protezione, di misure di reinserimento, non contiene alcuna specifica indicazione per rendere effettivo tale principio, né tantomeno prevede strumenti giuridici per la collocazione nel mondo del lavoro delle persone protette.

Pur in presenza di tali innegabili limiti normativi, la Commissione Centrale ed il Servizio Centrale di Protezione hanno tuttavia elaborato in quest'ultima direzione, alla luce dell'esperienza

acquisita negli ultimi anni, alcune soluzioni operative, di cui si dirà in seguito, che hanno consentito l'uscita dal programma di protezione di numerosi soggetti e il loro passaggio da una vita "blindata" ad un'esistenza normale.

Per quanto concerne la dimensione quantitativa del fenomeno dei collaboratori della giustizia, nel semestre in esame il numero di questi ultimi è ulteriormente aumentato, confermando la tendenza registrata negli ultimi due anni. Tale aumento dimostra la loro efficacia nell'azione di contrasto alle più gravi forme di criminalità organizzata da parte delle Istituzioni.

La seconda parte della Relazione è dedicata alle possibili linee evolutive del sistema, in relazione alle iniziative avviate dal Servizio Centrale di Protezione, soprattutto nell'ambito della cooperazione con le Istituzioni internazionali che si occupano del settore, e all'esame del disegno di legge di riforma della protezione, presentato dal Governo nel marzo del 1997 e in atto all'esame del Parlamento. In particolare, vengono delineate l'attività preparatoria e gli obiettivi del Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia, che l'Amministrazione dell'Interno, in collaborazione con quella della Giustizia, ha organizzato nell'ambito del Programma Falcone dell'Unione Europea e che si terrà a Roma nel settembre 1999, con la partecipazione dei rappresentanti dei Paesi dell'Unione e di altri Stati esteri, nonché di quelli di vari Organi internazionali.

Il sistema della protezione sta dunque attraversando una fase di transizione, legata all'auspicabile entrata in vigore del disegno di legge di riforma, nella quale si presenta la necessità di una profonda e articolata riflessione sul futuro assetto del sistema.

La presente Relazione si propone di fornire un contributo in questo importante momento, cercando di porre le realtà istituzionali nelle migliori condizioni per conoscere il fenomeno nei suoi più recenti sviluppi.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE PROFILI STATISTICI E QUANTITATIVI

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

I PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1. L'attività degli Organi proponenti

Nei primi sei mesi del 1999, le proposte di applicazione di misure “urgenti” presentate al Capo della Polizia, in applicazione 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, sono state **98**, in favore di altrettanti collaboratori della giustizia. L'adozione di tali misure, che comprendono interventi di carattere tutorio ed assistenziale necessari a garantire la sicurezza e la sussistenza delle persone esposte ad un grave ed attuale pericolo per effetto della collaborazione propria o dei loro familiari con gli Organi inquirenti, può essere richiesta dall'Autorità giudiziaria in attesa della decisione della Commissione Centrale sulla proposta di programma speciale di protezione.

Nel 1998, il numero dei collaboratori proposti per le misure “urgenti” era stato di 98 nel primo semestre e 90 nel secondo (in cui due proposte di diverse Procure riguardavano la stessa persona). Per un più completo esame del dato, è opportuno aggiungere che nel 1998 si era registrata una lieve crescita delle proposte rispetto all'anno precedente, in cui esse erano state 91 nel primo semestre e 81 nel secondo. Le cifre relative al semestre in esame non fanno dunque registrare alcuna flessione nell'afflusso dei collaboratori nel sistema della protezione, il primo ingresso nel quale è spesso costituito dalle misure urgenti.

L'analisi dei dati relativi ai familiari proposti a quest'ultime, che ammontano, nel semestre in esame, a **411**, consente di rilevare una crescita tendenziale. I numeri registrati nel 1998 erano stati, infatti, di 379 nel primo semestre e 318 nel secondo, mentre quelli

relativi ai corrispondenti periodi del 1997 erano, rispettivamente, di 370 e 314.

Il totale dei collaboratori della giustizia e dei familiari destinatari delle proposte di misure urgenti nel primo semestre del 1999 ammonta dunque a **509** persone, rispetto alle 408 del semestre precedente e alle 477 dei primi sei mesi del 1998. Gli analoghi dati per il 1997 erano di 461 nel primo semestre e 395 nel secondo. La media di ingresso nel sistema della protezione registrata nei primi sei mesi del 1999 è dunque di un collaboratore e 4 familiari ogni due giorni. Essa, rispetto al semestre precedente, risulta inalterata per quanto concerne l'ingresso dei collaboratori, mentre si è lievemente innalzata, in percentuale, per quello dei familiari, tornando ai livelli dei primi sei mesi del 1998.

La conclusione di più immediata evidenza ricavabile dall'esame dei predetti dati è l'importanza, tuttora attuale, del fenomeno collaborativo, dimostrata dalla stabilità, negli ultimi due anni, del *trend* di afflusso nel sistema, che ha anzi evidenziato un aumento rispetto allo scorso semestre. Tale aumento non è stato però tale da alterare il significato di strumento eccezionale e straordinario che il Legislatore ha inteso conferire alle misure urgenti, la cui adozione è riservata a quei casi in cui il livello del pericolo non consente di attendere le decisioni della Commissione Centrale sulla proposta di programma, che pure vengono adottate in tempi estremamente rapidi.

* * *

Nel semestre in esame, come pure in quello precedente, il maggior numero di proposte di misure urgenti è pervenuto dalle Procure della Repubblica di **Catania** (26 rispetto alle 15 degli ultimi sei mesi del 1998) e **Napoli** (18 a fronte di 11).

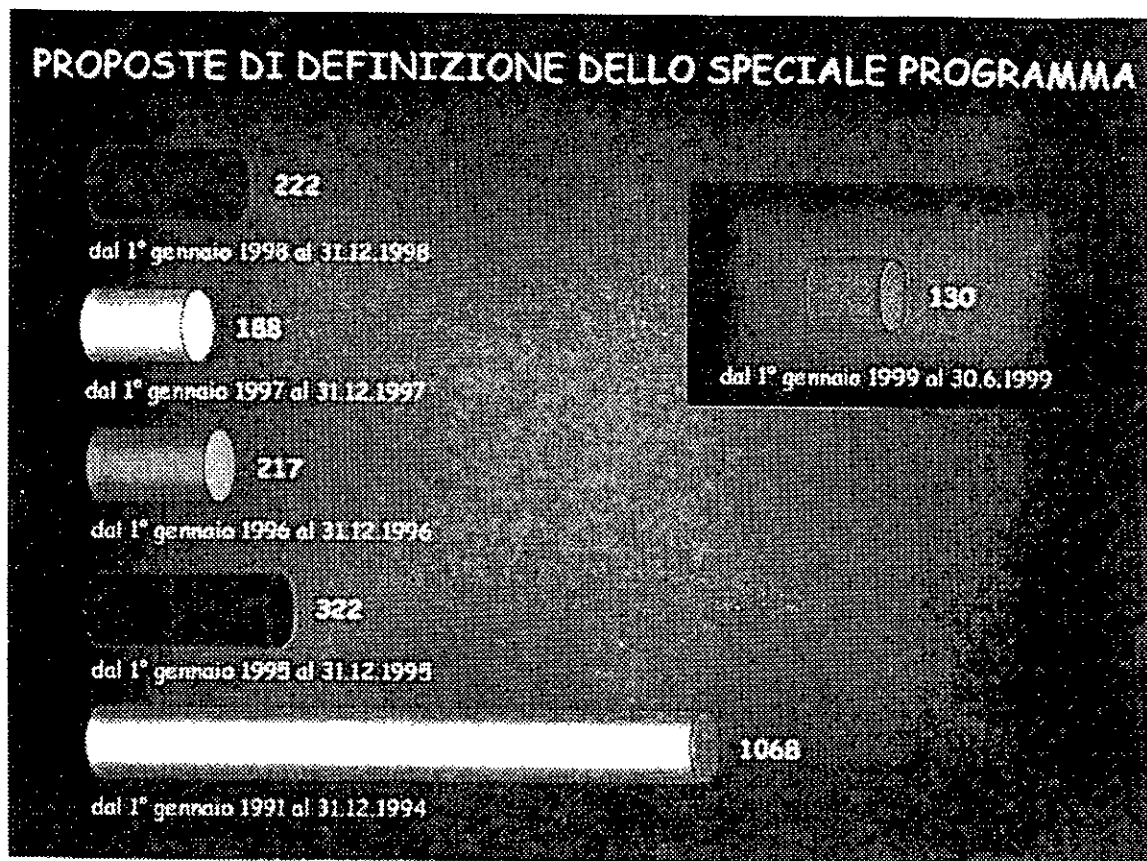
Ad esse, seguono, nel volume delle proposte inviate, le Procure di Milano e Bari, che ne hanno fatto pervenire, rispettivamente, 9 e 7. Nello scorso semestre, il numero era stato di 3 e 11.



Per quanto riguarda, invece, le proposte di programma speciale di protezione avanzate nel primo semestre 1999 da parte delle Procure della Repubblica, esse sono state, complessivamente, 130.

Tra queste, 102 riguardano nuovi collaboratori, mentre le altre 28 hanno come oggetto sia persone per le quali era già stata avanzata una proposta di programma speciale in passato; e che la Commissione Centrale non aveva ritenuto opportuno accogliere, sia soggetti già sottoposti al programma speciale, nei confronti delle quali quest'ultimo era stato revocato per comportamenti scorretti o per il venir meno dello stato di pericolo. In questi casi, l'Autorità

giudiziaria ha inoltrato una nuova proposta sul presupposto di un aumento del pericolo generato dalle loro dichiarazioni.

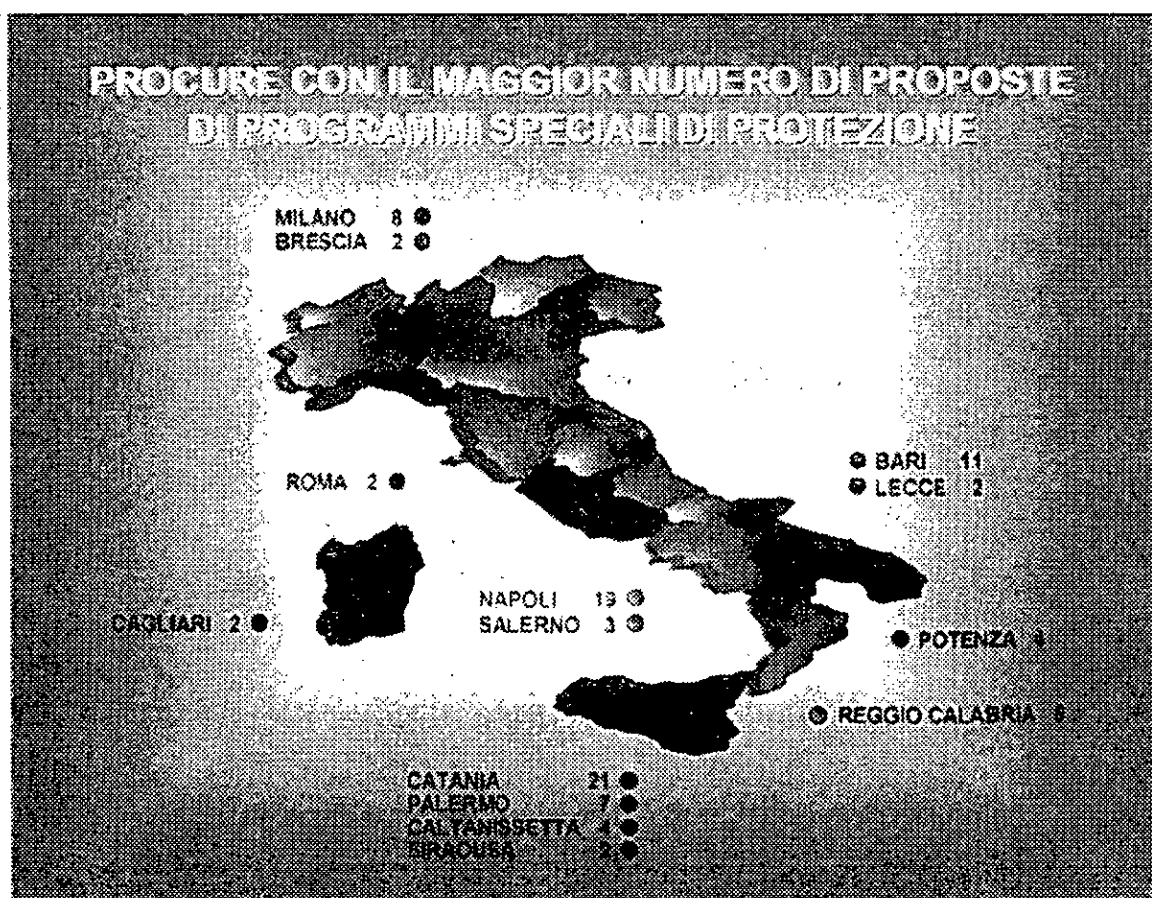


Rispetto al semestre precedente, si deve registrare una diminuzione complessiva delle proposte di programma, che erano state in tutto 162 (94 nuove e 68 riesami), anche se vi è un aumento a paragone dei primi sei mesi del 1998, in cui le proposte ammontavano a 60. Sarebbe però affrettato concludere che tale diminuzione denoti un calo della volontà di collaborare con la giustizia. Una deduzione siffatta è smentita innanzitutto dall'aumento, sia pure lieve, delle richieste di misure urgenti rispetto agli ultimi sei mesi del 1998. In secondo luogo, è agevole notare che il calo globale delle proposte non riguarda quelle relative a nuovi collaboratori (che, come si è visto, sono state, nel semestre in esame, 102 a fronte delle 94 di quelle del precedente) bensì solo

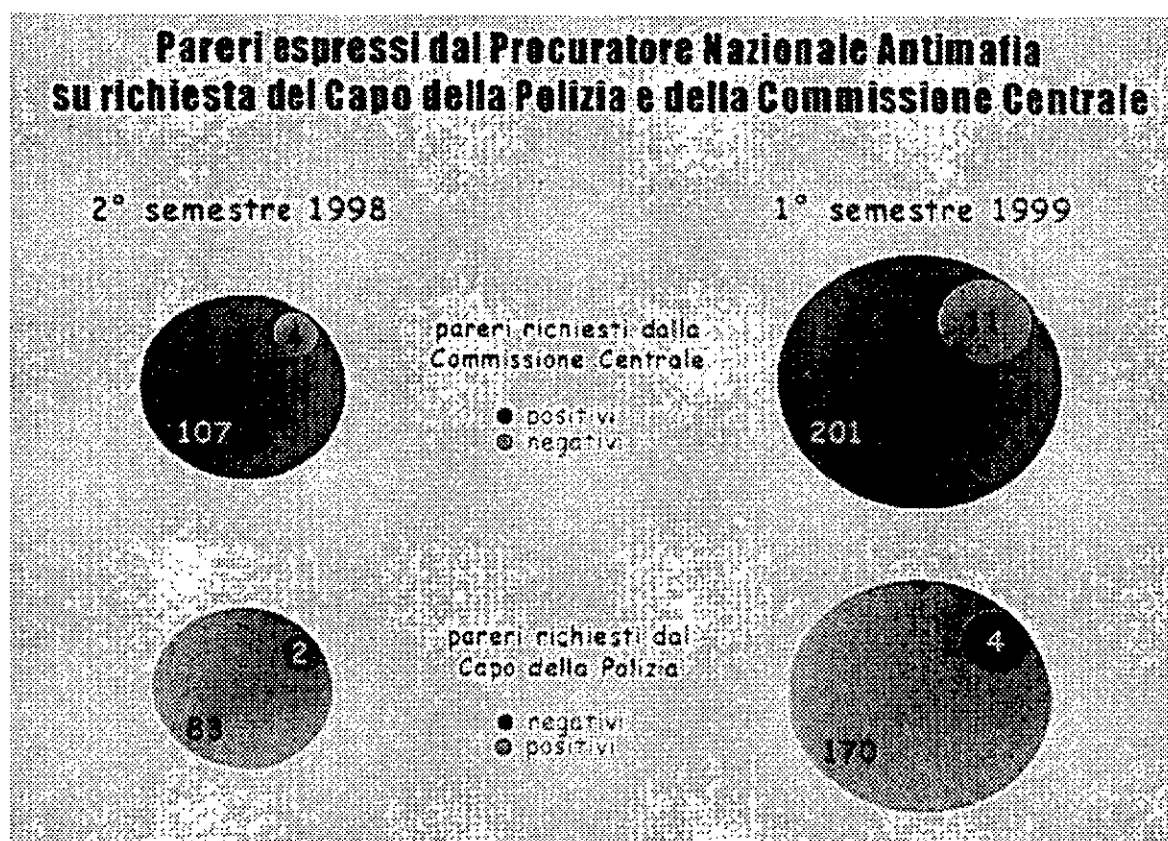
quelle di riesame delle posizioni di collaboratori già usciti dal sistema della protezione, passate da 68 a 28.

L'esame dei dati, raffrontato a quelli del precedente semestre, evidenzia quindi un aumento, anche se contenuto, sia delle richieste di misure urgenti sia di quelle di programma speciale di protezione per nuovi collaboratori. In particolare, l'afflusso di queste ultime, che aveva registrato un calo tra il 1996 e il 1997, continua la tendenza alla crescita già rivelatasi nel 1998.

Nel semestre in esame, il numero maggiore di proposte di programma per nuovi collaboratori proviene, come già negli ultimi sei mesi del 1998, dalla Procure di **Catania** e **Napoli**, che hanno formulato anche la quantità più elevata di richieste di misure urgenti.



Di indubbio rilievo, nel periodo in esame, è stata anche l'attività consultiva del Procuratore Nazionale Antimafia, sotto forma di pareri sia in ordine alle richieste di misure urgenti, sia a quelle di programma speciale di protezione.



Tale apporto, con il relativo contributo di conoscenze altamente specializzate e aggiornate dei fenomeni criminali, costituisce un prezioso strumento istruttorio a disposizione degli Organi amministrativi della protezione, per meglio valutare le situazioni di pericolo e adottare gli opportuni interventi.

2. I provvedimenti della Commissione Centrale ex art. 10 della legge 15/3/1991, n. 82

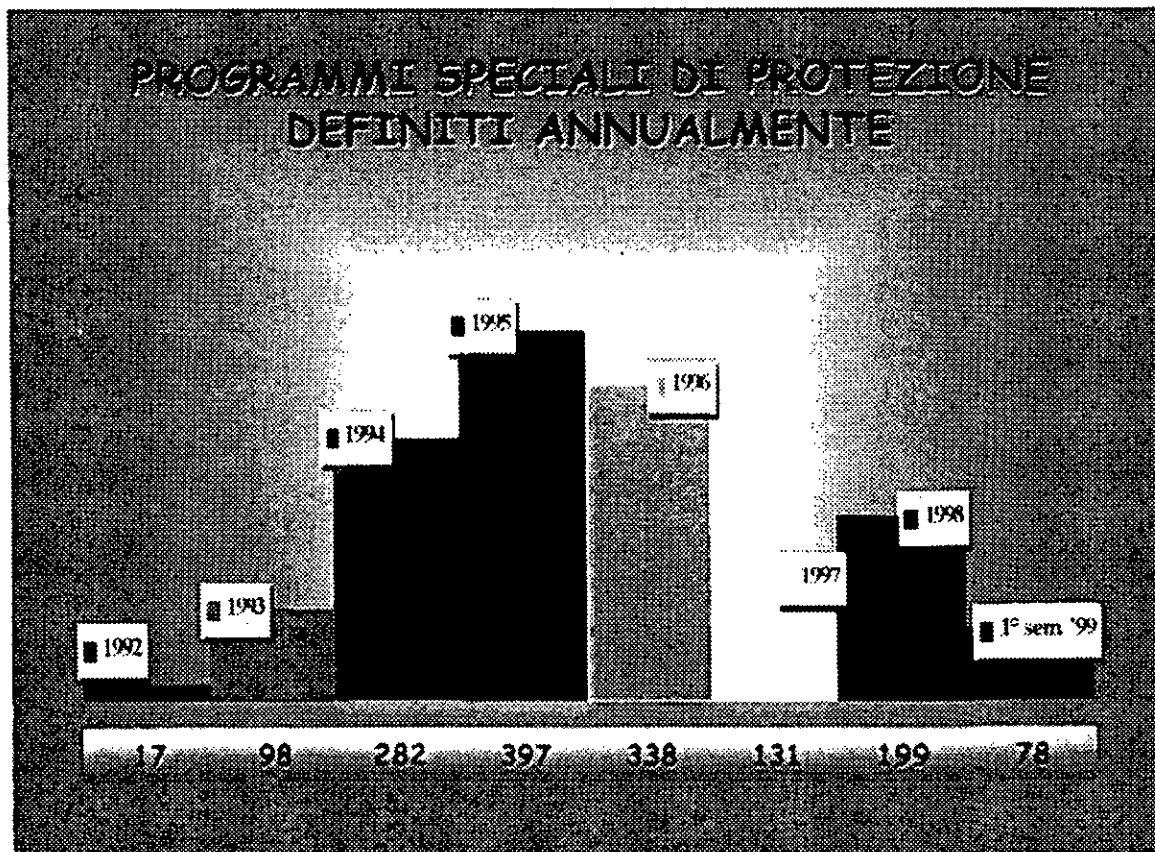
Nel semestre in esame, sono state **24** le riunioni tenute dalla Commissione Centrale, nel corso delle quali sono state definite

110 proposte di programma speciale.

Il predetto Collegio ha deliberato di concedere il programma in 78 casi, mentre in altri 32 ha respinto la proposta.

Tra le suddette proposte, 24 riguardavano collaboratori già estromessi, in passato, dal sistema tutorio e nuovamente proposti in virtù di un riacutizzarsi del pericolo nei loro confronti, tale da non poter essere, secondo l'Autorità giudiziaria, affrontato con mezzi diversi dal programma. In 8 dei predetti casi, la Commissione ha accolto la richiesta, mentre negli altri 16 ha confermato la precedente decisione di rigetto.

In relazione alle altre 86 proposte, riguardanti nuovi collaboratori, la Commissione ha deliberato di concedere il programma in 70 casi, mentre nei restanti 16 ha respinto la richiesta.



Nel semestre precedente, la Commissione aveva accolto 89 proposte, di cui 9 riesami di posizioni di soggetti in precedenza estromessi, su un totale complessivo di 177 definite. Le proposte respinte ammontavano a 88.

Il minor numero di proposte definite rispetto allo scorso semestre è dovuto al fatto che, in molti casi, la Commissione ha rinviato la propria decisione, richiedendo ulteriori elementi conoscitivi all'Autorità giudiziaria.

Detto Collegio sta infatti proseguendo la sua attività, in coerenza con la linea adottata negli ultimi tre anni, ispirata ad un accurato rigore valutativo, soprattutto per quanto riguarda l'aspetto della gravità ed attualità del pericolo e l'importanza delle dichiarazioni rese. Tale rigore selettivo, peraltro perfettamente coerente con le attribuzioni che la legge riserva alla Commissione, è mirato a concedere il programma di protezione solo in presenza di apporti collaborativi genuini da cui nasca un pericolo eccezionale. L'accurato vaglio delle proposte di programma operato dalla Commissione non ha tuttavia agito da deterrente della volontà collaborativa, come dimostra il costante aumento dei collaboratori, pur senza i clamorosi picchi registrati nei primi anni del sistema.

3. Le persone protette: l'analisi dei dati

Il numero dei collaboratori sottoposti alle misure di tutela (misure urgenti disposte dal Capo della Polizia e programma speciale di protezione) risulta, alla data del 30 giugno 1999, di **1138**, con un aumento di **12** unità rispetto al semestre precedente.

Tale incremento, pur inferiore a quello di 30 unità registrato nel passaggio tra il primo e il secondo semestre 1998, è identico a quello rilevato tra gli ultimi sei mesi del 1997 e i primi del 1998.

Si conferma quindi la tendenza, già rilevata nel corso del 1998, ad un aumento complessivo del numero dei collaboratori di giustizia, dopo la flessione verificatasi tra i primi e gli ultimi sei mesi del 1997, che avevano visto una diminuzione di 11 unità.

In relazione ai familiari inseriti nel sistema tutorio, il loro numero, al 30 giugno 1999, risulta di **4207**, contro i 4166 del semestre precedente, con una crescita di **41** unità.

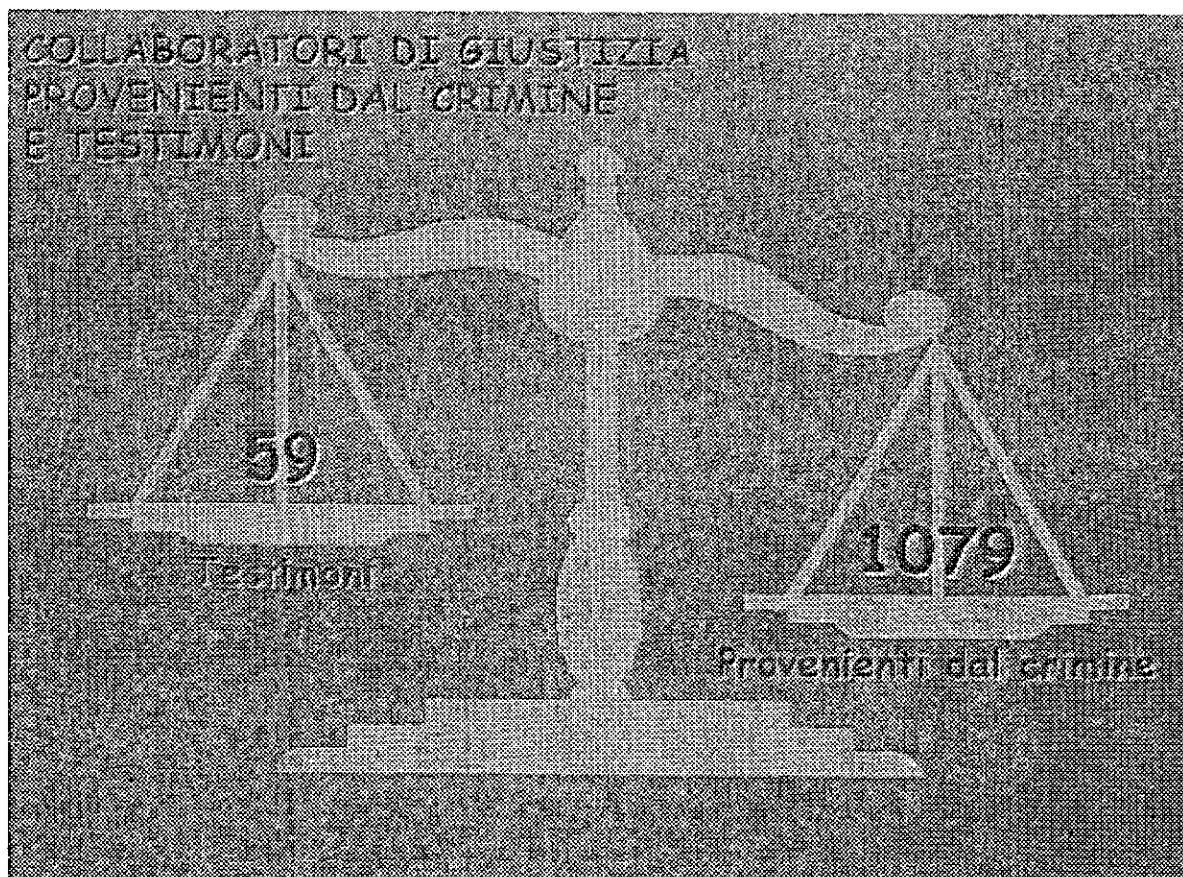
In questo caso, si può notare un'inversione dell'andamento raggiunto negli ultimi anni, in cui si era notata una leggera diminuzione o perlomeno una stabilizzazione. Tra il secondo semestre del 1997 e il primo dell'anno successivo, infatti, il numero dei familiari sotto protezione era diminuito di 14 unità, e vi era stato un ulteriore calo, sia pure di una sola unità, tra i primi e i secondi sei mesi del 1998. Al 30 giugno 1999, il totale delle persone sottoposte a misure di protezione è dunque di **5345**, in raffronto alle 5292 al 31 dicembre 1998 e delle 5263 del semestre precedente.

L'analisi dei dati complessivi consente quindi di rilevare una costante crescita del fenomeno collaborativo, anche se non con gli elevatissimi ritmi raggiunti nella prima metà degli anni 90. Tale crescita dimostra che lo stimolo a collaborare con la giustizia è tuttora avvertito e che il sistema della protezione riesce ad incentivarlo, proteggendo le persone in pericolo e dando loro la speranza di una vita normale.

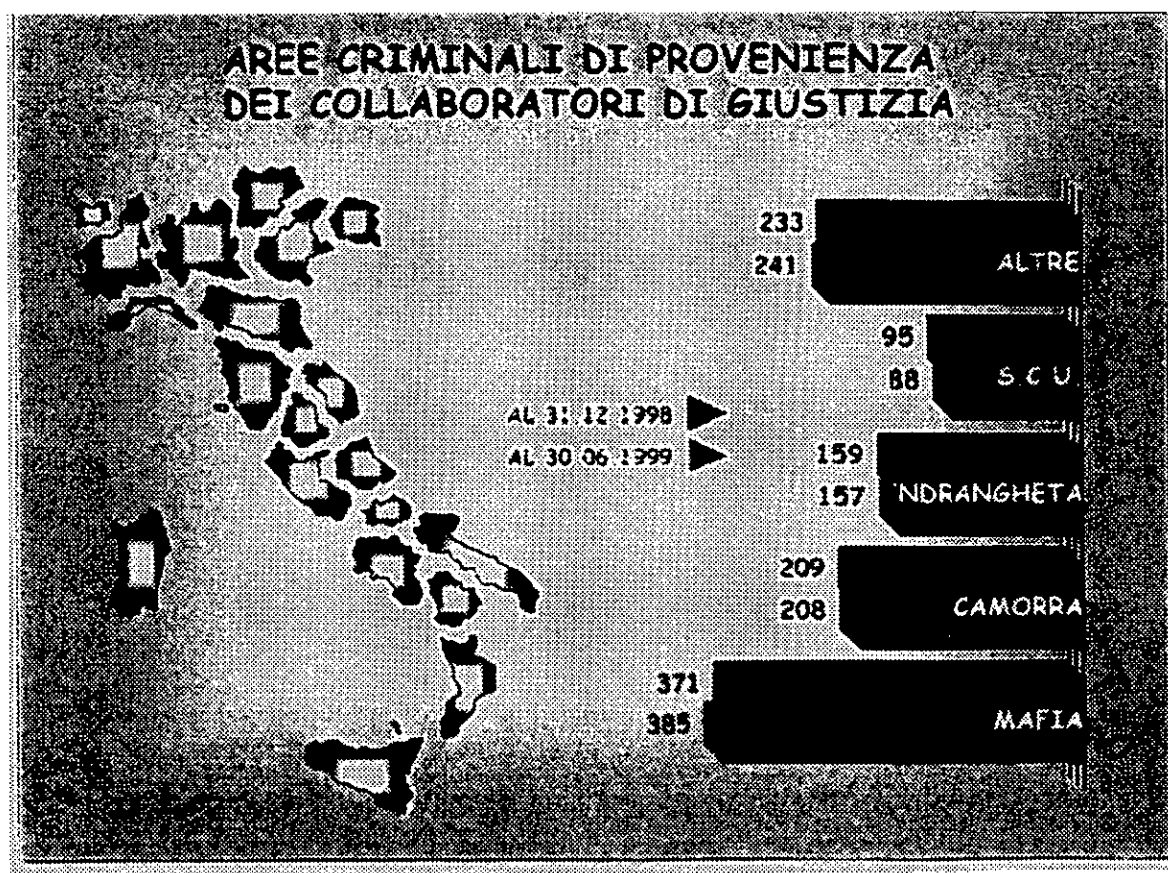
L'aumento del numero delle persone protette non è tuttavia di dimensioni tali da far paventare un collasso del sistema, dovuto ad un eccessivo squilibrio fra ingressi ed uscite. L'azione intrapresa dalla Commissione Centrale ha infatti contribuito a mantenere un giusto rapporto fra gli uni e le altre, sia sottoponendo le proposte di programma speciale di protezione ad una scrupolosa verifica delle condizioni stabilite dalla legge, sia adottando strumenti per il reinserimento sociale in condizioni di sicurezza delle persone protette.

D'altro lato, non si può sottovalutare che il continuo, anche se contenuto, aumento di queste ultime può generare, in prospettiva, notevoli difficoltà nel funzionamento del sistema, oltre ad un aumento dei suoi costi. È quindi più che mai attuale la necessità di una rapida conclusione dell'*iter* parlamentare del disegno di legge governativo di riforma della protezione. L'approvazione del predetto testo, nel quale vengono stabilite regole per selezionare più rigorosamente le collaborazioni e per diversificare i livelli della protezione, vanificherebbe infatti i rischi di una possibile congestione del sistema tutorio, provocata da un eccessivo numero di soggetti da proteggere.

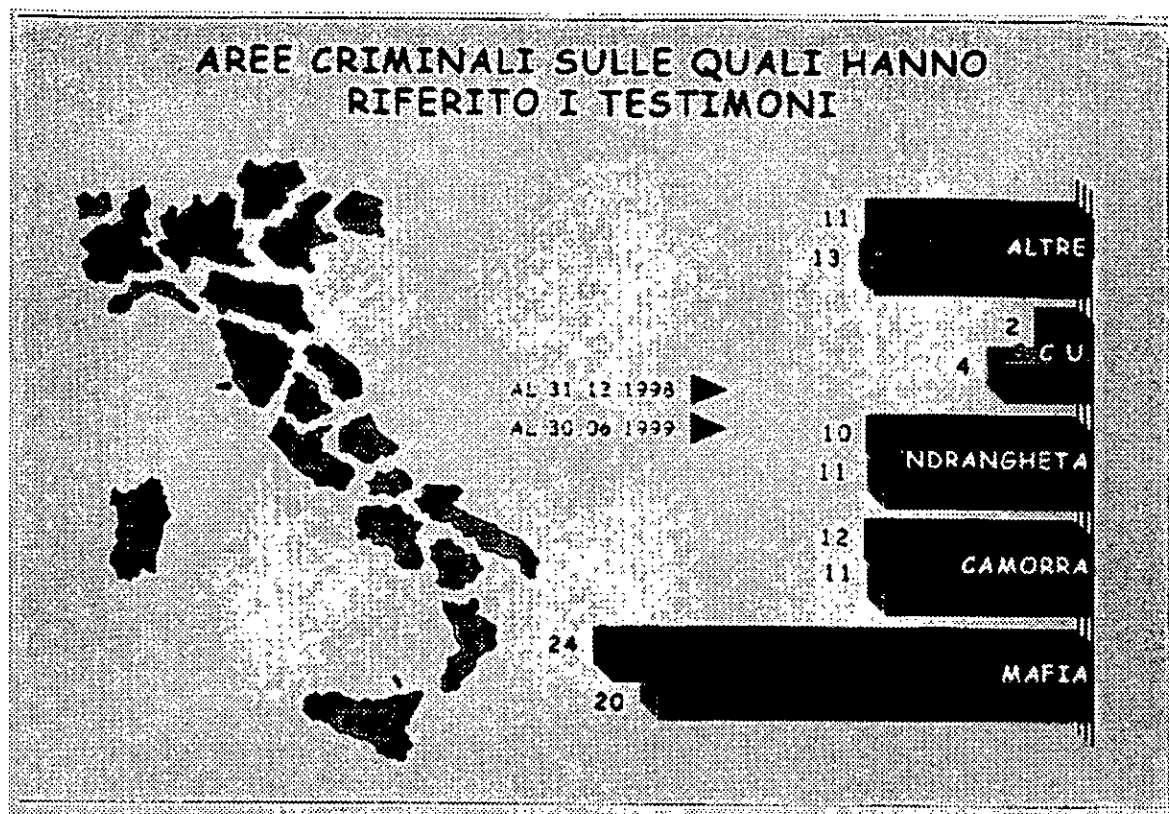
Dei **1138** collaboratori, **1079** provengono da realtà criminali, mentre **59** sono testimoni. L'aumento di 12 unità del numero complessivo dei collaboratori si riferisce solo ai primi, in quanto il numero dei testimoni è rimasto identico a quello del semestre precedente.



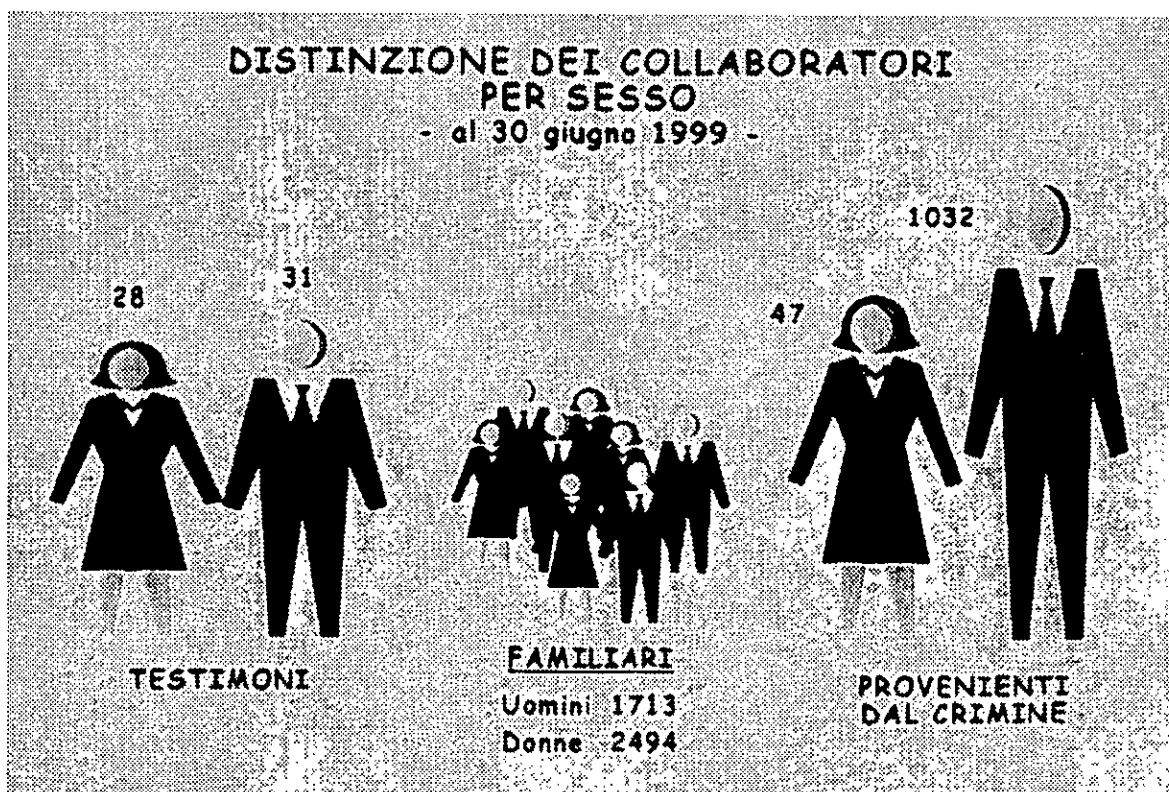
Dei 1079 collaboratori con un passato criminale, **385** provengono da gruppi di area mafiosa (con un aumento, rispetto al semestre precedente, di **14** unità), **208** dalla camorra (diminuzione di un'unità), **157** dalla 'ndrangheta (diminuzione di **2** unità), **88** dalla sacra corona unita (calo di **7** unità) e **241** da gruppi di altro genere e matrice (aumento di **8** unità).



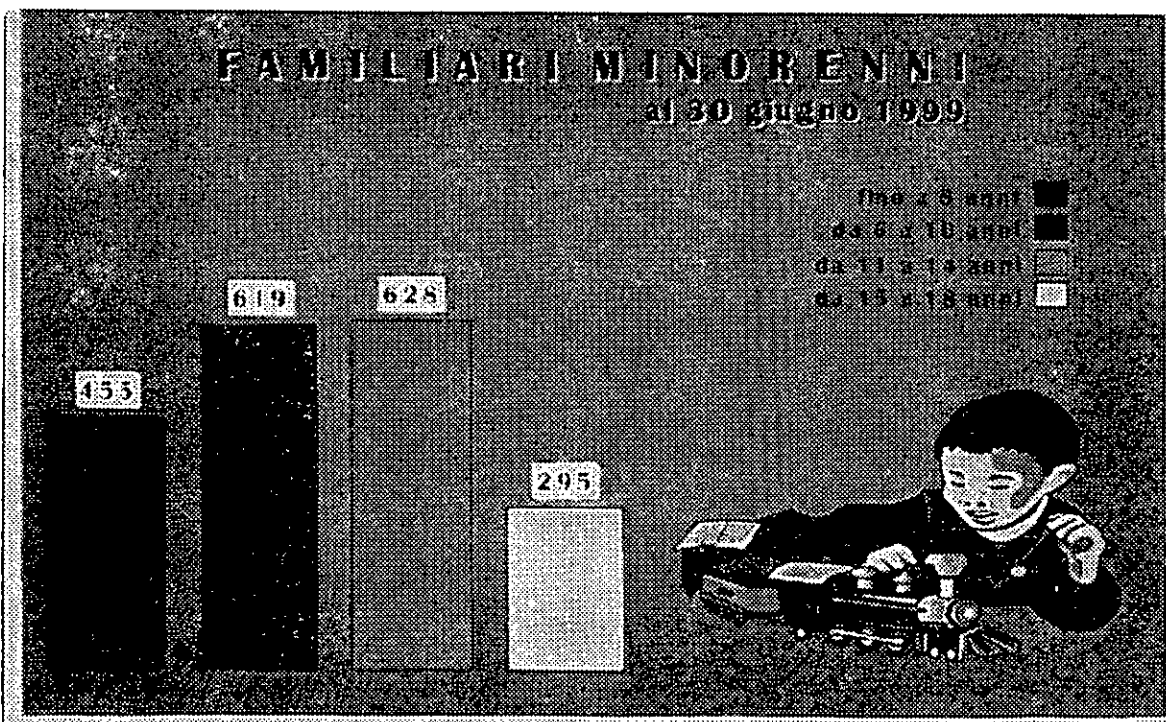
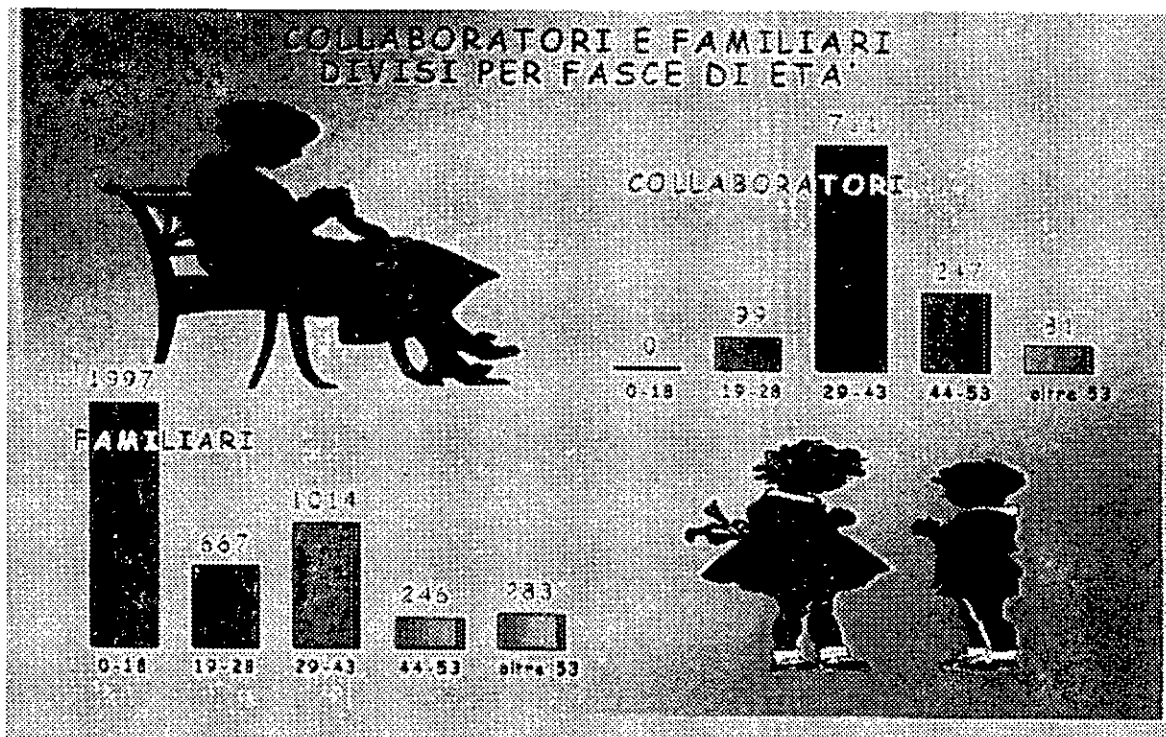
Dei 59 testimoni, **20** hanno riferito su fatti di mafia (con una diminuzione, in sei mesi, di **4** unità), **11** su reati commessi dalla camorra (diminuzione di un'unità), altrettanti su quelli della 'ndrangheta (aumento di un'unità), mentre **4** hanno riferito su attività criminali della sacra corona unita (**2** unità in più) e **13** su organizzazioni criminali di diverso ambito (incremento di **2** unità).

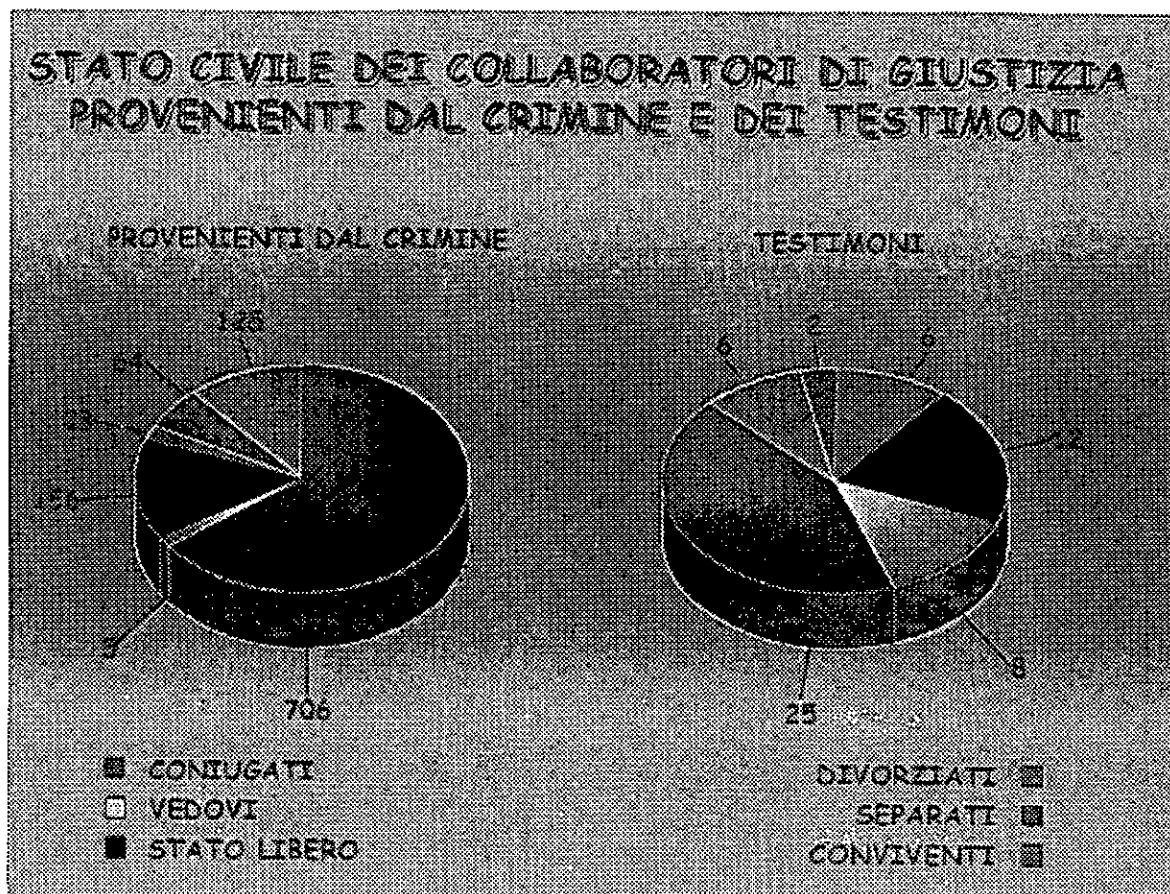


Il grafico che segue rappresenta la distinzione per sesso dei collaboratori e dei loro familiari.



L'analisi dei dati anagrafici dei collaboratori e dei loro familiari conferma che la popolazione sotto protezione è estremamente giovane: il 72% dei collaboratori e l'86% dei familiari non supera infatti i 43 anni, mentre più del 47% di questi ultimi ha meno di 18 anni.





Un'aliquota del **14%** è costituita dai celibi e dalle nubili, mentre il **9%** sono divorziati o separati e l'**1%** è in stato di vedovanza.

Nel semestre in esame, sono inoltre venuti al mondo **6** neonati, tutti di sesso femminile, figli di soggetti sotto protezione, rispetto ai **25** dello scorso semestre.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO II

L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1. La verifica dei programmi

Nei primi sei mesi del 1999, la Commissione Centrale ha continuato l'attività di verifica dei programmi speciali di protezione in atto. Tale attività, espressamente prevista dall'art. 5, comma 7, del D.I. 24 novembre 1994, n. 687, consiste in un controllo periodico dei programmi, per accertare se sussistano ancora i presupposti di legge che hanno condotto alla loro adozione e procedere o meno al loro rinnovo.

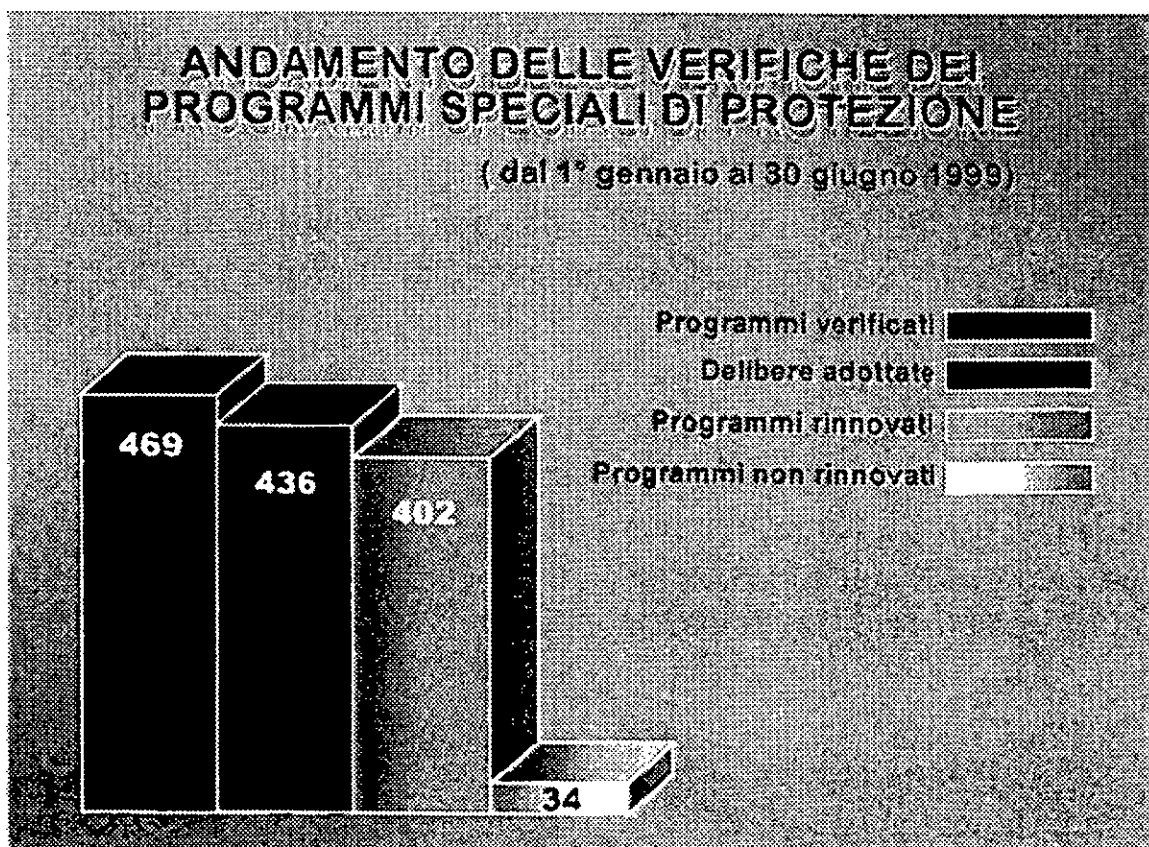
A tal fine, la Commissione richiede, in prossimità della scadenza di ogni programma, che ha generalmente una validità di dodici mesi, notizie aggiornate sugli impegni processuali del collaboratore interessato, e sul livello del pericolo in atto al Procuratore proponente e al Procuratore Nazionale Antimafia, nonché una relazione sul comportamento dello stesso e sulle sue prospettive di reinserimento sociale al Servizio Centrale di Protezione. Gli elementi richiesti non hanno però carattere vincolante, in quanto la Commissione ha una piena autonomia decisionale in merito al rinnovo dei programmi, bensì costituiscono un importante supporto cognitivo per la relativa deliberazione. L'attività di verifica della Commissione è quindi improntata ad un'attenta valutazione delle singole posizioni collaborative, sotto i profili dell'evoluzione dei procedimenti nei quali le dichiarazioni vengono rese, sulla sussistenza di un pericolo grave ed attuale e sulla possibilità di un reinserimento socio-lavorativo delle persone protette.

Quest'ultimo punto assume una particolare importanza nei casi in cui la collaborazione sia in fase di esaurimento e vi sia la

possibilità di una fuoriuscita dal programma in condizioni di sicurezza.

Particolare attenzione viene anche riservata alle eventuali violazioni degli obblighi previsti dal programma da parte dei soggetti sotto protezione. Tali violazioni vengono segnalate dal Servizio Centrale di Protezione, in quanto un'efficace attuazione del programma non può certamente essere assicurata in presenza di un'inosservanza sistematica delle norme di sicurezza o, ancor più, di comportamenti che denotino un rientro in contesti criminosi.

Nel semestre in argomento, i programmi in scadenza sottoposti a verifica da parte della Commissione Centrale sono stati **469**. Di essi, **402** sono stati rinnovati, mentre quelli non prorogati ammontano a **34**. Nelle restanti situazioni, la Commissione ha sospeso la propria decisione, richiedendo all'Autorità giudiziaria o al Servizio Centrale di Protezione ulteriori elementi conoscitivi.



Sono stati **13** i programmi non prorogati per violazioni comportamentali, mentre negli altri casi la Commissione ha ritenuto che il pericolo derivante dall'apporto collaborativo potesse essere sufficientemente tenuto sotto controllo con misure ordinarie di sicurezza, e ha quindi disposto la non proroga, erogando finanziamenti di sostegno per il reinserimento sociale.

Da sottolineare, poi, che **186** programmi sono stati modificati: in **101** casi, la Commissione Centrale ha esteso il programma ad altri familiari in pericolo, mentre in altri **85** ha ridotto il numero di quelli in esso ricompresi.

2. Le violazioni delle regole del programma: tipologia e conseguenze

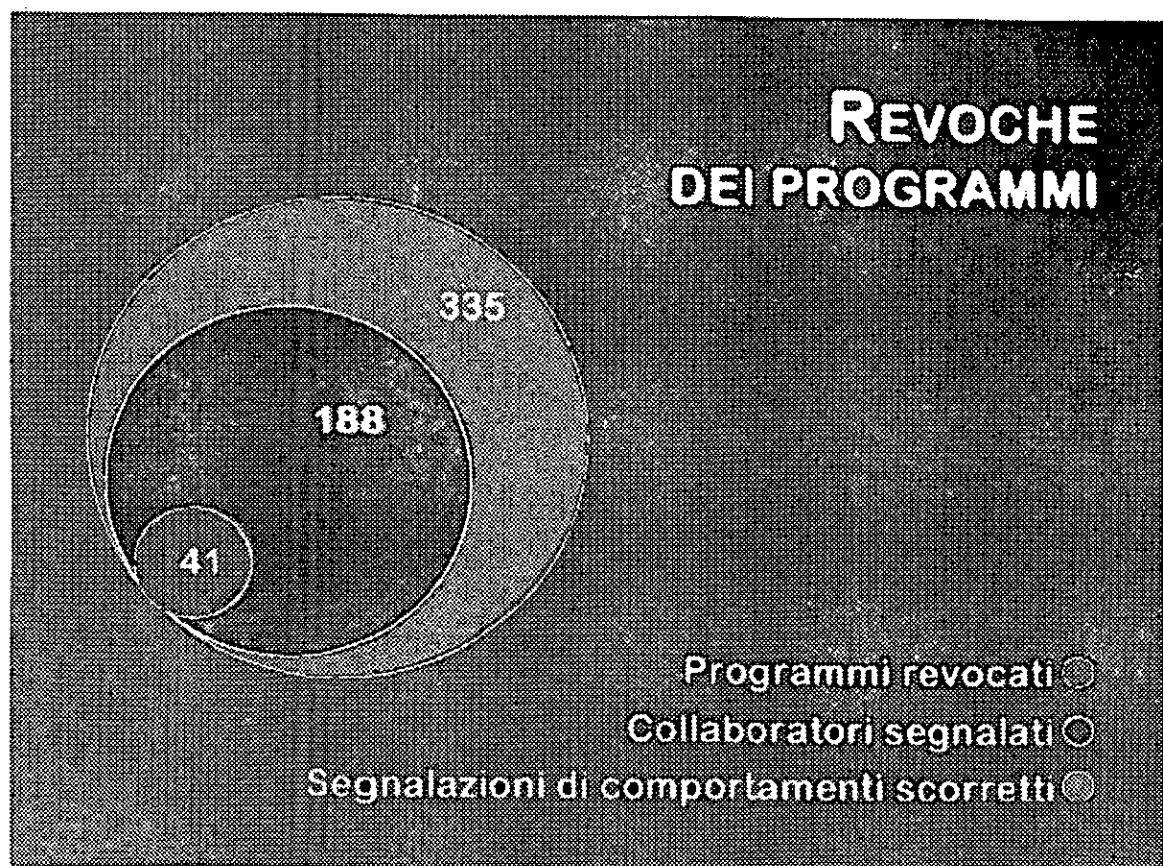
Un'efficace attuazione del programma speciale di protezione non può prescindere da una puntuale osservanza, da parte dei soggetti tutelati, delle cautele necessarie per mantenere segreta la propria identità e l'ubicazione del domicilio protetto.

Queste ultime, unite all'impegno a non commettere reati e ad altre regole, fanno parte del codice comportamentale, di cui, all'atto della sottoscrizione del programma, ogni persona protetta prende visione, impegnandosi a rispettarlo. Le violazioni del codice vengono segnalate dal Servizio Centrale di Protezione alla Commissione Centrale e all'Autorità giudiziaria che ha formulato la proposta. Nei casi più gravi il predetto Collegio può revocare il programma o non rinnovarlo, se la sua efficacia sia già scaduta, o limitarsi, in caso di infrazioni di più lieve entità, ad un richiamo formale dell'interessato.

Nel semestre in esame, le persone protette che si sono rese responsabili di comportamenti contrari al codice comportamentale

sono state **188**, mentre il totale delle violazioni stesse è stato di **335**. La difformità tra il numero delle violazioni e quello dei loro autori si spiega con il fatto che alcuni di questi ultimi hanno commesso più infrazioni.

In conseguenza di tali condotte, la Commissione Centrale ha revocato prima del termine o non ha rinnovato complessivamente **41** programmi (i programmi revocati sono stati **28**, mentre quelli già scaduti e non rinnovati ammontano a **13**).



Rispetto al semestre precedente, si riscontra un aumento sia delle violazioni (che erano state **277**) sia dei loro autori (**159**). È invece diminuito il numero dei programmi revocati e non prorogati, che era di **54**.

Riguardo al tipo di violazioni, è interessante osservare che, in paragone al semestre precedente, il loro incremento riguarda quelle relative alle inosservanze delle regole della protezione e non quelle costituenti reati. Nei primi sei mesi del 1999, infatti, l'incidenza in percentuale delle prime è stata del **79%**, e quella delle seconde del **21%**. Nel precedente semestre, invece, tali percentuali erano state, rispettivamente, del **78%** e del **22%**.

Non vi è stato quindi un aumento del ritorno al crimine dei collaboratori della giustizia, fenomeno purtroppo fisiologico anche in altri Paesi all'avanguardia nell'utilizzo di questi ultimi, bensì una lievitazione delle inosservanze "amministrative" (divulgazione delle generalità reali e del domicilio protetto, allontanamenti non autorizzati da quest'ultimo, incontri con persone, in gran parte familiari, non inclusi nel programma di protezione). Per quanto riguarda i tipi di reati segnalati, al primo posto figurano i delitti contro l'Amministrazione della giustizia (simulazione di reato, favoreggiamento reale o personale ed altri) seguiti dai reati contro il patrimonio. Non si è verificata, sotto questo profilo, alcuna significativa variazione rispetto al precedente semestre.

A completamento dei precedenti dati, va segnalato che, nel periodo oggetto della presente Relazione, si è reso responsabile di una violazione comportamentale anche un soggetto sottoposto a misure urgenti di protezione, in attesa della definizione del programma. Anche in questo caso, la Commissione Centrale è stata informata per decidere sull'eventuale adozione di quest'ultimo. Nel semestre precedente, le segnalazioni di casi analoghi erano state **5**.

Il problema del controllo dei collaboratori della giustizia riveste una particolare delicatezza, in quanto la maggior parte di essi è in stato di libertà, avendo scontato le pene inflitte, o beneficia delle misure alternative al carcere.

Il relativo controllo spetta alle Forze territoriali di Polizia delle località “protette”, alle quali sono demandati i compiti di tutela dei collaboratori.

Negli ultimi anni, la Commissione Centrale ha seguito una linea di rigore nella valutazione delle condotte di questi ultimi, nella consapevolezza che non è possibile garantire una protezione a chi non coopera con gli Organi addetti alla tutela della sua incolumità o addirittura utilizza il proprio *status* di persona protetta per commettere reati. Tale attività è stata improntata ad un’attenta verifica delle singole posizioni e della gravità delle violazioni commesse, nella consapevolezza che il potere di revoca del programma deve essere esercitato con equilibrio e misura. Ciò è confermato dall’art. 5, 2° comma, del Decreto Interministeriale 24/11/1994, n. 687, in cui è stabilito che, prima di procedere alla seduta per la revoca del programma, vengano acquisiti i pareri dell’Autorità giudiziaria proponente e, se necessario, del Procuratore Nazionale Antimafia.

Nell’esame dei comportamenti contrastanti con gli obblighi comportamentali, la Commissione non si attiene dunque a rigidi criteri burocratici o, peggio, di mero stampo selettivo, né, tantomeno, inclina ad un’inopportuna tolleranza. La sua azione è invece improntata alla valutazione dei comportamenti in relazione alla loro gravità e, soprattutto, alla compatibilità con il mantenimento del programma di protezione.

Il dato da cui si rileva, rispetto al semestre precedente, una diminuzione dei programmi revocati o non prorogati e un aumento dei comportamenti violatori, va dunque letto alla luce di queste considerazioni. In definitiva, la facoltà di revoca dei programmi viene applicata dalla Commissione, in piena coerenza a quanto stabilito dal Legislatore, secondo un processo valutativo sul contenuto e la gravità delle violazioni, sul contesto in cui sono avvenute e sulla loro incidenza nella prosecuzione del programma.

CAPITOLO III

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

1. LA PROTEZIONE

a) I collaboratori della giustizia e la partecipazione agli impegni processuali

Uno dei principali scopi del sistema della protezione è quello di garantire che i collaboratori della giustizia vengano ascoltati dalle Autorità giudiziarie ogni volta che queste lo richiedano e, in particolare, nella fase dibattimentale dei procedimenti.

La presenza del collaboratore nel dibattimento, soprattutto nei casi in cui venga citato ai sensi dell'art. 210 c.p.p. quale imputato di reato connesso, ha quindi un'importanza fondamentale, in quanto egli si impegna, all'atto della sottoscrizione del programma, ad essere disponibile, salvo legittimi impedimenti, a presentarsi ogni volta che l'Autorità giudiziaria lo convochi.

La violazione di tale impegno, che si configura nei casi in cui il rifiuto del collaboratore a presenziare al dibattimento non sia fondato su valide ragioni, comporta un'attività di informazione in tal senso all'Autorità giudiziaria proponente e alla Commissione Centrale da parte del Servizio Centrale di Protezione.

Gli impegni di giustizia implicano la necessità dello spostamento dei collaboratori sul territorio e la conseguente effettuazione dei relativi servizi di accompagnamento e scorta da parte dei Reparti territoriali delle Forze di Polizia.

Nelle precedenti Relazioni semestrali, si è rappresentato il problema del costo di risorse umane e materiali occorrenti per lo

svolgimento dei predetti servizi. Esso esige, infatti, sia un notevole impiego di operatori delle Forze di Polizia, che vengono in tal modo, anche se temporaneamente, sottratti ai normali compiti di istituto, sia ingenti esborsi per le spese di missione, vitto, alloggio, viaggi e retribuzione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale.

Nel semestre in esame, sono stati effettuati oltre **9000** accompagnamenti per impegni giudiziari, rispetto agli oltre 5700 degli ultimi sei mesi del 1998, che però comprendevano i mesi di agosto e settembre, che sono pressoché improduttivi di impegni dibattimentali. Si è tuttavia verificato un aumento anche rispetto al primo semestre del 1998, in cui i servizi svolti ammontavano ad oltre 8100. Lo svolgimento dei predetti accompagnamenti ha richiesto, nel semestre considerato, l'utilizzo di **28000** unità delle Forze di polizia, in massima parte provenienti dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri, e, residualmente, dalla Guardia di Finanza.

La legge 7 gennaio 1998, n. 11, istitutiva dell'esame a distanza per i collaboratori della giustizia tramite la "videoconferenza", ha contribuito in buona parte a limitare gli spostamenti sul territorio, permettendo di ridurre le spese e l'impiego del personale e assicurando, nel contempo, la deposizione dei collaboratori in condizioni di sicurezza. Gli impegni di giustizia assolti con tale mezzo sono infatti progressivamente aumentati, passando dai 1150 del 1997 ai 2099 dell'anno successivo. Questa tendenza trova conferma nei dati relativi al semestre in esame, in cui le audizioni tramite videoconferenza sono state **1619**, rispetto alle 1088 del corrispondente periodo relativo al 1998.

Il fenomeno del "turismo giudiziario" e degli oneri che esso comporta potrebbe dunque essere ridotto in maniera ancor più incisiva tramite l'incentivazione del ricorso alle videoconferenze, possibilmente in località vicine a quella in cui il collaboratore

interessato si trova sotto protezione. L'auspicata intensificazione del ricorso alla videoconferenza non è tuttavia motivata esclusivamente dalla pur importante esigenza di realizzare un risparmio di uomini e mezzi per gli accompagnamenti. Essa consente infatti, limitando la mobilità sul territorio, di accrescere il livello di sicurezza del collaboratore e del personale che lo accompagna. Tali vantaggi sono stati rappresentati alle Autorità giudiziarie da parte del Capo della Polizia, con l'obiettivo, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, di giungere ad un incremento delle videoconferenze nei casi di deposizione di collaboratori di giustizia.

In questa prospettiva, sono state inserite specifiche disposizioni in tal senso nel disegno di legge di riforma della protezione. Da un lato, esso estende l'uso della videoconferenza a tutti gli impegni processuali che vedono coinvolto un collaboratore della giustizia, in considerazione della sua elevatissima esposizione a pericolo; dall'altro, garantisce ulteriormente, rispetto alla normativa vigente, la segretezza del luogo in cui l'audizione si svolge, stabilendo l'esclusione da esso sia del legale del collaboratore (che potrebbe ugualmente comunicare con quest'ultimo tramite una linea telefonica criptata) sia del cancelliere, le cui funzioni sarebbero esercitate da un ufficiale di polizia giudiziaria scelto dal giudice o, in caso di urgenza, dal Presidente della Corte, tra coloro che non svolgono, né abbiano svolto, attività investigativa sulla persona escussa.

b) La tutela della riservatezza

La mimetizzazione anagrafica dei collaboratori viene attuata, ormai da tempo, tramite il rilascio, all'atto della concessione del programma speciale di protezione, di documenti con nominativi fittizi.

I documenti rilasciati nei primi sei mesi del 1999 ammontano a **1269**, rispetto ai 1550 del semestre precedente.

La flessione registrata non è però dovuta ad una minore funzionalità degli Uffici competenti, bensì all'intensa attività di rilascio della predetta documentazione svolta negli anni precedenti, che ha esteso progressivamente il numero di persone protette dotate di documenti di copertura.



È inoltre proseguita l'attività per consentire a queste ultime di riscuotere nella località protetta, utilizzando tali documenti, le pensioni di cui erano titolari prima dell'ingresso nella protezione. Nel semestre in esame, sono stati **52** i trasferimenti di posizioni pensionistiche realizzati con tali modalità.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre ulteriormente sviluppato la collaborazione con il Ministero dell'Università e della

Ricerca Scientifica e Tecnologica per garantire la riservatezza delle persone protette che intendano accedere alle facoltà universitarie.

Le iniziative intraprese permettono attualmente sia agli studenti già iscritti ad un corso di laurea nel luogo di origine, sia a quelli in fase di immatricolazione, di iscriversi con le generalità di copertura ad alcuni Atenei specificamente individuati. Nel caso vogliano invece utilizzare il nominativo reale, dovranno chiederne l'autorizzazione al Servizio.

Per quanto concerne i cambi di generalità, che consistono nella creazione, in casi eccezionali e su specifica decisione della Commissione Centrale, di una nuova identità anagrafica per consentire il reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti sotto protezione, sono stati definiti, nel primo semestre 1999, 26 procedimenti di questo tipo - stesso numero di quelli relativi al secondo semestre 1998 - con la firma dei relativi decreti di attribuzione delle nuove generalità da parte dei Ministri dell'Interno e della Giustizia.

In altri 5 casi, a fronte dei 10 del precedente semestre, si è concluso l'*iter* della procedura con la predisposizione dei relativi documenti.

Occorre inoltre aggiungere che in 2 casi è stata disposta, su richiesta degli interessati, la revoca del cambio di generalità, con conseguente ripristino di quelle originarie.

Lo strumento giuridico del cambio di generalità è sicuramente il mezzo più efficace per garantire l'inserimento socio-occupazionale delle persone protette, in quanto consente il loro ingresso nel mondo del lavoro e le normali operazioni della vita quotidiana senza il timore che la loro identità sia disvelata.

In considerazione tuttavia della complessità della relativa procedura e dei problemi derivanti dalla concessione del beneficio a

collaboratori che non abbiano terminato gli impegni processuali o che siano tuttora imputati in procedimenti penali in corso per fatti commessi durante la loro pregressa attività criminale, la legislazione vigente prevede che esso possa essere concesso solo quando ogni altra misura risulti non adeguata.

La Commissione Centrale si è attenuta, in questi anni, a tale previsione normativa, autorizzando il cambio delle generalità solo nei confronti di quei collaboratori le cui dichiarazioni erano utilizzate in procedimenti prossimi ad esaurirsi, che non avevano pendenze giudiziarie in qualità di imputati o, perlomeno, beneficiavano di misure alternative alla detenzione e che avevano presentato progetti concreti per il loro reinserimento sociale.

L'eccezionalità del cambio di generalità stabilita dalla normativa vigente presenta tuttavia alcuni problemi nei casi di collaboratori, già da tempo sotto protezione, i cui impegni di giustizia si protrarranno, presumibilmente, per un lungo periodo, o che devono scontare pene di notevole entità, anche se spesso in regime di detenzione domiciliare.

Essi non dovrebbero, a rigore, essere dunque autorizzati ad usufruire del cambio delle generalità secondo i criteri sopra descritti.

Queste situazioni sono tuttavia assai complesse, soprattutto per quanto riguarda i familiari. La documentazione di copertura di cui questi ultimi sono forniti permette infatti di tutelare la riservatezza, ma non di stipulare negozi giuridici, come ad esempio quelli (tra i quali l'iscrizione ad una Camera di Commercio, che può essere effettuata con il nome reale o con quello attribuito con il cambio di generalità, ma non con le generalità di copertura) necessari per intraprendere un'attività commerciale. L'impossibilità di fruire di nuove generalità limita quindi, nel caso di collaboratori con impegni processuali protratti nel tempo o condannati a lunghe pene detentive, e dei loro familiari, le opportunità di inserimento sociale, soprattutto sotto il profilo lavorativo.

D'altra parte, anche una strategia di concessione del cambio di generalità limitata ai soli familiari e non al collaboratore, nel presupposto che essi non hanno impegni di giustizia né debbono scontare pene detentive, presenterebbe problemi di non facile soluzione, tra i quali quello del corretto esercizio della patria potestà da parte del collaboratore escluso dal beneficio nei confronti dei figli minorenni ai quali, viceversa, sia stato concesso.

Un ulteriore problema relativo al cambio delle generalità è dato dal periodo necessario per la sua completa attuazione. La procedura di completamento richiede infatti alcuni mesi dal momento della decisione della Commissione Centrale a quello della materiale consegna dei nuovi documenti agli interessati, a causa della complessità degli adempimenti, nelle quali sono coinvolte numerose Autorità amministrative.

In diversi casi, inoltre, il cambio delle generalità viene concesso contestualmente alla capitalizzazione delle misure di assistenza e alla fuoriuscita dal programma, su richiesta degli interessati, per permettere loro di intraprendere un'attività lavorativa attraverso la quale reinserirsi socialmente.

Tale fuoriuscita comporta, tra gli altri effetti, il ritiro dei documenti di copertura, che, secondo la normativa, possono essere utilizzati solo dai titolari di programma. Ne deriva che i soggetti interessati verrebbero privati di questi ultimi senza essere ancora in possesso di quelli con la nuova identità e si troverebbero quindi costretti ad utilizzare i documenti con le generalità originarie, compromettendo la loro sicurezza e il processo di reinserimento sociale.

La Commissione Centrale ha individuato ed applicato una soluzione per quest'ultimo inconveniente, che consiste nel mantenere il programma di protezione senza l'erogazione delle misure assistenziali fino alla consegna dei documenti con le nuove

generalità, permettendo così alle persone sotto protezione di conservare nel frattempo quelli di copertura.

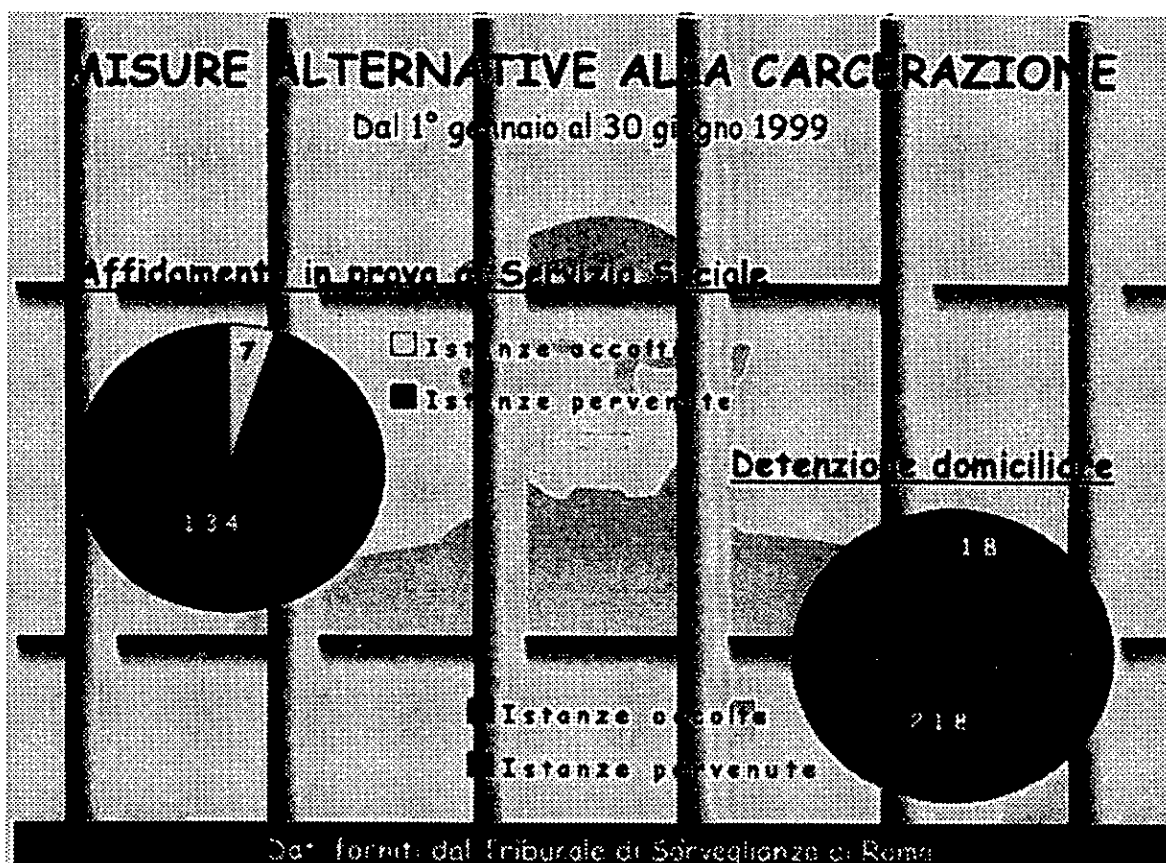
c) Collaboratori e detenzione: le misure alternative al carcere

La maggior parte dei collaboratori della giustizia si trova in stato di libertà per ragioni relative alla loro posizione processuale e del tutto indipendenti dalla loro sottoposizione al programma speciale di protezione.



La posizione di collaboratore della giustizia ammesso allo speciale programma di protezione comporta la possibilità di accedere, su provvedimento del Tribunale di Sorveglianza di Roma, adottato previo parere obbligatorio ma non vincolante della Commissione Centrale, alle misure alternative alla detenzione, in deroga ai limiti di pena stabiliti per la generalità dei detenuti.

Nel primo semestre del 1999, il rapporto tra le istanze di affidamento in prova al servizio sociale e detenzione domiciliare pervenute da parte di persone titolari dello speciale programma di protezione e quelle accolte è indicato nel grafico che segue.



Una recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 227 del 7 - 11 giugno 1999, ha ribadito l'esclusiva competenza del Tribunale di Sorveglianza di Roma nella concessione dei benefici penitenziari ai titolari dei programmi speciali di protezione. Il predetto Tribunale aveva infatti sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 *ter* della legge 82/1991, che prevede, al 3° comma, che le persone titolari di programma di protezione eleggano domicilio nel luogo in cui ha sede la Commissione Centrale. Secondo l'interpretazione della Corte di Cassazione, tale elezione di domicilio si riferiva anche a quello processuale, e quindi il Tribunale di Sorveglianza competente per la concessione delle misure alternative ai collaboratori di giustizia doveva essere individuato in quello di Roma.

La questione di legittimità costituzionale sollevata da quest'ultimo Organo giudiziario ipotizzava un contrasto della predetta norma con gli artt. 102 e 25 della Costituzione, e in particolare con il principio costituzionale che vieta l'istituzione di giudici speciali e con quello del giudice naturale precostituito per legge.

Al riguardo, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni, in quanto, sotto il primo profilo, l'art. 13 *ter* si limita a prevedere semplicemente una speciale competenza territoriale in ordine alla decisione sui benefici penitenziari nei confronti di collaboratori di giustizia, peraltro dettata dall'esigenza di assicurare loro la maggior protezione possibile, impedendo che sia investita la Magistratura di Sorveglianza della località protetta, il che porterebbe ad un disvelamento di quest'ultima.

Sotto il secondo profilo, secondo la Corte, non vi è alcuna violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, in quanto l'elezione di domicilio del collaboratore nel luogo in cui ha sede la Commissione Centrale si riferisce a quest'ultima, che è un organo amministrativo.

La questione dell'accesso alle misure alternative alla detenzione in deroga ai limiti di pena previsti per gli altri detenuti da parte dei collaboratori di giustizia presenta un altro delicato risvolto relativo al mantenimento di tali benefici nei confronti di coloro ai quali il programma di protezione è stato revocato o non prorogato non perché si siano resi responsabili di comportamenti violatori, ma perché la loro collaborazione si è ormai esaurita e il livello del pericolo non è più tale da richiedere il mantenimento del programma.

Tali collaboratori, che in molti casi si stanno reinserendo nella società con risultati positivi, rischiano infatti di non poter più usufruire delle particolari modalità di accesso alle misure alternative

riservate ai titolari di programma e quindi di dover tornare in carcere. In questi casi, la Commissione Centrale ha costantemente provveduto ad informare la Magistratura di Sorveglianza che la revoca del programma non era imputabile ad un comportamento lesivo dell'interessato, bensì al venir meno dello stato eccezionale di pericolo e all'esaurimento della collaborazione.

In merito, il Tribunale di Sorveglianza di Torino ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 *ter*, rilevandone il contrasto con il principio di emenda, stabilito dall'art. 27 della Carta Costituzionale, e con quello dell'art. 13, sul divieto di imporre restrizioni immotivate alla libertà personale.

Secondo il Tribunale, infatti, la mancata previsione dell'art 13 *ter* sulle determinazioni da adottare sui benefici penitenziari in caso di revoca del programma di protezione non determinata da comportamenti violatori comporta, con il ritorno in carcere del collaboratore, un mutamento in senso peggiorativo della pena e una limitazione immotivata della libertà personale, vista la condotta incolpevole dell'interessato durante la sua sottoposizione al programma.

È vero che il Decreto Interministeriale del 24 novembre 1994, n. 687 prevede, all'art. 5, che la modifica o la revoca del programma non producano automaticamente effetti sui provvedimenti di ammissione alle misure alternative, ma è anche vero, secondo il predetto Tribunale, che si tratta di una fonte normativa secondaria.

La Corte Costituzionale ha tuttavia, con la sentenza citata in precedenza, dichiarato infondata anche tale questione. Nel caso di cessazione del programma non dovuta a comportamenti violatori del collaboratore, infatti, la possibile revoca delle misure alternative non costituirebbe né una lesione del principio di emenda, in quanto essa troverebbe il suo fondamento nel venir meno dell'atto presupposto, che è appunto il programma di protezione, né tantomeno di quello

dell'inviolabilità della libertà personale, poiché il collaboratore tornerebbe in carcere a seguito di una sentenza di condanna emessa in precedenza.

Quest'ultima sentenza della Corte Costituzionale lascia dunque aperta la questione se il collaboratore della giustizia che non sia più titolare del programma di protezione, per ragioni indipendenti dalla condotta tenuta nel periodo in cui vi era sottoposto, possa o meno mantenere le misure alternative alla detenzione di cui sopra.

Per completare la riflessione sull'accesso alle misure alternative al carcere da parte dei collaboratori della giustizia, è doveroso osservare che il disegno di legge di riforma della protezione persegue in merito, una linea più rigorosa. Esso infatti introduce il principio della distinzione del momento tutorio da quello premiale, separando l'ammissione al programma di protezione, che ha solo fini di sicurezza, dall'eventuale concessione di benefici penitenziari.

2. L'ASSISTENZA

a) Le spese per l'assistenza economica

Le misure di assistenza a favore dei collaboratori della giustizia contenute nei programmi speciali di protezione prevedono, tra l'altro, un assegno mensile di mantenimento, la corresponsione del canone di locazione dell'alloggio reperito dal Servizio Centrale di Protezione e il rimborso, limitato ad un solo difensore, delle spese di assistenza legale per procedimenti relativi a fatti commessi anteriormente all'ingresso nella protezione.

Per quanto riguarda, in particolare, l'assegno di mantenimento, esso viene erogato, per motivi di sicurezza, a soggetti privi di redditi e impossibilitati a svolgere attività lavorativa.

Esso viene adeguato annualmente all'indice ISTAT dei consumi delle famiglie, salvo eventuali integrazioni per esigenze eccezionali, decise caso per caso dalla Commissione Centrale su istanza motivata degli interessati.

L'incidenza percentuale delle singole voci di spesa destinate ai collaboratori della giustizia nel semestre in esame è indicata nel grafico che segue.



Come si può notare, la voce di maggior importo è quella relativa alle spese legali che rappresentano, in sintonia con quanto riscontrato negli ultimi anni, la principale fonte di erogazione dei fondi destinati ai collaboratori della giustizia.

Si tratta di spese di non poco rilievo, in relazione al numero dei processi in cui questi ultimi sono impegnati, alla dislocazione delle sedi dibattimentali su tutto il territorio nazionale e alla loro mole,

che richiede ingenti oneri per copie di atti, trascrizioni, onorari e spese di trasferta per i legali.

Nelle precedenti Relazioni semestrali, è stata ipotizzata la possibilità di soluzioni legislative che permettano ai collaboratori di accedere ai benefici della legge 30 luglio 1990, n. 217, sul gratuito patrocinio per i non abbienti. Un'ipotesi del genere, se realizzata, permetterebbe un notevole recupero di risorse, che potrebbero essere destinate ai finanziamenti per il reinserimento sociale delle persone protette.

Essa presenta, tuttavia, problemi tecnici di non facile soluzione dal punto di vista della riservatezza, in quanto, per fruire della legge sul gratuito patrocinio, i collaboratori dovrebbero servirsi delle proprie generalità reali e fornire una serie di notizie sulla loro attività e residenza, che potrebbero compromettere l'attuazione del programma di protezione.

b) Il futuro delle persone protette: il reinserimento sociale

Le condizioni normative per essere ammessi al programma speciale di protezione sono un'attività collaborativa con la giustizia riferita a reati di particolare gravità e un eccezionale livello di pericolo derivante dalle dichiarazioni rese.

Tali elementi sono soggetti ad attenuarsi man mano che i procedimenti in cui i collaboratori hanno reso dichiarazioni giungono a termine e lo stato di pericolo perde il carattere di gravità e di attualità che aveva reso necessaria l'ammissione al programma.

Il sistema della protezione deve dunque porsi come obiettivo la fuoriuscita dal programma delle persone protette e il loro inserimento, in condizioni di sicurezza e autonomia economica, nella vita di tutti i giorni.

Nella legislazione vigente, non viene indicato alcun strumento per la concreta attuazione del reinserimento sociale delle persone protette, al di là della generica possibilità di inserire, nei programmi di protezione, misure in tal senso.

Non può sfuggire, però, che qualsiasi prospettiva di inserimento nella società sarebbe vanificata dalla mancanza di un lavoro che permetta di condurre un'esistenza dignitosa.

L'azione del Servizio Centrale di Protezione ha consentito, tramite l'apposito Ufficio già da tempo creato al suo interno, di conseguire positivi risultati nel campo dell'inserimento lavorativo dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

In primo luogo, essa si è concretata nel rilascio di **105** libretti di lavoro a collaboratori e familiari, di cui **95** con generalità di copertura e **10** con i nuovi nominativi nei confronti di persone titolari del cambio di generalità e in **150** iscrizioni, con i nomi di copertura, agli Uffici per il Lavoro e la Massima Occupazione.

Il calo rispetto al semestre precedente, in cui i libretti di lavoro rilasciati e le iscrizioni effettuate erano stati, rispettivamente, 166 e 200, è dovuto alla progressiva diminuzione del numero di persone prive di tali documenti, grazie all'intensa attività di rilascio operata negli ultimi anni.

È proseguita anche l'attività di iscrizione a corsi professionali per la specializzazione e l'avviamento al lavoro, che ha interessato, nel semestre in esame, **11** persone, rispetto alle 8 degli ultimi sei mesi del 1998.

Un notevole passo in avanti è stato compiuto nell'inserimento di persone protette in attività lavorative dipendenti. Nel periodo considerato, esse sono state **32** tra collaboratori e familiari, in raffronto alle 11 del precedente semestre.

Si tratta indubbiamente di un risultato importante, soprattutto se si considerano lo stato attuale del mercato del lavoro nel nostro Paese e la difficile condizione dei soggetti sotto protezione, privi in molti casi di titoli di studio specializzati e specifiche esperienze professionali.

Al riguardo, è opportuno precisare che il Servizio Centrale di Protezione non ha il compito di reperire sistemazioni lavorative per le persone da esso gestite. Ciò costituirebbe infatti un'ingerenza in un settore che la legge riserva alla competenza di altri Organi.

Esso può, invece, mettere in condizione le persone protette di accedere al mondo del lavoro, sia fornendo gli strumenti amministrativi indispensabili a tale scopo, sia svolgendo un'opera di collaborazione con gli Uffici competenti per le tematiche occupazionali.

Un'ulteriore attività del Servizio Centrale di Protezione consiste nell'esperire le iniziative previste dalla legge per conservare, in località protetta, il posto di lavoro alle persone che ne erano titolari prima dell'ingresso nel sistema tutorio; nel semestre in questione, sono stati 11 i trasferimenti effettuati con tali modalità.

Un importante strumento per il reinserimento sociale delle persone protette è costituito dalla capitalizzazione delle misure di assistenza previste dal programma speciale di protezione.

Si tratta, in sostanza, di finanziamenti accordati dalla Commissione Centrale alle persone protette che chiedono di uscire dal programma di protezione, avendo quasi ultimato le loro dichiarazioni in sede dibattimentale.

L'attribuzione di tali finanziamenti, il cui importo è dato dalle somme corrisposte mensilmente ai soggetti protetti per il canone di locazione dell'abitazione e l'assegno di mantenimento moltiplicate

per il periodo di prevedibile durata del programma di protezione (di solito uno o due anni), ha lo scopo di agevolare il loro inserimento sociale, fornendo i mezzi necessari per rilevare un'attività economica in una località diversa da quella di origine.

Nelle relative decisioni, la Commissione Centrale ha sempre tenuto conto sia del parere dell'Autorità giudiziaria sull'uscita dal programma, sia della praticabilità, verificata tramite il Servizio Centrale di Protezione, dei progetti di iniziative economiche presentati dagli interessati.

Nel primo semestre 1999, sono stati **58** i programmi non rinnovati o revocati prima della scadenza naturale, con la contestuale erogazione della capitalizzazione secondo le modalità sopra descritte, rispetto ai 23 dei sei mesi precedenti.

c) L'assistenza sanitaria

Le persone protette sono in possesso, nella quasi totalità, di libretti sanitari con generalità di copertura, che consentono loro di avvalersi, in condizioni di sicurezza, delle prestazioni sanitarie fornite dalle strutture pubbliche, con un ingente risparmio dei costi per l'assistenza.

Dette prestazioni vengono effettuate in strutture mediche private, con spese a carico del Servizio Centrale di Protezione, solo quando gravi motivi di sicurezza rendono altamente rischioso il ricorso all'assistenza pubblica.

L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione ha proseguito, nel semestre in esame, la propria attività di controllo delle problematiche della salute della popolazione protetta, sia tramite prestazioni dirette dei sanitari della Polizia di Stato ad esso assegnati, sia agendo in costante sintonia con le strutture sanitarie

dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza e con quelle pubbliche e private.

Sono stati infatti ben **1036** i collaboratori che hanno fatto ricorso, per vari motivi, al predetto Ufficio, oltre a **2451** familiari.

L'attività di assistenza effettuata dall'Ufficio in loro favore è consistita, in particolare, in visite ambulatoriali - perlopiù a fini amministrativi (rinnovi di patenti di guida, accertamenti di idoneità alla leva) - in interventi orientativi nei confronti di persone con specifiche esigenze terapeutiche, nonché nell'acquisizione e nel monitoraggio dei dati di **234** soggetti affetti da particolari patologie, al fine di esercitare un costante controllo e predisporre le opportune azioni di coordinamento con altre strutture mediche.

L'Ufficio sanitario ha anche provveduto a seguire i cicli di vaccinazione obbligatoria di **326** bambini facenti parte di nuclei familiari sotto protezione. A tale proposito, esso cura l'aggiornamento delle scadenze delle singole vaccinazioni ed adempie, tramite i propri sanitari o servendosi dell'opera di strutture mediche individuate allo scopo, alla loro esecuzione.

Per snellire la trattazione dell'ingente mole di pratiche relative a esigenze mediche delle persone protette che gli Uffici periferici del Servizio Centrale di Protezione inviano all'Ufficio sanitario, nel semestre in esame è stata predisposta, ed è in fase di imminente applicazione, una specifica modulistica articolata in schede di vario tipo.

Queste ultime sono divise secondo le categorie di prestazioni (richieste di rimborso per acquisto di medicinali e protesi, accertamenti diagnostici e terapeutici, informazioni su stati di invalidità riconosciuti dalle Commissioni competenti etc.).

Le schede, debitamente compilate, saranno inviate dagli Uffici periferici a quello sanitario, in modo da rendere più celere il

controllo e la procedura di rimborso della spesa, se spettante, agli interessati e l'aggiornamento della loro posizione sanitaria

È tuttora in fase progettuale l'inserimento, nell'Ufficio sanitario, di psicologi appartenenti ai ruoli tecnici della Polizia di Stato, per fornire sistematicamente un supporto specialistico alle situazioni di disagio, accusate soprattutto dai minori sotto protezione.

3. I MINORI

Al 30 giugno 1999, 1997 minori erano inseriti nel sistema della protezione, in quanto familiari di collaboratori della giustizia e non come titolari di programma autonomo.

Essi rappresentano la componente maggioritaria, pari ad oltre il 47%, dei 4207 familiari di collaboratori attualmente destinatari di misure tutorie. In particolare, 1256 tra essi hanno un'età compresa fra i sei e i quattordici anni.

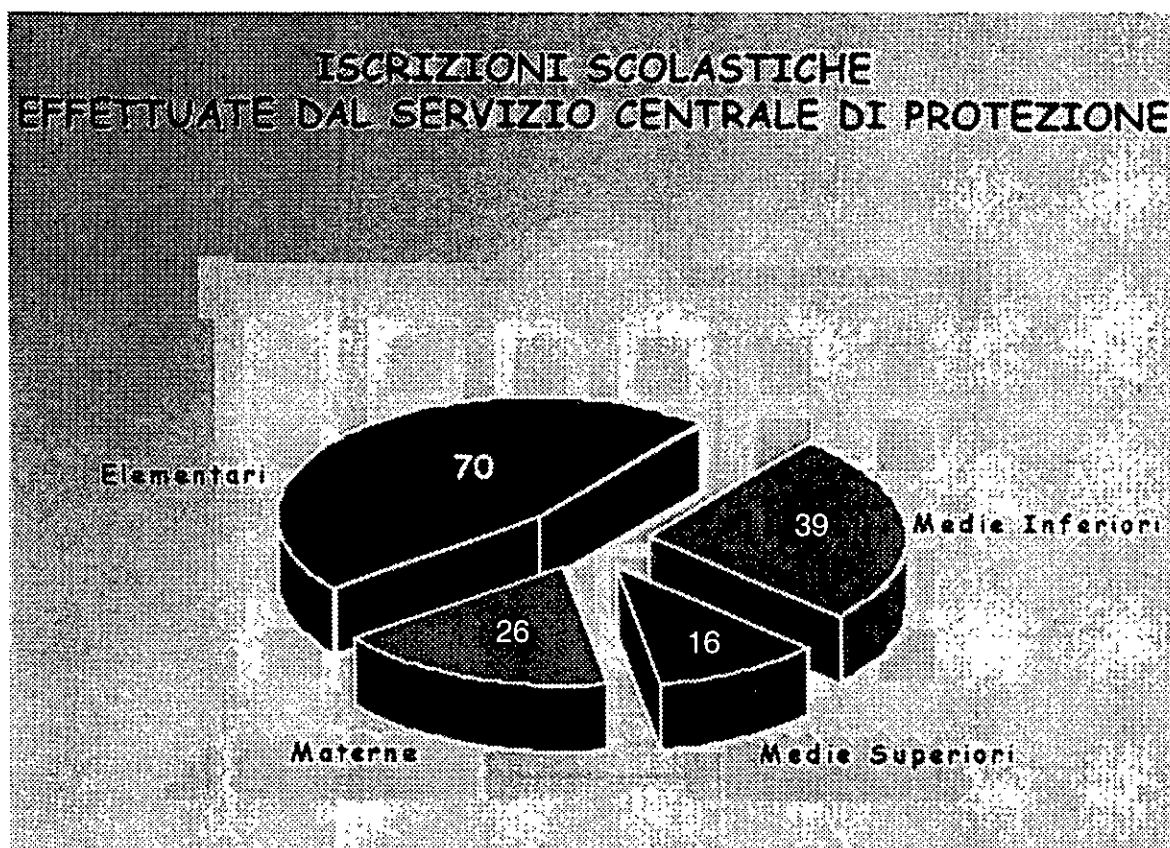
Non vi è dubbio che i minori subiscono notevoli limiti alla loro vita di relazione dalle necessità imposte dalle esigenze di sicurezza.

In particolare, i trasferimenti in località protette lontane da quelle di origine, che possono anche ripetersi più volte se la tutela del nucleo protetto li rende indispensabili, generano in loro intuibili difficoltà di impatto ambientale, soprattutto nell'inserimento scolastico e relazionale.

Gli Organi della protezione sono quindi chiamati ad un compito impegnativo, che consiste nel ridurre al minimo tali disagi, prestando un idoneo supporto assistenziale.

Un risultato positivo in tale direzione è costituito dagli accordi, ormai consolidati, tra il Servizio Centrale di Protezione e il

Ministero della Pubblica Istruzione, grazie ai quali i tempi per le iscrizioni sotto nominativo di copertura sono stati ridotti al minimo. Sono state infatti perfezionate, nel semestre in esame, **151** iscrizioni scolastiche, di cui **96** alle scuole elementari e materne, **39** a quelle medie inferiori e **16** a Istituti di istruzione secondaria di secondo grado.



L'attività di assistenza nel settore scolastico si è concretata, inoltre, nell'opera, cui si è già fatto cenno, di controllo e di ausilio nell'effettuazione dei cicli di vaccinazione obbligatoria dei bambini sotto protezione da parte dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale e nella cooperazione, già avviata in passato, con le Amministrazioni delle località protette, per l'utilizzo, in caso di necessità, dei servizi normalmente riservati agli alunni residenti con handicap fisici.

Per quanto riguarda le situazioni di disagio dei minori protetti dovute a problemi di inserimento nella nuova realtà o a conflitti

all'interno del nucleo familiare, il Servizio Centrale di Protezione continua, tramite il proprio Ufficio sanitario, a seguire i casi più gravi, in collaborazione con i servizi sociali e il Tribunale per i Minorenni.

Le cause di tali situazioni sono perlopiù dovute alla provenienza dei nuclei familiari da ambienti sociali degradati con una forte presenza criminale. Parecchi minori subiscono quindi l'influenza di una sottocultura delinquenziale, unita talvolta alla mancanza di modelli di riferimento in famiglia, in caso di reclusione di uno o entrambi i genitori. Da ciò, scaturiscono atteggiamenti di passività e chiusura o, viceversa, comportamenti aggressivi.

Per consentire di gestire in maniera sistematica questi delicati problemi, è in fase progettuale un accordo tra l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione e il Servizio psico-sociale dell'Ospedale pediatrico "Bambino Gesù" di Roma.

L'iniziativa è finalizzata a costituire una sorta di osservatorio delle situazioni dei minori protetti. Esso si avvarrebbe di gruppi di lavoro composti da varie figure professionali (psicologi, assistenti sociali e, se necessario, psichiatri) che procederebbero ad uno studio comparato della personalità dei minori a rischio e ad una successiva relazione di sintesi, con le misure terapeutiche e i trattamenti rieducativi da applicare nei singoli casi, con l'eventuale interessamento del Tribunale per i Minorenni.

In tale prospettiva, è in progetto anche un inserimento nell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione di psicologi appartenenti ai ruoli tecnici della Polizia di Stato.

4. I TESTIMONI COLLABORATORI: UN PROBLEMA APERTO

La normativa in vigore sui collaboratori della giustizia non prevede alcuna differenziazione, dal punto di vista tutorio ed

assistenziale, tra coloro che provengono dal mondo del crimine ed i semplici testimoni, che non rivestono la qualità di imputati in relazione ai fatti sui quali rendono dichiarazioni all'Autorità giudiziaria.

Le categorie di testimoni attualmente sotto protezione comprendono sia i testimoni diretti di reati, sia coloro che riferiscono su fatti criminosi, sui quali non hanno alcuna responsabilità diretta, avvenuti nel loro contesto familiare ed ambientale, sia, infine, commercianti ed imprenditori autori di dichiarazioni su attività estorsive.

In assenza di previsioni normative esplicite, il Servizio Centrale di Protezione, d'intesa con la Commissione Centrale, ha adottato negli ultimi due anni alcune iniziative gestionali in favore dei testimoni. Esse consistono nella creazione di una sezione che cura, in via esclusiva, i loro problemi, e nell'adozione di un modello di programma ad essi riservato, nel quale sono previsti alcuni interventi assistenziali in loro favore. Questi ultimi si concretizzano nell'assegnazione di una sistemazione alloggiativa di livello analogo a quella della località di provenienza e nel pagamento delle spese per l'assistenza legale a coloro che assumono la qualità di persona offesa dal reato e che si costituiscono parte civile nel procedimento in cui rendono la propria testimonianza.

Al 30 giugno 1999, i testimoni sotto protezione erano **59**, senza variazioni quantitative rispetto al dato del 31 dicembre 1998. Si è invece rilevato un lieve calo dei familiari, che sono passati da **130** a **125**.

Nel periodo considerato, si sono registrati **9** ingressi di nuovi testimoni nel sistema tutorio, rispetto agli 11 del secondo semestre 1998.

Sempre nei primi sei mesi del 1999, sono stati **9** i testimoni usciti dal sistema della protezione, con i relativi familiari. In **7** casi,

la Commissione Centrale ha aderito alle richieste degli interessati, che avevano terminato i propri impegni processuali, e non ha rinnovato il programma, disponendo l'erogazione di finanziamenti per consentire il loro reinserimento socio-lavorativo. In un altro caso, la Commissione Centrale ha revocato il programma per il mancato rispetto, da parte del destinatario, delle regole di sicurezza, che rendevano impossibile la sua attuazione. Infine, un testimone ammesso alle misure urgenti su proposta dell'Autorità giudiziaria, ha successivamente rinunciato a fruirne.

Giova inoltre aggiungere che, nello stesso periodo, anche 3 nuclei familiari protetti sono fuoriusciti dal programma, su loro richiesta, usufruendo di finanziamenti per il loro reinserimento sociale deliberati dalla Commissione Centrale.

Resta tuttora aperta la questione della mancanza di strumenti legislativi che differenziano la posizione del testimone da quella del collaboratore con un passato criminale. Essa è particolarmente acuita dal disagio psicologico che i testimoni si trovano a vivere a causa delle limitazioni alla vita di relazione imposte dalle esigenze di sicurezza del programma di protezione, che si traduce, a volte, in una vera e propria frustrazione dovuta anche alla mancanza di sicure prospettive di reinserimento sociale.

Gli Organi della protezione sono riusciti, in diversi casi, a gestire con risultati positivi il ritorno dei testimoni ad una vita normale, grazie ad opportuni interventi di sostegno che hanno permesso a questi ultimi di raggiungere un'autonomia lavorativa in condizioni di sicurezza.

A tale proposito, è opportuno tuttavia ribadire che l'assenza, nella legislazione vigente, di mezzi idonei a favorire il reinserimento sociale dei testimoni nella vita di tutti i giorni non consente di garantire loro quella dimensione di "progetto di vita" che dovrebbe costituire l'essenza del programma speciale di protezione.

Una strategia di questo tipo è presente nel disegno di legge governativo di riforma della protezione, in cui è prevista l'emanazione di un decreto interministeriale di regolamentazione delle misure di assistenza e reinserimento sociale per i collaboratori della giustizia che rivestano la qualifica di testimoni, soggetti passivi di reato o persone informate sui fatti. L'approvazione del predetto testo consentirebbe di garantire ai testimoni un concreto reinserimento socio-lavorativo al termine del programma speciale di protezione, agendo quindi da incentivo alle collaborazioni ed evitando che la scelta di collaborare con la giustizia sia vissuta da essi in maniera penalizzante.

PARTE SECONDA

IL FUTURO DEL SISTEMA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE: ATTIVITÀ ED INIZIATIVE

Nel semestre in esame, il Direttore del Servizio Centrale di Protezione ha partecipato, su direttiva del Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, ad una serie di incontri con i Prefetti dei capoluoghi di Provincia e i responsabili della Forze di Polizia delle 14 Regioni (Lazio, Emilia Romagna, Umbria, Piemonte, Lombardia, Sardegna, Abruzzo, Molise, Liguria, Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Marche e Toscana) in cui hanno sede i Nuclei Operativi di Protezione, Uffici periferici del Servizio Centrale, incaricati dell'assistenza *in loco* delle persone protette.

Lo scopo dei predetti incontri era quello di procedere ad una verifica delle problematiche della gestione sul territorio dei collaboratori della giustizia, soprattutto tramite un confronto con le Autorità locali di Pubblica Sicurezza, alle quali spettano la tutela ed il controllo dei medesimi, e, in particolare, i compiti di accompagnamento agli impegni di giustizia.

I principali problemi sollevati dalle predette Autorità locali, nel corso delle riunioni, sono quelli legati all'impiego di uomini e mezzi per tali accompagnamenti, al controllo dei collaboratori in detenzione domiciliare, e alla predisposizione delle misure di sicurezza quando un nuovo collaboratore giunge nella località protetta.

In ordine all'effettuazione degli impegni di giustizia, che richiedono un ingente utilizzo di uomini e mezzi delle Forze territoriali di Polizia, si è già accennato, in altra parte della presente Relazione, ai vantaggi, in termini di economia di risorse e sicurezza, di un incremento delle videoconferenze attuate in siti limitrofi alle località protette. Tali vantaggi sono stati rappresentati in un documento, recentemente inviato dal Capo della Polizia ai Presidenti di Corte d'Appello e ai Procuratori Generali.

Al fine di razionalizzare ulteriormente l'effettuazione dei predetti servizi di accompagnamento, il Direttore Generale della Pubblica Sicurezza ha diramato, nell'aprile 1999, una circolare ai Prefetti e ai Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Secondo le indicazioni contenute in tale atto, il personale delle Forze di Polizia della località protetta deve provvedere alla scorta del collaboratore fino alla città in cui ha luogo l'impegno di giustizia, mentre il personale di quest'ultima deve assicurare la tutela durante la sua permanenza.

Per quanto riguarda il problema del controllo dei collaboratori agli arresti domiciliari in località protetta, che presenta particolari difficoltà a causa dei permessi di uscita dall'abitazione accordati in diversi casi dalla Magistratura di Sorveglianza, sono state impartite direttive, a cura del Servizio Centrale di Protezione, per un miglior coordinamento del personale dei Nuclei Operativi di Protezione con quello delle Forze territoriali di Polizia. In tal modo, sarà possibile una maggiore frequenza dei controlli, effettuati sia con visite dirette che con chiamate telefoniche. Giova comunque ribadire che ogni violazione del regime di detenzione domiciliare viene segnalata dal Servizio Centrale di Protezione all'Autorità giudiziaria competente e alla Commissione Centrale.

Nell'ambito di un aumento dell'efficacia degli interventi tutori in favore delle persone protette, soprattutto nelle fasi di primo ingresso nel sistema della protezione e di spostamento in altra località protetta, il Servizio Centrale di Protezione ha adottato nuove modalità operative.

In primo luogo, verranno organizzate riunioni, a cadenza trimestrale, tra i responsabili del Servizio e quelli delle Forze di Polizia locali. In tali sedi, si procederà all'esame aggiornato delle posizioni delle persone protette, corredato da ogni notizia utile per rendere più efficienti e adeguati alle situazioni specifiche gli interventi tutori.

Le relative notizie, concernenti la collaborazione resa, il grado di esposizione a pericolo e la specifica situazione di ogni nucleo familiare protetto, saranno contenute in apposite schede, in corso di predisposizione.

È inoltre allo stadio di realizzazione un progetto di collegamento informatico in rete tra la sede centrale del Servizio di Protezione e i Nuclei in sede periferica, per consentire lo scambio di informazioni in tempo reale e provvedere con maggiore tempestività alle esigenze gestionali del sistema.

Un'ulteriore iniziativa, adottata nel semestre in esame dal citato Servizio, è stata la creazione al suo interno di una sezione addetta specificamente all'individuazione delle località più idonee in cui situare i collaboratori in occasione dei trasferimenti necessari per motivi di sicurezza. In queste circostanze, la predetta sezione provvede a determinare la località tenendo conto di una serie di parametri (disponibilità di alloggi protetti, consistenza delle Forze di Polizia territoriali, numero di collaboratori già presenti ed altro) che garantiscano una collocazione ottimale dal punto di vista della sicurezza. In sostanza, essa funge da "cabina di regia" della dislocazione territoriale delle persone protette, in modo da evitare una loro distribuzione sproporzionata sul territorio.

Per quanto concerne la regolamentazione dei rapporti con i soggetti sotto protezione, è in fase di aggiornamento il "libro delle regole della protezione", raccolta di disposizioni della normativa di settore corredata dalle modalità di applicazione, elaborata due anni or sono dal Servizio Centrale di Protezione per fornire agli operatori, in particolare a quelli dei Nuclei Operativi, direttive omogenee sugli aspetti pratici del sistema di protezione. L'inserimento periodico delle nuove soluzioni emerse nella fase applicativa dei programmi di protezione consente al predetto testo di continuare ad essere uno strumento indispensabile per una gestione trasparente ed imparziale delle persone protette.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre continuato, nel periodo oggetto della presente Relazione, a svolgere la propria attività di supporto alle decisioni della Commissione Centrale in ordine alle fuoriuscite dal programma di soggetti protetti, tramite la già descritta capitalizzazione delle misure di assistenza. Quest'ultima è sostanzialmente un mezzo per il reinserimento economico e sociale per coloro che hanno ultimato, o stanno per terminare, il loro percorso collaborativo con l'Autorità giudiziaria. In tali casi, il Servizio Centrale provvede a fornire elementi conoscitivi alla Commissione, cui spetta la competenza a decidere in merito alla praticabilità dei progetti di iniziative economiche presentati dai medesimi e, soprattutto, sull'assenza di motivi ostativi sotto il profilo della sicurezza.

CAPITOLO II

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE: IL SEMINARIO EUROPEO

Nel semestre in esame, è proseguita, da parte del Servizio Centrale di Protezione, la cooperazione con le Istituzioni internazionali che svolgono la loro attività nel settore dei collaboratori della giustizia.

A tale proposito, sono stati realizzati, con le Forze di Polizia di altri Paesi, ulteriori momenti di scambio e approfondimento degli strumenti conoscitivi in materia.

Nel febbraio 1999, un rappresentante del Servizio Centrale ha partecipato ad un convegno sulla criminalità organizzato presso l'Accademia di Polizia di Münster (Germania), su invito delle Autorità di quel Paese, per illustrare sviluppi e problematiche del fenomeno dei collaboratori della giustizia in Italia. A tale proposito, giova ricordare che una bozza di convenzione collaborativa in materia tra il Servizio Centrale di Protezione e il corrispondente Organo della Polizia federale tedesca è tuttora al vaglio delle Autorità di quest'ultimo Paese.

Una relazione informativa sul nostro sistema di protezione è stata esposta, nel successivo mese di aprile, nel corso di una visita di studio a Roma di una delegazione della Polizia dello Stato di S. Paolo (Brasile).

È inoltre stato inviato agli Organi di polizia di Australia, Repubblica Ceca e Bielorussia, che ne avevano fatto richiesta, materiale illustrativo della legislazione vigente nel nostro Paese in materia di collaboratori della giustizia e sulle modalità applicative.

Il momento più qualificante dell'attività di cooperazione internazionale nel settore dei collaboratori della giustizia è rappresentato senza dubbio dal Seminario Europeo in programma a

Roma il 21, 22 e 23 settembre 1999.

L'iniziativa, organizzata dal Ministero dell'Interno in cooperazione con quello della Giustizia nell'ambito del Programma Falcone dell'Unione Europea, si pone come obiettivo l'approfondimento dei profili di natura giudiziaria e di quelli più specificamente tutori relativi al sistema di protezione e l'eventuale predisposizione di un programma d'azione per lo sviluppo della cooperazione giudiziaria e di polizia nel settore in argomento.

Essa prevede la partecipazione di rappresentanti della Magistratura e delle Forze di polizia dei 15 Paesi facenti parte dell'Unione Europea, nonché di esponenti della Polonia, della Slovacchia, di U.S.A. e Canada.

Sono inoltre stati invitati, in qualità di osservatori, rappresentanti del Tribunale penale internazionale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia, della "Crime Branch" delle Nazioni Unite di Vienna, del Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea, della Commissione Europea e di Europol.

Il Seminario è stato preceduto da un incontro preparatorio tenutosi l'8 giugno 1999 a Roma. Ad esso hanno partecipato delegazioni inviate dai Ministeri dell'Interno e della Giustizia di Italia, Francia, Spagna, Germania, dalla Commissione Europea e dal Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea.

Nel corso di tale incontro, le suddette delegazioni hanno predisposto un documento preliminare, che sarà sottoposto agli inviati dei paesi partecipanti al Seminario per la definitiva approvazione.

Il documento affronta le tematiche relative a possibili forme, tra i Paesi dell'Unione Europea, di cooperazione di polizia e di assistenza giudiziaria nel settore dei collaboratori della giustizia.

I principali punti in cui esso si articola e che dovranno essere oggetto di discussione nel corso del Seminario sono i seguenti:

- la possibilità di istituire, nei Paesi che ne siano privi, Uffici di Polizia specializzati nella protezione e nell'eventuale assistenza ai collaboratori della giustizia e ai loro familiari. Tali Uffici potrebbero essere coordinati tramite l'Ufficio Europeo di Polizia (Europol);
- lo studio di forme di cooperazione e reciproca assistenza, tramite accordi bilaterali o multilaterali, tra gli Organi di Polizia incaricati della protezione. Lo scopo di tali accordi sarebbe quello di pervenire, in futuro, allo scambio, tra gli Stati contraenti, di persone ammesse alle misure di protezione in uno di essi. In sostanza, le Autorità di Polizia di uno Stato potrebbero chiedere, se lo ritengono opportuno per ragioni di sicurezza, che le persone sottoposte alle misure di protezione nel loro territorio vengano trasferite, in base ai cennati accordi, in un altro Stato e sottoposte alla tutela degli Organi competenti di quest'ultimo;
- la cooperazione fra i diversi Stati nell'assistenza giudiziaria per l'audizione di collaboratori di giustizia, e, in particolare, per predisporre e attuare le garanzie processuali e difensive in relazione alle necessarie cautele per mantenere segreti il domicilio e l'identità del dichiarante.

Si tratta quindi di un progetto di grandi potenzialità di sviluppo, in quanto, oltre a costituire una tappa importantissima nella cooperazione internazionale in materia di collaboratori della giustizia, ribadisce il ruolo, già da tempo riconosciuto all'Italia, di Paese leader del settore.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO III

LA RIFORMA DELLA PROTEZIONE: IL DISEGNO DI LEGGE

La complessità del fenomeno del pentitismo e i risvolti di attualità che esso presenta sono da sempre oggetto di una costante attenzione, sia da parte degli osservatori istituzionali, sia dell'opinione pubblica.

Tale attenzione, ravvivata anche da recenti episodi di cronaca che hanno visto protagonisti alcuni collaboratori della giustizia, ha suscitato da tempo un processo di riflessione sulla legislazione vigente in materia, e sulla necessità di una sua revisione, alla luce dei problemi emersi nel periodo trascorso dalla sua approvazione.

Al riguardo, il disegno di legge di iniziativa governativa, presentato al Parlamento nel marzo 1997 e tuttora all'esame della Commissione Giustizia del Senato, contiene un progetto organico di riforma del settore, basato su alcuni principi fondamentali.

In primo luogo, il predetto testo prevede una selezione più rigorosa delle collaborazioni, sia nella fase di accesso al programma, sia in quella di eventuale rinnovo dello stesso. Le misure speciali di protezione verrebbero quindi adottate solo nei confronti dei soggetti che rendano dichiarazioni indispensabili nella fase delle indagini o del giudizio su delitti con finalità di terrorismo e mafia e che, per tale motivo, siano esposti ad un pericolo di eccezionale livello.

Un'altra importante novità introdotta dal disegno di legge è la graduazione delle misure di protezione. Il programma speciale verrebbe infatti adottato solo in presenza di contributi collaborativi di elevato spessore che forniscano elementi sulle strategie, articolazioni, disponibilità finanziarie ed armamento di organizzazioni criminali di tipo mafioso o terroristico-eversivo. Negli altri casi, in cui le dichiarazioni, pur non assumendo tali

specifiche caratteristiche, generino comunque un pericolo per il loro autore, si ricorrerebbe a misure ordinarie “rafforzate”. Esse, pur garantendo la sicurezza e, se necessario, l’assistenza dei collaboratori, non contemplano i trattamenti di sostegno sociale tipici del programma speciale di protezione.

Un’innovazione significativa viene inoltre introdotta nella fase preliminare della collaborazione. Gli interessati dovranno infatti sottoscrivere - prima di poter fruire di qualsiasi misura tutoria o premiale - un verbale in cui indicano i fatti di cui sono a conoscenza e gli eventuali beni frutto della loro attività criminale. In sostanza, chi intende collaborare con la giustizia dovrà riferire, entro un periodo di tempo circoscritto ed anteriore alla sua eventuale ammissione al circuito tutorio, tutti i fatti di maggiore gravità di cui è a conoscenza. Lo scopo di tale previsione è quello di garantire una maggiore trasparenza alla fase formativa della collaborazione, evitando ogni possibile sospetto di pilotaggio o utilizzo strumentale delle dichiarazioni.

Il testo in esame contiene anche rilevanti innovazioni anche sotto il profilo della custodia in carcere dei collaboratori della giustizia. Viene infatti stabilito che la revoca della custodia cautelare, o la sua sostituzione con una misura meno grave, non può dipendere esclusivamente dal fatto che l’interessato stia rendendo la propria collaborazione alla giustizia. La revoca o la modifica del regime carcerario potrà essere disposta dall’Autorità giudiziaria solo se non sussistono elementi da cui desumere collegamenti attuali con la criminalità di stampo mafioso o terroristico.

È altresì previsto che il collaboratore ristretto in carcere debba essere trasferito in apposite sezioni d’istituto, in modo da favorire la sua rieducazione sociale ed evitare eventuali condotte concertate.

Sotto il profilo dell’accesso alle misure alternative al carcere, il disegno di legge separa nettamente l’ammissione al programma di protezione, la cui finalità è di garantire la sicurezza dell’interessato,

dall'eventuale concessione di benefici penitenziari.

Per ottenere i benefici stessi, il collaboratore dovrà infatti aver trascorso in carcere un periodo quantificato in un quarto della pena inflitta o in dieci anni, nel caso di ergastolo. La normativa attuale non prevede, infatti, per i collaboratori della giustizia un periodo minimo di carcerazione prima di poter accedere alle misure alternative.

Altri rilevanti aspetti della normativa *in itinere* riguardano l'uso della videoconferenza come strumento privilegiato per l'audizione in dibattimento dei collaboratori e la trasparenza nell'acquisizione dei loro patrimoni, che, all'atto dell'ingresso nella protezione, i medesimi dovranno impegnarsi a versare, se costituiscono frutto di attività illecite.

In relazione alla complessa questione del reinserimento sociale delle persone protette, il disegno di legge affida ad un successivo regolamento le modalità di conservazione del posto di lavoro per chi ne era titolare al momento del suo ingresso nel sistema tutorio. Il medesimo regolamento dovrà contenere misure per il reinserimento sociale dei minori protetti e dei testimoni, colmando, su questo punto, una grave lacuna dell'attuale normativa, che non stabilisce alcuna diversificazione tra la posizione di questi ultimi e quella dei collaboratori provenienti dal crimine.

Come si può notare, il testo in esame persegue un progetto di riassetto e razionalizzazione del sistema della protezione, proponendo possibili soluzioni a questioni di particolare delicatezza, quali la selezione rigorosa delle collaborazioni, il rapporto tra programma di protezione e carcerazione e il reinserimento sociale.

Una sua prossima approvazione non potrebbe quindi che migliorare il funzionamento del settore, correggendone alcune disfunzioni, pur senza compromettere la sua indispensabile funzione di contrasto al crimine organizzato.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Lo scopo della presente Relazione, in adesione agli obiettivi indicati dal Legislatore, è quello di fornire spunti di riflessione, supportati da dati analitici e statistici, sulla situazione del sistema della protezione, sui suoi punti critici e sulle possibili soluzioni elaborate dalla Commissione Centrale e dal Servizio Centrale di Protezione.

Come si è potuto rilevare dalla lettura dell'elaborato, si è registrato, rispetto agli ultimi sei mesi del 1998, un lieve aumento sia delle proposte di misure urgenti, che di quelle di definizione dello speciale programma di protezione. Per quanto concerne in particolare queste ultime, a fronte di una flessione, a paragone del semestre precedente, delle richieste di programma relative a collaboratori già estromessi dal sistema tutorio per vari motivi, vi è stato un incremento di quelle in favore di nuovi collaboratori. L'afflusso di nuovi apporti collaborativi testimonia dunque la complessiva vitalità del fenomeno, che non mostra segnali quantitativi di calo.

Un'ulteriore osservazione è che il rilevato aumento è sostanzialmente in linea con quelli degli ultimi due anni. Ciò dimostra che la Commissione Centrale, alla quale spetta la decisione sull'ammissione al programma, continua ad applicare con puntualità lo spirito della legge, che concepisce il programma di protezione come uno strumento tutorio eccezionale, da adottare in caso di apporti collaborativi importanti e nuovi per le attività investigativa e processuale, che generino un grave pericolo per gli interessati.

È anche doveroso notare i risultati positivi raggiunti nel reinserimento sociale delle persone protette. A raffronto del semestre precedente, sono infatti aumentati sia gli inserimenti lavorativi realizzati dal Servizio Centrale di Protezione, in collaborazione con le Istituzioni competenti, sia le fuoriuscite dal

programma tramite la “capitalizzazione” delle misure di assistenza deliberate dalla Commissione Centrale in favore di persone protette, che hanno potuto in tal modo intraprendere attività economiche e tornare ad una normale esistenza.

Il programma di protezione non ha infatti soltanto funzioni di tutela degli interessati, bensì cura anche il loro reinserimento economico e sociale. È quindi necessario fornire alle persone protette un progetto futuro, per evitare loro una permanenza senza prospettive nell’assistenzialismo statale. Grazie all’attività degli Organi della protezione, si sono potuti raggiungere apprezzabili traguardi in tale direzione, senza tuttavia ricorrere ad elargizioni di denaro a fondo perduto, in quanto le “capitalizzazioni” sono state erogate in presenza di concreti progetti di attività presentati dagli interessati e debitamente verificati.

Pur senza sottovalutare i risultati raggiunti, non si può tuttavia tacere che l’opera di reinserimento sociale presenta ancora grossi ostacoli, soprattutto a causa della mancanza di concreti strumenti legislativi per l’avviamento al lavoro e per la situazione del relativo mercato nel nostro Paese. Un ulteriore passo avanti in questo senso sarebbe costituito dall’approvazione della norma, contenuta nel disegno di legge governativo di riforma della protezione, che demanda ad un decreto regolamentare le concrete modalità di reinserimento sociale dei minori e dei testimoni.

In definitiva, i dati relativi alle dimensioni quantitative del fenomeno collaborativo nel primo semestre 1999 indicano che il sistema della protezione sta continuando a mantenere un sostanziale equilibrio tra nuovi ingressi ed uscite, con una leggera prevalenza dei primi, che non compromette però, almeno nel breve termine, la tenuta del sistema.

È però altrettanto vero che, se il *trend* di crescita dei collaboratori dovesse proseguire negli anni futuri, senza essere controbilanciato da un adeguato sbocco di uscita dal circuito tutorio,

si verificherebbe prima o poi una sofferenza funzionale di quest'ultimo, che già oggi si occupa della gestione e dall'assistenza di una popolazione protetta di oltre cinquemila individui.

È quindi auspicabile un'approvazione a breve termine del disegno di legge di riforma della protezione, che, pur senza disincentivare la volontà di collaborare, può contribuire a decongestionare il sistema e a migliorarne l'efficienza, attraverso la restrizione dell'area dei reati rilevanti per l'ammissione al programma e la graduazione delle misure di tutela.

In relazione alle iniziative recentemente intraprese dal Servizio Centrale di Protezione per migliorare l'aspetto gestionale del sistema, appaiono degne di apprezzamento l'istituzione della sezione incaricata di coordinare la distribuzione dei collaboratori sul territorio, che eviterà una loro concentrazione eccessiva in certe zone anziché in altre, e la fissazione di incontri periodici di aggiornamento sulla situazione dei nuclei protetti tra le articolazioni periferiche del Servizio e le Forze di polizia territoriali incaricate della tutela.

Anche la nuova modulistica predisposta per il rimborso delle prestazioni sanitarie contribuirà, una volta divenuta operativa, ad una maggiore funzionalità dell'Ufficio sanitario, chiamato a fronteggiare le molteplici esigenze di salute di oltre cinquemila persone.

È del pari degna di menzione l'opera di aggiornamento del "libro delle regole della protezione". Tale raccolta, elaborata per la prima volta due anni fa, ha disciplinato gli aspetti di dettaglio delle misure di protezione, conferendo certezza e trasparenza ai rapporti tra Organi della protezione e soggetti tutelati. Essa ha avuto inoltre il merito di accentuare il ruolo di cooperazione tra questi ultimi ed il Servizio Centrale, fornendo regole valide per tutti i collaboratori ed evitando quindi possibili disparità di trattamento.

Anche l'attività di cooperazione con gli Organi internazionali svolta dal Servizio Centrale di Protezione ha subito un impulso notevolissimo. Al riguardo, il Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia previsto per il settembre 1999 costituisce un'importante occasione per ribadire il ruolo dell'Italia di Paese *leader* nel settore della collaborazione. È importante sottolineare la finalità del progetto, che è quella di costituire una sorta di rete della protezione tra i Paesi dell'Unione Europea, in modo da giungere ad intese bilaterali o multilaterali per consentire la protezione di un collaboratore nel territorio di uno Stato diverso da quello che lo ha ammesso al programma di protezione. Un tale allargamento dell'ambito territoriale di protezione avrebbe sicuramente effetti positivi sotto il profilo della sicurezza degli interessati, in quanto la loro individuazione sarebbe resa più difficoltosa.

Una riflessione globale sullo stato della protezione dei collaboratori evidenzia che essa sta tuttora attraversando una fase di transizione in attesa dell'approvazione della legge di riforma. La normativa in vigore, adottata in un momento assolutamente emergenziale, ha sicuramente consentito di impostare un sistema che, nelle sue strutture portanti, ha fornito importanti risultati nel contrasto al crimine organizzato.

Essa ha rivelato tuttavia talune disfunzioni non risolvibili in sede interpretativa. Basti pensare, ad esempio, alla mancata differenziazione tra collaboratori provenienti dal crimine e testimoni o al vincolo tra programma di protezione e concessione dei benefici penitenziari, che ha portato talvolta a considerare il primo un mezzo per giungere ad ottenere i secondi.

Il disegno di legge di riforma, maturato in seguito ad un'accurata riflessione analitica sui problemi e le esigenze emersi in questi anni, delinea un sistema più articolato e duttile, prevedendo un "doppio binario" delle misure di protezione. Il programma speciale di protezione, che è concepito come un vero e proprio "progetto di vita" per l'interessato, verrebbe in tal modo riservato

alle collaborazioni di maggior rilievo su particolari reati, quali quelli sulla criminalità mafiosa e terroristica. Negli altri casi di dichiarazioni collaborative, verrebbero adottate speciali misure di protezione “rafforzate”, che comprendono una serie di interventi tutori graduati a seconda del livello di pericolo.

Anche la separazione del momento tutorio da quello premiale, quindi tra protezione e premio, delineata nel predetto testo, impedirebbe l'avanzamento di proposte di protezione al solo fine di ottenere per l'interessato l'accesso alle misure alternative al carcere.

Un altro, notevole apporto migliorativo rispetto alla normativa vigente è rappresentato dall'obbligo del ricorso alla videoconferenza per l'audizione in dibattimento dei collaboratori, che, limitando gli spostamenti sul territorio, consente di accrescere la sicurezza e di risparmiare risorse, oltre a garantire maggiormente la segretezza del luogo in cui avviene il collegamento.

Merita, infine, una particolare attenzione la norma del testo in esame che affida ad una fonte regolamentare le misure per il reinserimento sociale dei minori e dei testimoni protetti, consentendo in loro favore interventi di portata più ampia.

In definitiva, il fenomeno collaborativo, la cui utilità nel contrasto al crimine organizzato è generalmente riconosciuta, sta tuttora dimostrando di non conoscere flessioni. Proprio per questo, senza voler invadere il campo riservato all'attività parlamentare, è lecito attendersi una pronta revisione dell'intero settore, che ne perfezioni i meccanismi e corregga talune disfunzioni emerse nel corso di questi anni.