

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI
n. 8

RELAZIONE

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

(Secondo 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 9 dicembre 2000

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	Pag. 5
----------------	--------

Parte prima

IL SISTEMA DI PROTEZIONE

CAPITOLO I

La fase di accesso

1. Le proposte delle Autorità competenti	» 11
2. I provvedimenti della Commissione Centrale <i>ex</i> articolo 10 della legge 15 marzo 1991, n. 82	» 19
3. I profili statistici	» 21

CAPITOLO II

L'efficacia dei programmi speciali di protezione

1. L'attività di verifica	» 31
2. Il Comportamento dei collaboratori della giustizia	» 33

CAPITOLO III

Le modalità generali di applicazione

1. La protezione	
a) gli accompagnamenti agli impegni processuali.	» 39
b) la mimetizzazione anagrafica	» 41
c) le misure alternative al carcere	» 43

2. L'assistenza

a) le spese per l'assistenza economica	Pag. 47
b) il reinserimento sociale	» 50
c) l'assistenza sanitaria.	» 55
d) i minori.	» 59

3. I testimoni protetti

a) l'attività della sezione speciale per la gestione dei testimoni	» 63
b) le problematiche	» 69
c) le proposte.	» 73

Parte seconda

LE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE

CAPITOLO I

<i>La cooperazione internazionale: Il seminario Europeo.</i>	» 77
--	------

CAPITOLO II

<i>Verso la riforma del sistema: Il disegno di legge</i>	» 83
--	------

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	» 93
-------------------------------------	------

PREMESSA

La verifica semestrale del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia, effettuata attraverso la presentazione al Parlamento, da parte del Ministro dell'Interno, della Relazione, prevista dall'art. 16 della legge 15 marzo 1991, n. 82, sullo stato dei programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, rappresenta da tempo un indispensabile supporto statistico ed un'utile occasione di riflessione.

Il fenomeno dei collaboratori della giustizia è infatti costantemente oggetto di osservazione e discussione, in relazione all'aspetto della loro gestione e a quello del valore delle loro dichiarazioni.

Il loro contributo ha consentito, per riconoscimento generale, di aprire vasti scenari sul mondo della criminalità organizzata e di far luce su efferati e complessi delitti. Vengono però costantemente sollevate, talvolta con toni di accesa polemica, perplessità sulla credibilità dei collaboratori della giustizia, su un presunto eccessivo peso attribuito al loro apporto in sede investigativa e processuale e sugli elevati costi del funzionamento del sistema della protezione, le cui dimensioni quantitative sono cresciute oltre ogni pre-

visione, a causa dell'ingente numero di persone che vi hanno fatto ingresso nel corso degli anni.

Tali rilievi, alimentati anche da più o meno recenti vicende giudiziarie, hanno dato luogo ad un confronto sul tema, che ha coinvolto tutti gli operatori istituzionali interessati, suscitando anche un vivo interesse nell'opinione pubblica. I risultati di questo dibattito mostrano la tendenza a considerare i collaboratori della giustizia uno strumento necessario nel contrasto ai grandi fenomeni criminali, da utilizzare tuttavia in simbiosi con una sempre vigile attività di controllo e riscontro delle loro dichiarazioni.

Su questo sfondo, si inserisce il progetto di riforma del sistema della protezione contenuto nel disegno di legge di iniziativa governativa presentato nel marzo 1997. Il testo è stato licenziato alla fine del 1999 dalla Commissione Giustizia del Senato in sede referente per passare all'esame dell'Assemblea di Palazzo Madama. La sua approvazione, che si spera avvenga in tempi brevi, consentirebbe di razionalizzare il sistema e correggerne alcune disfunzioni emerse con particolare evidenza, come ad esempio la mancata differenziazione tra i collaboratori provenienti dal crimine e i testimoni, senza penalizzare la volontà di collaborare con la giustizia.

La presente Relazione riporta i dati e le notizie relative alla gestione delle persone protette nel secondo semestre del 1999, cer-

cando di fornire una rappresentazione organica e rigorosamente documentata del fenomeno, che ha fatto registrare, rispetto ai primi sei mesi dello stesso anno, un aumento complessivo dei collaboratori della giustizia, a riprova che l'incentivo alla collaborazione non presenta battute di arresto. Essa si sofferma anche ad esaminare le problematiche relative all'assistenza dei collaboratori, ai benefici penitenziari cui possono essere ammessi, al loro accompagnamento agli impegni di giustizia, e alla posizione dei testimoni nel mondo della protezione.

Una parte dell'elaborato è dedicata allo sviluppo delle relazioni internazionali, che vedono da tempo l'Italia in posizione di leadership nella protezione dei collaboratori della giustizia. In tale contesto, l'iniziativa di maggior rilievo del semestre in esame è stata il Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia, promosso dall'Italia nell'ambito del Programma Falcone di cooperazione nel contrasto alla criminalità organizzata, sotto il patrocinio dell'Unione Europea. Il Seminario, al quale hanno partecipato, oltre a quella del nostro Paese, delegazioni di dieci Stati dell'Unione e di cinque organizzazioni internazionali, ha avuto come esito la stesura di un documento sul tema della protezione dei collaboratori della giustizia, nel quale sono indicate alcune linee programmatiche per lo sviluppo della cooperazione nel settore.

L'ultima parte della Relazione è dedicata al disegno di legge di

modifica della disciplina della protezione dei collaboratori della giustizia, con particolare riguardo agli emendamenti al testo proposti in sede referente dalla Commissione Giustizia del Senato.

L'analisi del pianeta protezione condotta nel presente elaborato si propone di fornire un costruttivo contributo, sintetico ma esauriente, al dibattito politico-istituzionale sul tema, nel delicato momento di transizione verso la nuova normativa.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA FASE DI ACCESSO

1. Le proposte delle Autorità competenti

Nel periodo luglio-dicembre 1999, le Autorità giudiziarie hanno avanzato al Capo della Polizia **63** proposte di applicazione di misure "urgenti", in ottemperanza all'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. Nelle proposte, oltre ai 63 collaboratori, erano inclusi **191** familiari.

Le misure consistono in interventi di tutela e assistenza e possono comprendere il trasferimento dei destinatari in una località non a rischio, in attesa dell'accoglimento o del rigetto della proposta di programma speciale da parte della Commissione Centrale.

Le analoghe proposte per il primo semestre del 1999 erano state **98**, in favore di altrettanti collaboratori e 411 familiari.

Il numero complessivo dei collaboratori della giustizia e dei familiari destinatari delle proposte di misure urgenti nel secondo

semestre del 1999 ammonta dunque a **254** persone, rispetto alle 509 del semestre precedente.

Per un più completo esame dei dati, è utile osservare che nei primi sei mesi del 1998 erano stati proposti per le misure urgenti **98** collaboratori, mentre, negli ultimi sei mesi dello stesso anno, il numero era stato di 90. I familiari inclusi nelle proposte relative al 1998 erano stati **379** nel periodo gennaio-giugno e **318** in quello luglio-dicembre. Il totale dei collaboratori e dei familiari era dunque di 477 nel primo semestre e 408 nel secondo.

Si è dunque verificato un decremento, rispetto agli anni scorsi, delle proposte di misure urgenti. Negli ultimi sei mesi del 1999, la media di ingresso nel sistema della protezione è stata, infatti, di un collaboratore e 3-4 familiari ogni tre giorni, mentre quella relativa ai due anni precedenti era di un collaboratore e 3-4 familiari ogni due giorni.

Ad un primo impatto, i dati riportati potrebbero indurre alla conclusione che la diminuita attività propositiva dell'Autorità giudiziaria sul versante delle misure urgenti sia un segnale di rallentamento del fenomeno collaborativo. Si tratterebbe però di una deduzione affrettata. Le predette misure sono infatti state concepite dal Legislatore come uno strumento emergenziale, da adottare in tempi strettissimi per tutelare gli interessati, per un periodo limita-

to, in attesa della decisione della Commissione Centrale sulla proposta di definizione dello speciale programma di protezione.

Le misure urgenti presentano dunque caratteristiche di eccezionalità e straordinarietà e non sono quindi automaticamente correlate ad una richiesta di programma speciale. La diminuzione del ricorso ad esse è spiegabile sia con i tempi rapidi delle decisioni della Commissione Centrale, sia con il fatto che, spesso, in attesa della decisione, si riesce a mantenere più a lungo nascosta la collaborazione già in atto, senza quindi la necessità di adottare interventi in via d'urgenza.

Il calo delle richieste di misure urgenti non può essere dunque letto come una diminuzione della volontà di collaborare con la giustizia, bensì come un segnale che esse vengono correttamente interpretate secondo lo spirito della normativa vigente, che ne limita il ricorso ai soli casi in cui il livello di rischio per il collaboratore è tale da non consentire di attendere l'esito, che richiede pur sempre un periodo minimo di vaglio, della proposta di programma speciale.

* * *

In relazione alla provenienza delle richieste di misure urgenti, nel periodo luglio-dicembre 1999 il maggior numero di esse è sta-

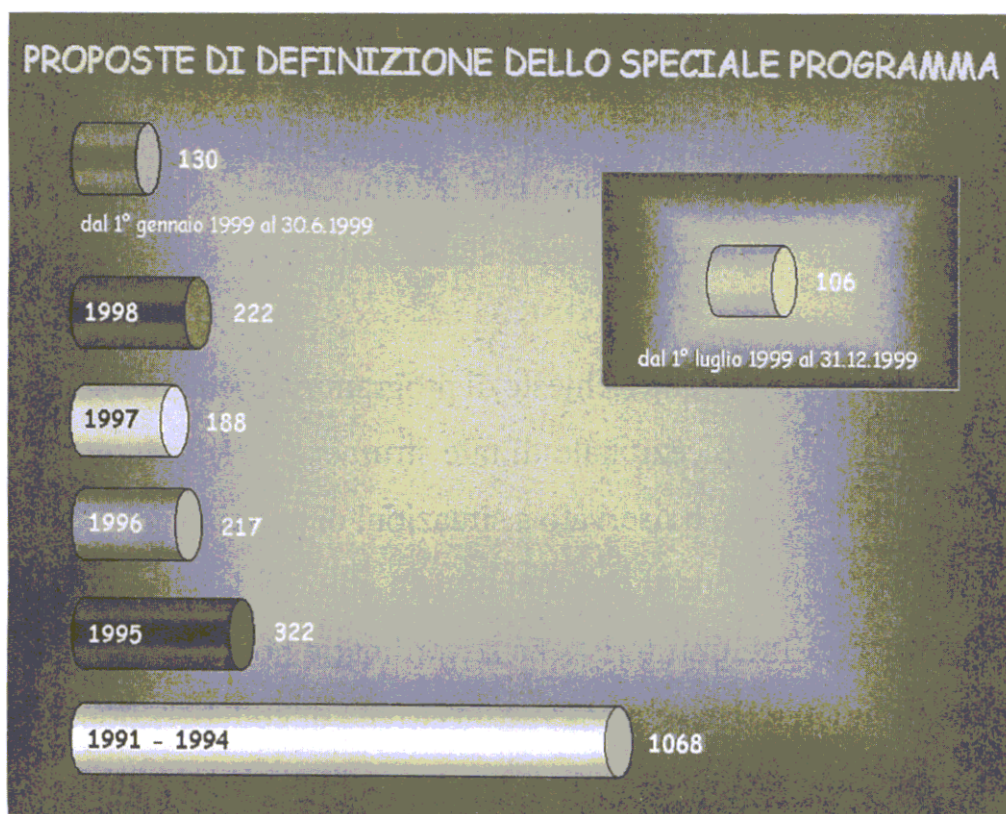
to avanzato dalla Procura della Repubblica di **Napoli** (18, stesso numero del semestre precedente), seguita da quella di **Catania** (11 rispetto alle 26 dei primi sei mesi del 1999). Anche nel precedente semestre il maggior volume di proposte proveniva da tali Autorità giudiziarie, anche se in diverso ordine.

Le altre Procure che hanno fatto pervenire le richieste più numerose sono quelle di **Catanzaro** (6, contro nessuna nel precedente semestre) e **Bari** (5, a fronte di 7). Nello scorso semestre, esse erano state Milano (che, nel periodo oggetto della presente Relazione, non ne ha inviata nessuna, mentre nei primi sei mesi del 1999 ne aveva avanzate 9) e Bari.



Nel periodo oggetto della presente Relazione, sono state avanzate complessivamente dalle Autorità giudiziarie 106 proposte di programma speciale di protezione, di cui 70 relative a nuovi collaboratori e 36 a soggetti che in passato erano già stati sottoposti a programma o ai quali, pur in presenza di una proposta, esso non era stato concesso. Coloro che erano precedentemente titolari di programma ne erano stati esclusi per infrazioni comportamentali o per un calo del rischio cui erano esposti, che rendeva sufficienti per la loro protezione gli interventi ordinari di pubblica sicurezza.

In tali casi, le Procure della Repubblica interessate hanno redatto una ulteriore proposta di programma di protezione, suffragan-



dola con nuovi elementi che, a loro giudizio, dimostravano un innalzamento del livello del pericolo frutto dell'attività collaborativa.

Il confronto di questo dato con quello relativo al primo semestre 1999, in cui erano pervenute 130 proposte (102 per nuovi collaboratori e 28 riesami), denota una diminuzione complessiva.

È infatti rallentato (da 102 a 70) il flusso di persone di cui si richiede per la prima volta l'ammissione al programma, mentre è aumentata (da 28 a 36) l'attività di riproposizione di soggetti già destinatari, in passato, di interventi tutori o, perlomeno, di proposte in tal senso.

Il risultato più evidente è il minor numero di proposte di programma speciale per nuovi collaboratori, dal momento che l'incremento delle proposte di riesame è di 8 unità e non costituisce quindi una variazione particolarmente significativa.

La contrazione nelle richieste di programma speciale è spiegabile con la natura eccezionale di tale strumento. Nelle intenzioni del Legislatore, esso è riservato a situazioni di pericolo gravi ed attuali, derivate da apporti collaborativi su episodi delittuosi di elevato spessore. Tali caratteristiche straordinarie non sono quindi riconducibili a tutti i casi in cui vi è un'attività di collaborazione con la giustizia, bensì solo a quelli riguardanti i reati più gravi e in pre-

senza di una situazione di pericolo non fronteggiabile con i consueti mezzi di tutela. Solo in presenza di questi fattori potrà essere avanzata una proposta di programma di protezione.

È quindi naturale che tale attività propositiva subisca oscillazioni nel tempo, senza che da ciò si possa dedurre un ridimensionamento dell'impulso a collaborare con le Istituzioni.

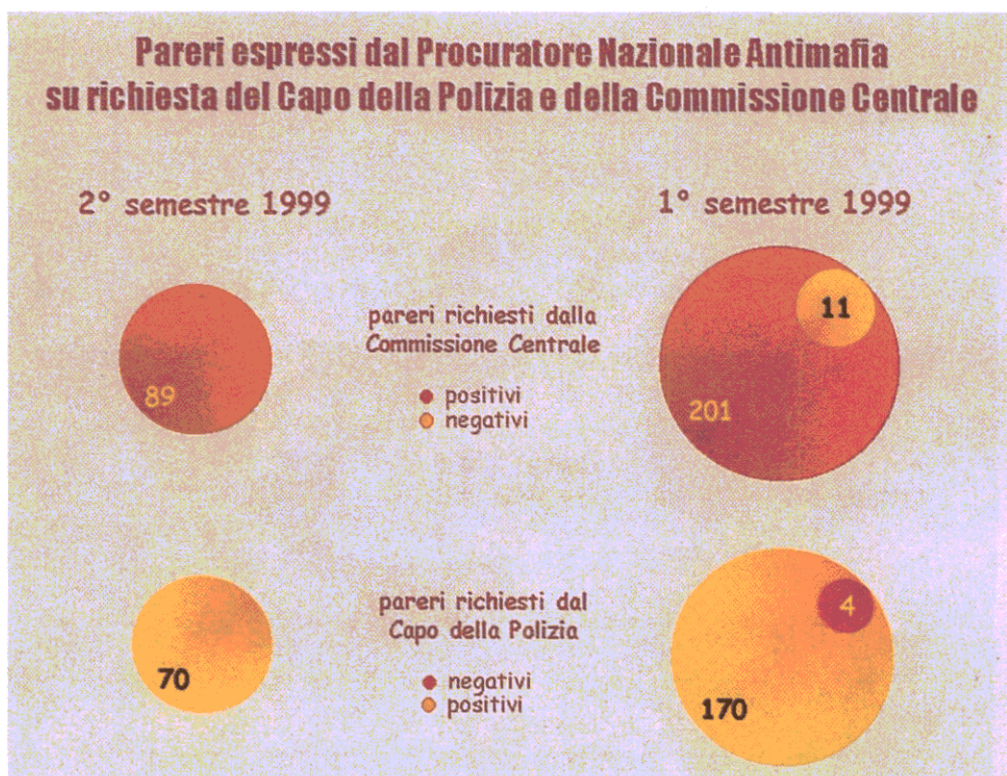
Nel secondo semestre 1999, è stata la Procura di **Napoli** ad



avanzare il maggior numero di proposte di programma di protezione, seguita da quella di **Catania**. Nel precedente semestre il maggior volume di proposte di programma era giunto da queste due Procure, con la differenza che le proposte della Procura catanese superavano quelle inoltrate da Napoli.

Anche nel semestre in esame si è confermata la grande importanza dell'apporto fornito dal Procuratore Nazionale Antimafia, in ossequio all'art. 3 del D.I. 24/11/1994, n. 687, che prevede l'acquisizione del suo parere sulle richieste di misure urgenti di protezione e di programma speciale.

I pareri del Procuratore Nazionale Antimafia consentono in-



fatti alla Commissione Centrale e al Capo della Polizia di disporre di uno strumento istruttorio basato su un'aggiornata conoscenza dei più complessi fenomeni criminali, in modo da poter meglio valutare la portata del pericolo cui le persone da proteggere sono esposte ed orientare i relativi interventi di tutela.

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

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione dello speciale programma di protezione ha tenuto, negli ultimi sei mesi del 1999, **16** riunioni.

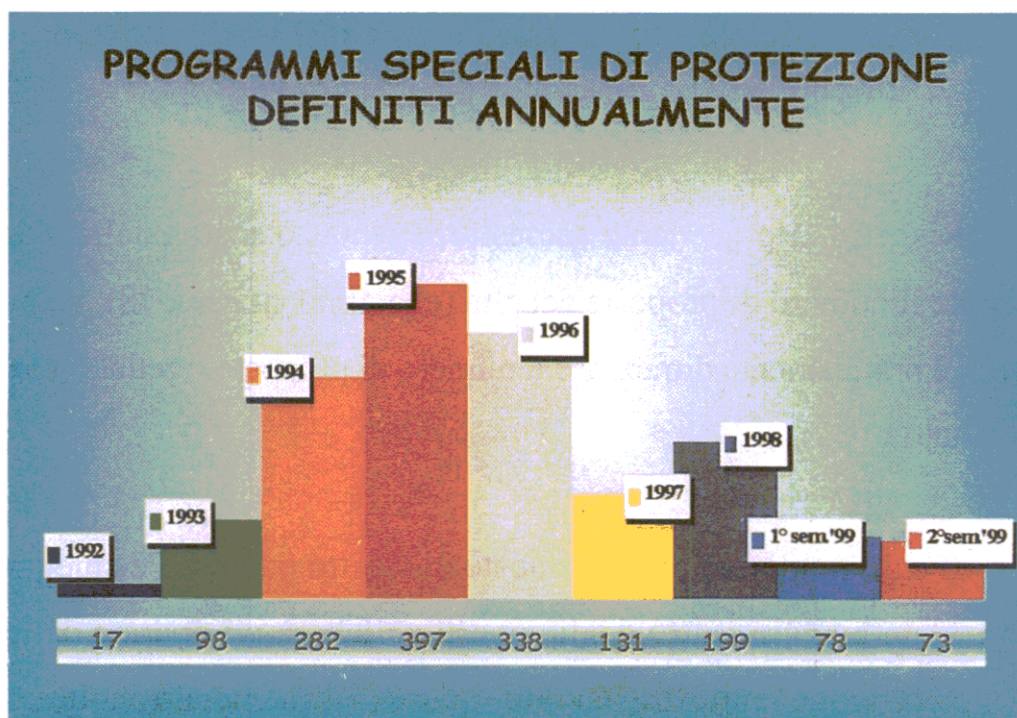
Nel corso di tale attività, essa ha accolto **73** richieste di programma speciale di protezione e ne ha rigettate **15**.

Rispetto al precedente semestre, è rimasto sostanzialmente stabile il numero di proposte accolte (che ammontava a 78), mentre si è praticamente dimezzato il numero di proposte rigettate (che era stato di 32).

Il calo numerico delle proposte di rigetto può essere spiegato con un maggior filtro degli apporti collaborativi operato dalle Autorità proponenti. In concreto, queste ultime hanno inoltrato

meno proposte di programma, selezionandole però con la massima cura, sotto i profili delle dichiarazioni rese e dell'eccezionalità del pericolo. La Commissione è stata quindi messa in condizione di esercitare in misura minore il proprio potere di diniego del programma, anche se vi ha fatto ricorso, come dimostrano le 15 proposte respinte.

Non è quindi venuto meno, sia in sede di proposta che nel momento di decisione della stessa, il principio legislativo secondo il quale la protezione ai collaboratori di giustizia va concessa solo in presenza di situazioni straordinarie, dal punto di vista delle dichiarazioni rese e del pericolo da esse scaturito.



3. I profili statistici

Al 31 dicembre 1999, erano **1156** i collaboratori della giustizia sottoposti alle misure di tutela, rispetto ai 1138 registrati alla data del 30 giugno dello stesso anno, con un aumento di **18** unità.

Si conferma quindi il trend degli ultimi due anni, che vede una crescita costante del numero dei collaboratori, anche se con cifre contenute e lontane dalla vera e propria "esplosione" verificatasi tra il 1993 e il 1996, i cosiddetti anni dell'emergenza.

Per una maggiore comprensione del dato, va rilevato che, tra il 31 dicembre 1997 e il 30 giugno del 1998, l'incremento era stato di 12 unità. Nel successivo periodo (fino cioè al 31 dicembre 1998) il numero dei collaboratori era cresciuto di ulteriori 30 unità, aumentate di altre 12 nel semestre gennaio-giugno 1999.

Per quanto riguarda i familiari sottoposti a protezione, essi ammontavano, al 31 dicembre 1999, a **4106**, rispetto ai 4207 del precedente semestre, con un calo quindi di **101** persone. In questo caso, dopo l'incremento verificatosi nei primi sei mesi del 1999, in cui i familiari protetti erano passati da 4166 a 4207, si ritorna pressappoco ai livelli del 31 dicembre 1998, in cui il loro numero era di 4166.

Al 31 dicembre 1999, il totale (collaboratori e familiari) delle

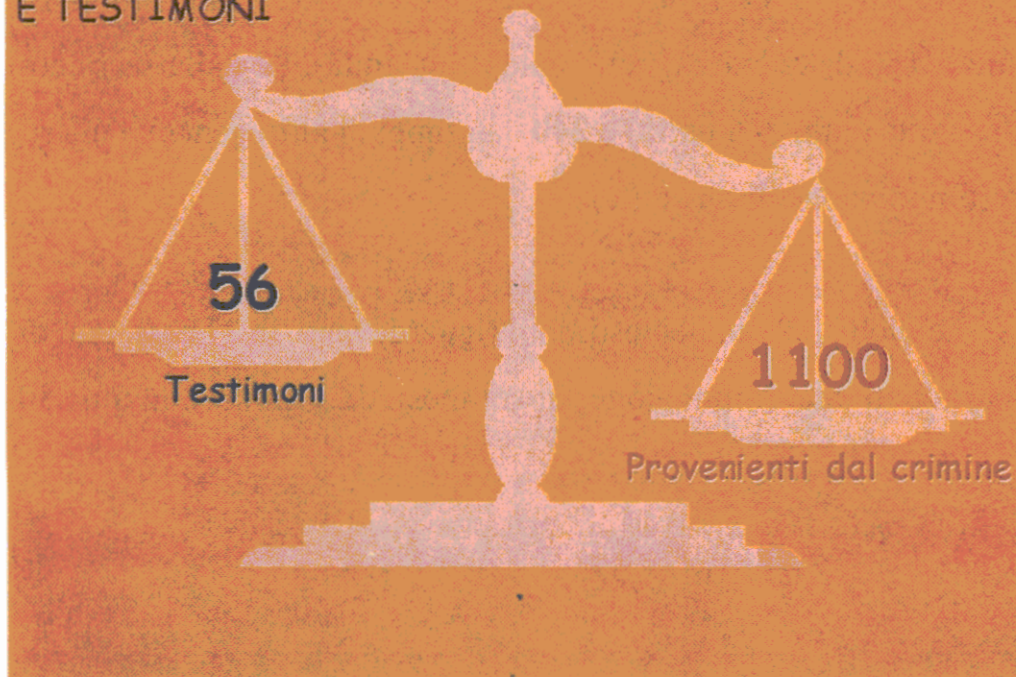
persone sottoposte a misure di protezione era dunque di **5262**, rispetto alle 5345 del semestre precedente. Tale numero era, al 31 dicembre 1998, di 5292.

L'incremento del numero dei collaboratori viene quindi contro-bilanciato da una contrazione quantitativa di quello dei familiari.

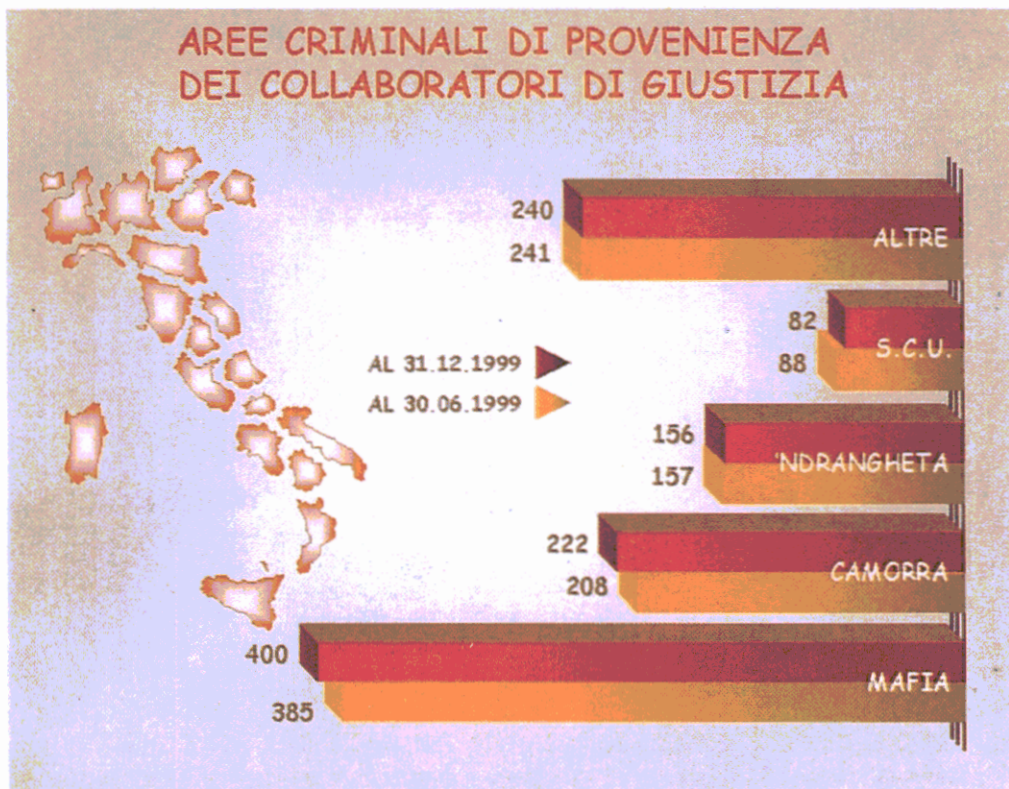
La crescita del numero dei collaboratori consente di dedurre che non vi è un rallentamento della volontà di collaborare con la giustizia e che dunque essi rappresentano ancora uno strumento di grande efficacia nell'attività d'indagine e in quella processuale. Non si può tuttavia non rilevare la difficoltà nella gestione di un così notevole numero di persone, che presenta complesse problematiche nella tutela della loro sicurezza, nell'assistenza, specie per la vita di relazione, e nel reinserimento sociale. A tale proposito, appare sempre pressante l'esigenza di una riforma organica del sistema, attraverso una sollecita conclusione dell'iter parlamentare del disegno di legge, in modo che esso possa realizzare nel miglior modo possibile le finalità per cui è stato creato: proteggere le persone in pericolo e agevolare il loro rientro in una vita normale.

Per quanto concerne la provenienza dei collaboratori, al 31 dicembre 1999, **1100** erano collegati o appartenevano al mondo del crimine, mentre **56** erano i testimoni di reati.

COLLABORATORI DI GIUSTIZIA PROVENIENTI DAL CRIMINE E TESTIMONI

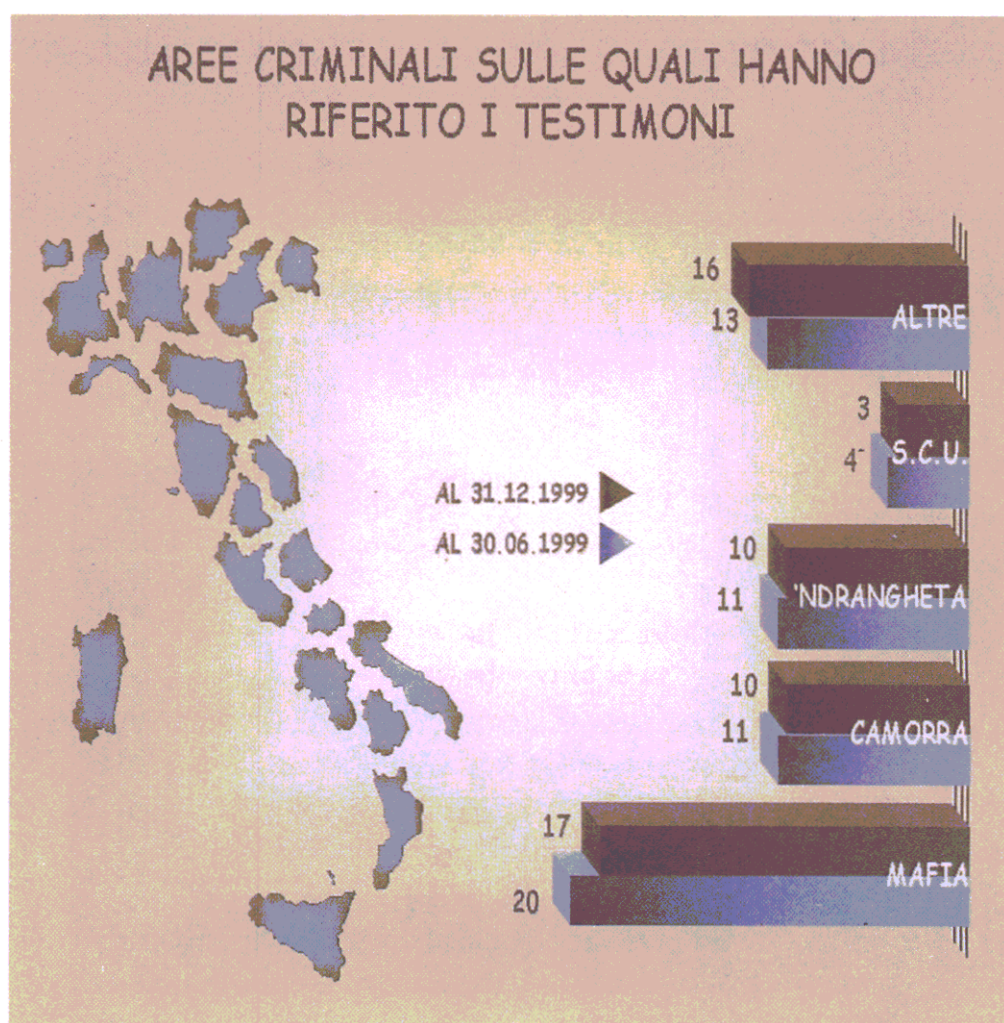


AREE CRIMINALI DI PROVENIENZA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA



Dei 1100 collaboratori con un passato criminale, **400** provenivano da gruppi di area mafiosa (con una crescita, rispetto al semestre precedente, di **15** unità), **222** dalla camorra (aumento di **14** unità), **156** dalla 'ndrangheta (calo di un'unità), **82** dalla sacra corona unita (calo di **6** unità) e **240** da gruppi di altro genere e matrice (diminuzione di un' unità).

Le dichiarazioni dei testimoni riguardavano, in **17** casi, fatti di mafia (con una diminuzione, in sei mesi, di **3** unità) e in altri **10**

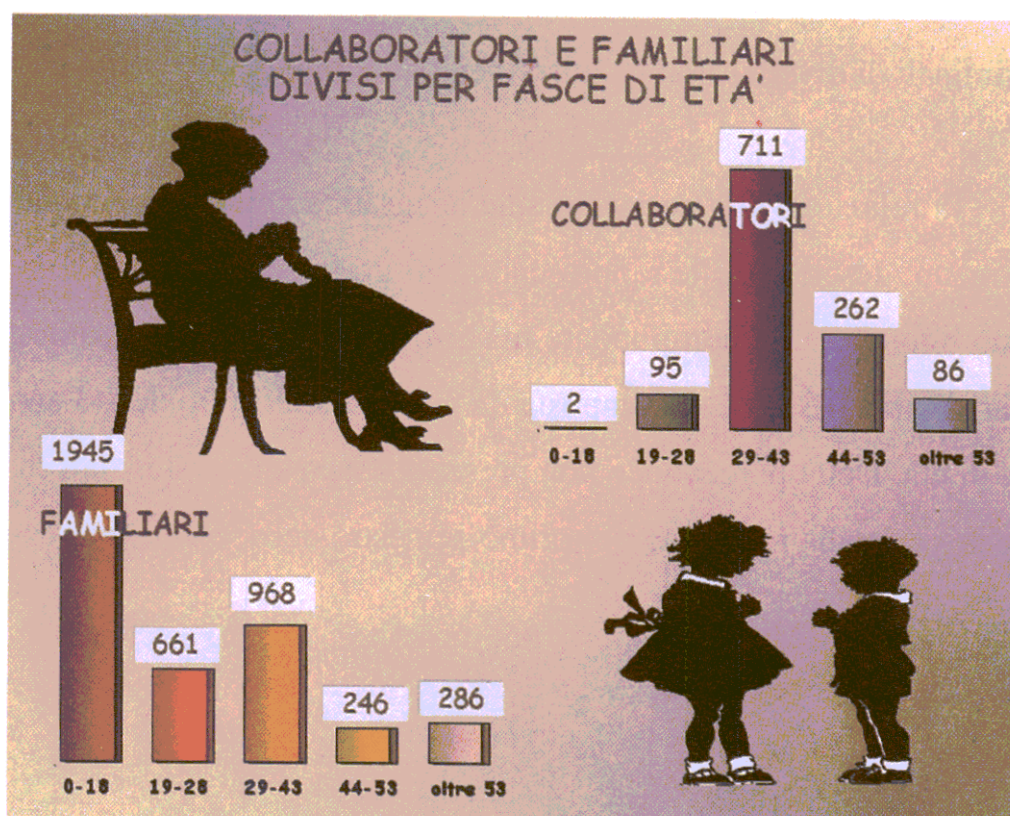


reati commessi dalla camorra (diminuzione di un'unità). I testimoni per delitti commessi dalla 'ndrangheta erano **10** (uno in meno rispetto ai primi sei mesi del 1999), **3** quelli su attività criminali della sacra corona unita (uno in meno) e **16** quelli su organizzazioni criminali di diverso ambito (incremento di **3** unità).

In relazione alla composizione anagrafica della popolazione protetta, descritta nelle rappresentazioni grafiche che seguono, si può notare che la componente maggioritaria tra i collaboratori, pari a circa il **73,5%**, è composta da persone al di sotto dei 43 anni di età. Detta percentuale non presenta variazioni sostanziali rispetto a quella registrata nel primo semestre del 1999. È interes-

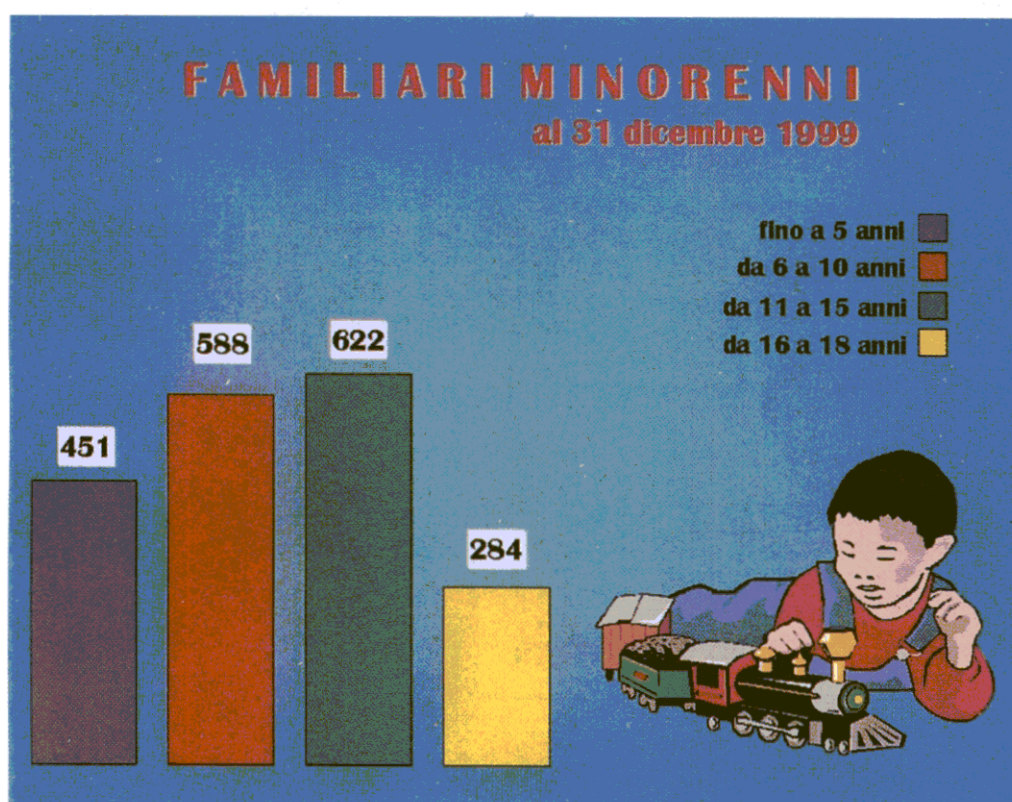


sante notare che, negli ultimi sei mesi del 1999, sono entrati nel sistema della protezione due collaboratori minorenni, cosa che non si verificava dal 1997.

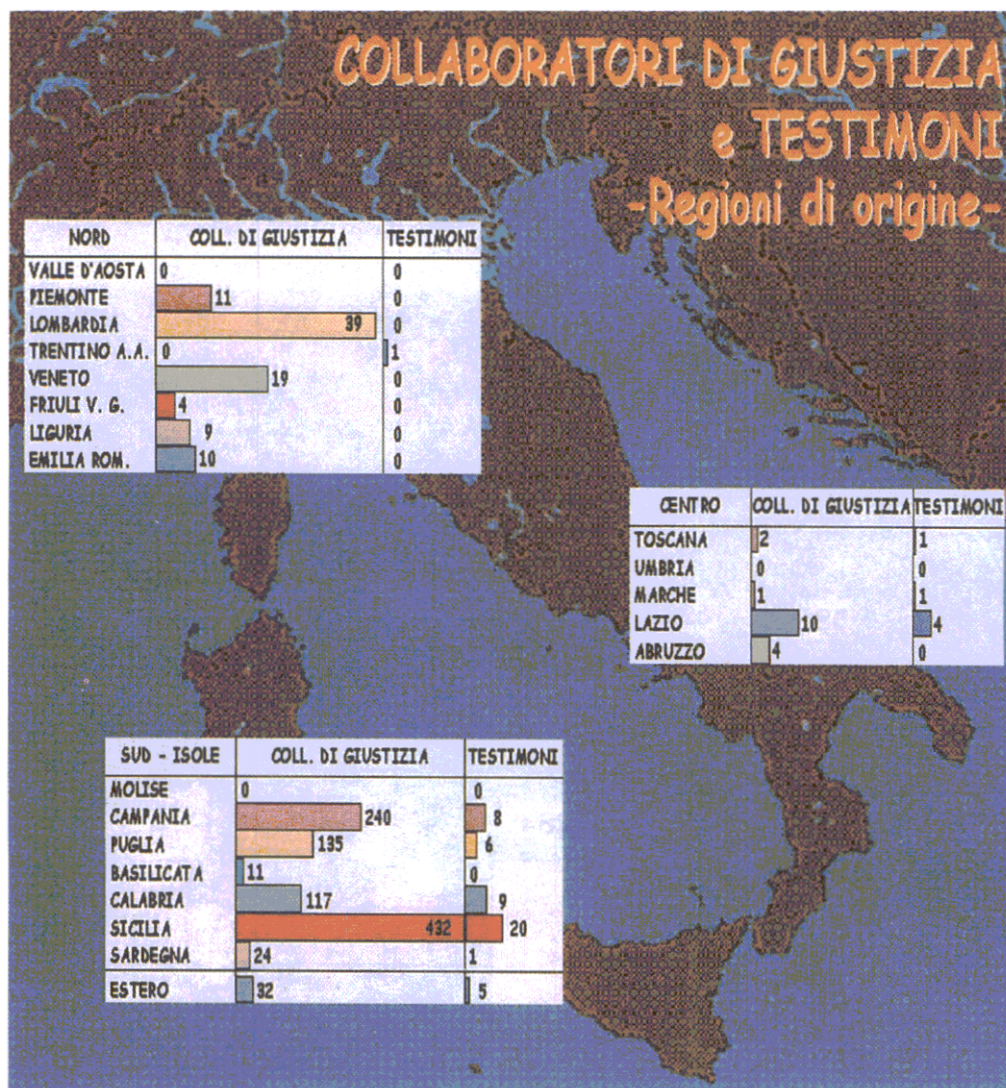


Per quanto riguarda i familiari dei collaboratori, gran parte di essi (**87%**) è costituita da persone al disotto dei 43 anni. Tale dato non registra variazioni sostanziali rispetto a quello dei primi sei mesi del 1999. Non vi sono, altresì, variazioni percentuali relative alla fascia dei familiari minorenni sotto protezione, che continuano a rappresentare il **47%** del totale dei familiari protetti. Si conferma, quindi, la necessità di dedicare il massimo impegno nell'affrontare le problematiche relative al

mondo dei giovani sotto protezione, la cui disciplina di dettaglio è affidata, nel disegno di legge di riforma, ad un apposito atto regolamentare.

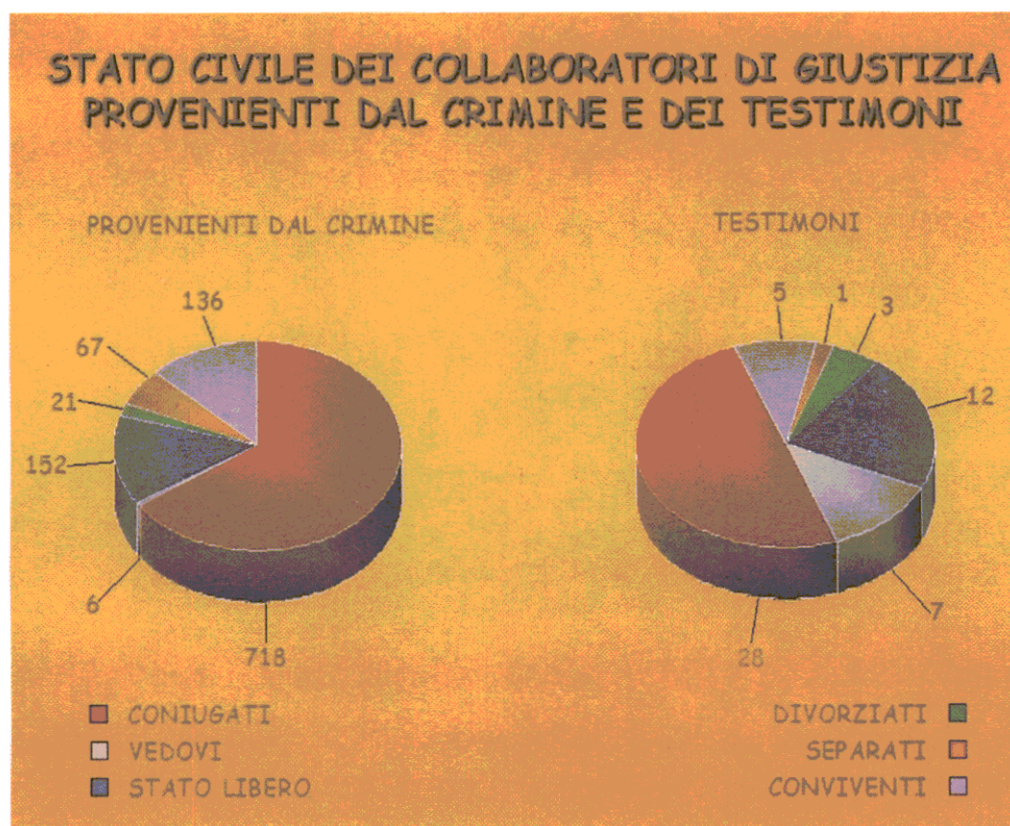


Il dato sulle Regioni di provenienza dei collaboratori consente di rilevare, rispetto allo scorso semestre, un lievissimo calo tra quelli originari dell'Italia settentrionale e centrale (due unità nella prima, una nella seconda). Vi è stato invece un aumento dei collaboratori provenienti dalle Regioni meridionali, concentrato in Sicilia e Campania (dove si sono registrati, rispettivamente, 18 e 15 collaboratori in più). Questo dato è di



estremo interesse per la distribuzione dei collaboratori nelle varie località protette.

Non si rinvencono significative variazioni nello stato civile dei collaboratori della giustizia. Il **65%** di essi sono coniugati, circa il **14%** celibi o nubili, il **12%** convivono, l'**8%** sono separati o divorziati e circa l'**1%** in stato di vedovanza.



Va infine segnalato che, negli ultimi sei mesi del 1999, sono nati **36** bambini (**23** maschi e **13** femmine) figli di persone sotto protezione.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO II

L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1. L'attività di verifica

Uno dei compiti più impegnativi della Commissione Centrale è quello della verifica periodica dei programmi di protezione. Si tratta cioè di un controllo dello stato di attuazione di questi ultimi e della permanenza dei presupposti in base ai quali furono adottati, effettuato ogni anno, ai sensi dell'art. 5, comma 7, del D.I. 24 novembre 1994, n. 687.

In questa attività, la Commissione utilizza, come elementi necessari, ma non vincolanti per la relativa decisione, sia i pareri forniti dalla Autorità Giudiziarie proponenti sullo stato dei procedimenti originati dalla collaborazione e sull'attualità del pericolo scaturito da essa, sia le informazioni del Servizio Centrale di Protezione sul comportamento dei destinatari del programma e sul loro processo di reinserimento sociale.

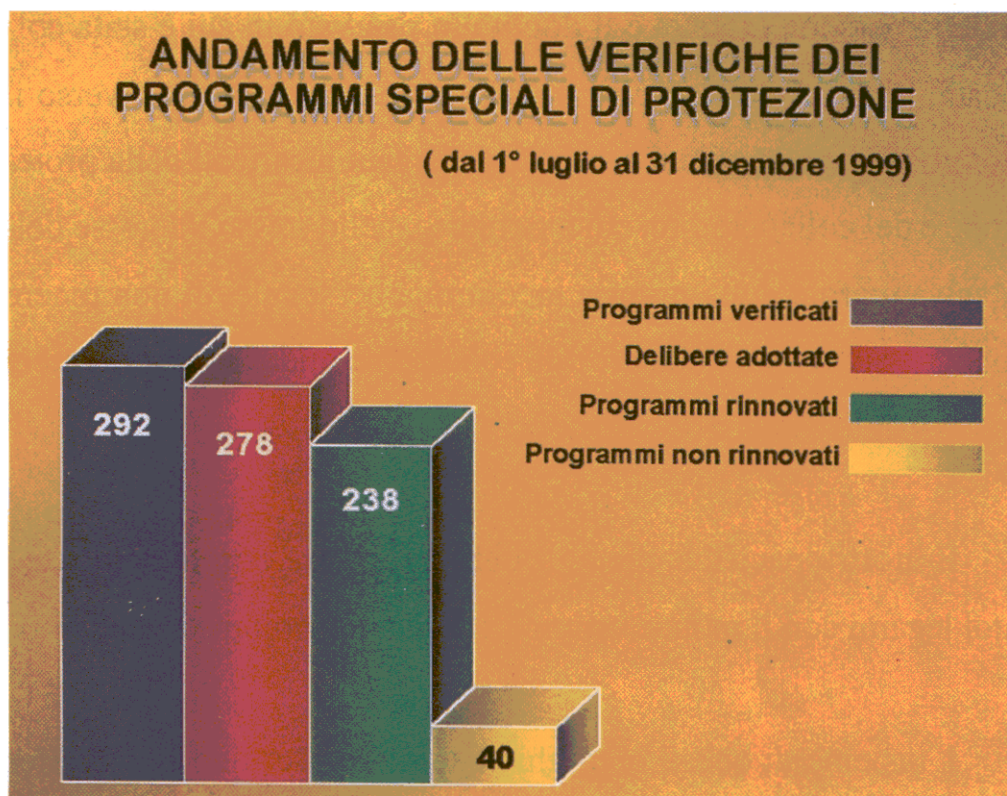
Alla luce di tali valutazioni, il predetto Collegio decide, in

piena autonomia, se rinnovare o meno il programma di protezione.

Negli ultimi sei mesi del 1999, la Commissione ha sottoposto alla descritta verifica **292** programmi di protezione. Di questi ultimi, **238** sono stati rinnovati per ulteriori 12 mesi, mentre altri **40** non sono stati prorogati. Tale decisione è stata motivata, in **23** casi, dalla mancata osservanza degli obblighi comportamentali previsti dal programma di protezione, che il destinatario si impegna a rispettare all'atto della sottoscrizione di quest'ultimo. In altri **17** casi, la Commissione ha ritenuto non necessaria la proroga del programma, in quanto i procedimenti penali originati dalle dichiarazioni degli interessati erano prossimi all'esaurimento. Era quindi venuto meno un pericolo di gravità e attualità tali da richiedere il mantenimento del programma, mentre, nel contempo, si era avviato con risultati positivi il processo di reinserimento sociale.

In altri casi, la Commissione ha rinviato la propria decisione, richiedendo alle Autorità giudiziarie o al Servizio Centrale di Protezione informazioni supplementari.

Da sottolineare, poi; che **78** programmi di protezione sono stati modificati: in **56** casi, essi sono stati estesi, su proposta dell'Autorità giudiziaria, ad altri familiari del collaboratore, mentre in **22** il numero dei soggetti ricompresi è stato ridotto.



2. Il comportamento dei collaboratori della giustizia

Quando si parla di protezione dei collaboratori della giustizia, uno dei problemi più costantemente avvertiti è quello del loro comportamento nel corso della vigenza del programma speciale.

Quest'ultimo, per poter garantire la sicurezza dei destinatari, richiede da parte loro l'osservanza di una serie di regole, volte essenzialmente ad impedire che essi siano individuati, per possibili ritorsioni, dai soggetti criminali coinvolti dalle loro dichiarazioni. È dunque indispensabile che alcuni dati, quali l'identità di copertu-

ra della persona protetta e il domicilio riservato in cui è stata collocata, non trapelino all'esterno. Ciò è possibile solo attraverso il reciproco impegno in tal senso degli Organi incaricati della protezione e del collaboratore, cui è richiesto, nello stesso interesse della salvaguardia della propria incolumità personale, di non tenere condotte rivelatrici della propria condizione o idonee a permettere la sua localizzazione sul territorio.

È inoltre pacifico che egli debba recidere completamente i suoi legami con il mondo criminale e che non commetta più reati.

L'insieme di questi obblighi costituisce il cosiddetto "codice comportamentale" che fa parte integrante del programma di protezione e che ogni persona protetta si impegna a rispettare all'atto dell'ingresso nel sistema, pena la revoca o il mancato rinnovo del programma, su decisione della Commissione Centrale.

La normativa vigente prevede la possibilità di revoca del programma sia nell'ipotesi di un reinserimento dei destinatari nel circuito criminale, sia in quella di una condotta di vita tale da comportare un mutamento o una cessazione dello stato di pericolo nato dalla collaborazione.

Nel secondo semestre del 1999, le persone protette (familiari compresi) segnalate alla Commissione dal Servizio Centrale di

Protezione per aver violato, almeno una volta, il codice comportamentale sono state in tutto **146** (**145** dei quali erano titolari del programma speciale di protezione, mentre uno era sottoposto alle misure urgenti, in attesa della deliberazione della Commissione sulla concessione del programma). Il totale delle violazioni commesse è stato di **259, 204** delle quali costituiscono comportamenti non penalmente illeciti, ma contrari agli obblighi di riservatezza previsti dal programma.

Nei restanti **55** casi, le infrazioni hanno dato luogo a denunce all'Autorità Giudiziaria (**25** per reati contro l'amministrazione della giustizia, **10** per delitti contro la persona, **7** per delitti contro il patrimonio, **3** per reati contro la Pubblica Amministrazione, **1** per traffico di stupefacenti e **9** per reati di altro genere).

Nel precedente semestre, si era registrato un numero più alto di violazioni (335, di cui il 21% consistenti in reati), mentre l'ammontare dei loro autori era stato di 188.

In conseguenza di tali segnalazioni, negli ultimi sei mesi del 1999, la Commissione Centrale ha revocato **14** programmi di protezione, mentre altri **23**, nel frattempo scaduti, non sono stati prorogati. Il totale dei programmi revocati o non rinnovati per violazioni comportamentali è stato quindi di **37**, in raffronto ai 41 del precedente semestre, in cui però il numero delle violazioni ri-

scontrate era stato notevolmente maggiore. Negli altri casi, la Commissione ha ritenuto, tenendo anche conto del parere dell'Autorità giudiziaria che aveva formulato la proposta di ammissione, che le infrazioni commesse non fossero di gravità tale da integrare i presupposti di legge per la revoca del programma e ha deciso di richiamare gli autori delle stesse al rispetto degli impegni assunti.



Il controllo dei collaboratori della giustizia resta sempre un problema carico di delicate implicazioni. È sicuramente necessario evitare il loro ritorno al crimine, la cui possibilità è sempre in agguato, trattandosi in gran parte di soggetti dediti, in passato, ad at-

tività delittuose. A ciò, va aggiunto che la maggioranza dei collaboratori è in stato di libertà, in conseguenza dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria legati alla loro posizione processuale, oppure beneficia della detenzione domiciliare.

È però altrettanto vero che non appare possibile una sorveglianza "a vista", continua e ininterrotta, dei collaboratori nelle località protette. Essa graverebbe infatti, dato il loro numero, in modo eccessivo sugli Organi territoriali di Polizia, cui è istituzionalmente conferita, e, soprattutto, correrebbe il rischio di compromettere la loro mimetizzazione sul territorio. Mimetizzazione significa infatti vita anonima, nell'anonimo condominio di una qualsiasi città; una sorveglianza troppo accentuata attirerebbe l'attenzione sul collaboratore, favorendo la sua individuazione.

Ciò non vuol dire che la condotta dei collaboratori della giustizia sia sottratta ad ogni verifica. Una conclusione del genere è, infatti, smentita dalla rilevante quantità di segnalazioni per comportamenti scorretti effettuate dal Servizio Centrale di Protezione. Il controllo viene effettuato dagli Organi territoriali di Polizia, sensibilizzati con continuità in questo senso da apposite circolari del Capo della Polizia, che agiscono in collaborazione con il personale dei Nuclei Operativi di Protezione. Esso avviene sia con visite dirette nelle abitazioni protette, sia con accertamenti telefonici. Queste ultime sono utili soprattutto nel caso dei collaboratori in

detenzione domiciliare, che hanno l'obbligo di rimanere in casa in determinati orari.

L'attività di segnalazione di comportamenti violatori del programma di protezione è finalizzata a consentire alla Commissione Centrale l'esercizio della facoltà di revoca del programma stesso, ad essa conferita dalla legge. Nelle relative decisioni, il predetto Collegio si è sempre ispirato ad un principio di equilibrato rigore, adottando la revoca del programma nei casi in cui i comportamenti tenuti dai destinatari erano tali da rendere impossibile la prosecuzione dello stesso. Va sottolineato che la Commissione ha tenuto ogni volta conto, nelle proprie valutazioni, del parere dell'Autorità giudiziaria proponente e di quello del Procuratore Nazionale Antimafia sulle singole violazioni.

CAPITOLO III

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

1. La protezione

a) Gli accompagnamenti agli impegni processuali

Nel semestre in esame, è proseguita l'attività volta a permettere ai collaboratori della giustizia di presentarsi dinanzi agli Organi della Magistratura per rendere le proprie dichiarazioni.

La comparizione agli impegni di giustizia delle persone sotto protezione è un momento da gestire con particolare attenzione. Le udienze dibattimentali sono infatti pubbliche ed è necessario che il collaboratore possa presenziarvi in condizioni di sicurezza, soprattutto negli spostamenti di andata e ritorno dal domicilio protetto alla sede del processo. Tali spostamenti avvengono sotto scorta dei reparti territoriali delle Forze di Polizia, mentre il Servizio Centrale di Protezione funge da interlocutore tra l'Autorità giudiziaria che richiede di escutere il collaboratore e l'Ufficio di Polizia della località in cui quest'ultimo si trova, in modo che essa venga mantenuta segreta.

Negli ultimi sei mesi del 1999, gli impegni di giustizia richiesti dalle Autorità Giudiziarie sono stati poco più di **10000**, che, sommati agli oltre 9000 del primo semestre, rappresentano circa 20000 spostamenti nel corso dell'intero anno. Si tratta quindi di un impegno di risorse umane e finanziarie di enorme rilevanza e sacrificio per le Forze di Polizia.

Per ridurre quello che viene comunemente definito "turismo giudiziario", l'Amministrazione dell'Interno ha da sempre auspicato un maggior ricorso, da parte della Magistratura, allo strumento delle audizioni a distanza, in conformità alla legge 7 gennaio 1998, n. 11, recante disposizioni in materia.

La "videoconferenza" ha infatti il duplice vantaggio di far risparmiare uomini e mezzi per gli spostamenti e, soprattutto, quello di ridurre la durata di questi ultimi. Spesso, infatti, i collaboratori vengono citati in processi che hanno luogo nelle Regioni di cui sono originari, dove è più intensa la loro esposizione a rischio. La videoconferenza permette loro di rendere la testimonianza senza dover comparire di persona nell'aula dibattimentale, con conseguente diminuzione del pericolo per l'interessato e il personale di scorta.

È quindi senz'altro positivo l'incremento registrato dagli impegni di giustizia effettuati tramite audizione a distanza. Nel

1999, essi sono stati **2815**, rispetto ai 2099 dell'anno precedente e ai 1150 del 1997.

b) La mimetizzazione anagrafica

Negli ultimi sei mesi del 1999, sono stati rilasciati, a cura del Servizio Centrale di Protezione, **1296** documenti di copertura, in raffronto dei 1269 del semestre precedente.



Accanto all'attività di rilascio di tale documentazione, è proseguita quella di rinnovo, in caso di scadenza, dei documenti con generalità reali, di cui sono titolari le persone protette. Per chiarire meglio questo punto, va osservato che, mentre un soggetto sotto

programma di protezione utilizza il documento di copertura, quello con le generalità reali viene custodito dagli Organi incaricati della protezione, in attesa di essere restituito all'interessato all'atto dell'uscita dal programma. Durante tale periodo, il Servizio Centrale di Protezione provvede, se occorre, a rinnovarne la validità, sostituendosi, per motivi di sicurezza, al titolare. Nel semestre in esame, sono stati **286** i documenti rinnovati.

Sono stati anche effettuati **28** trasferimenti in località protetta di posizioni pensionistiche nei confronti di altrettanti soggetti, proseguendo nell'attività che consente alle persone sotto protezione titolari di trattamenti previdenziali di riscuotere i relativi emolumenti senza dover tornare ogni volta nel Comune di originaria residenza.

È stata anche imponente l'attività di spostamento della residenza anagrafica delle persone sotto protezione in località diverse da quelle di origine. Ciò è importante soprattutto per garantire l'esercizio del diritto di voto in occasione delle consultazioni elettorali senza rendere necessario il ritorno nei Comuni in cui gli interessati risiedevano prima di beneficiare del programma. Negli ultimi sei mesi del 1999, sono stati ben **1211** i trasferimenti di residenza effettuati con tali modalità. È altresì doveroso precisare che tutte le persone titolari di programma di protezione che godano del diritto di voto e che manifestino la volontà di esercitarlo vengono

accompagnate sotto scorta nel Comune di originaria residenza per il tempo necessario al suo espletamento.

Nel semestre in esame, è proseguita l'attività di attribuzione del cambio di generalità alle persone sotto protezione. Quest'ultimo è uno strumento adottato in casi eccezionali, a richiesta dell'interessato e su specifica decisione della Commissione Centrale. Esso permette di ricostruire completamente l'identità anagrafica delle persone sotto protezione, in modo da favorire il loro reinserimento sociale in condizioni di sicurezza. I procedimenti definiti con la firma dei relativi decreti attributivi delle nuove generalità da parte dei Ministri dell'Interno e della Giustizia sono stati **17**, in raffronto ai **26** del precedente semestre. In altri **5** casi la procedura si è conclusa con la predisposizione dei nuovi documenti, mentre in altri **28** è stata avviata l'istruttoria preliminare alla decisione della Commissione Centrale.

c) Le misure alternative al carcere

Al 31 dicembre 1999, su un totale di 1100 collaboratori provenienti dal mondo del crimine, quelli ristretti in Istituti carcerari erano **245**, mentre **281** usufruivano delle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario. I restanti **574** erano invece in stato di libertà, in virtù di provvedimenti emessi dall'Autorità giu-

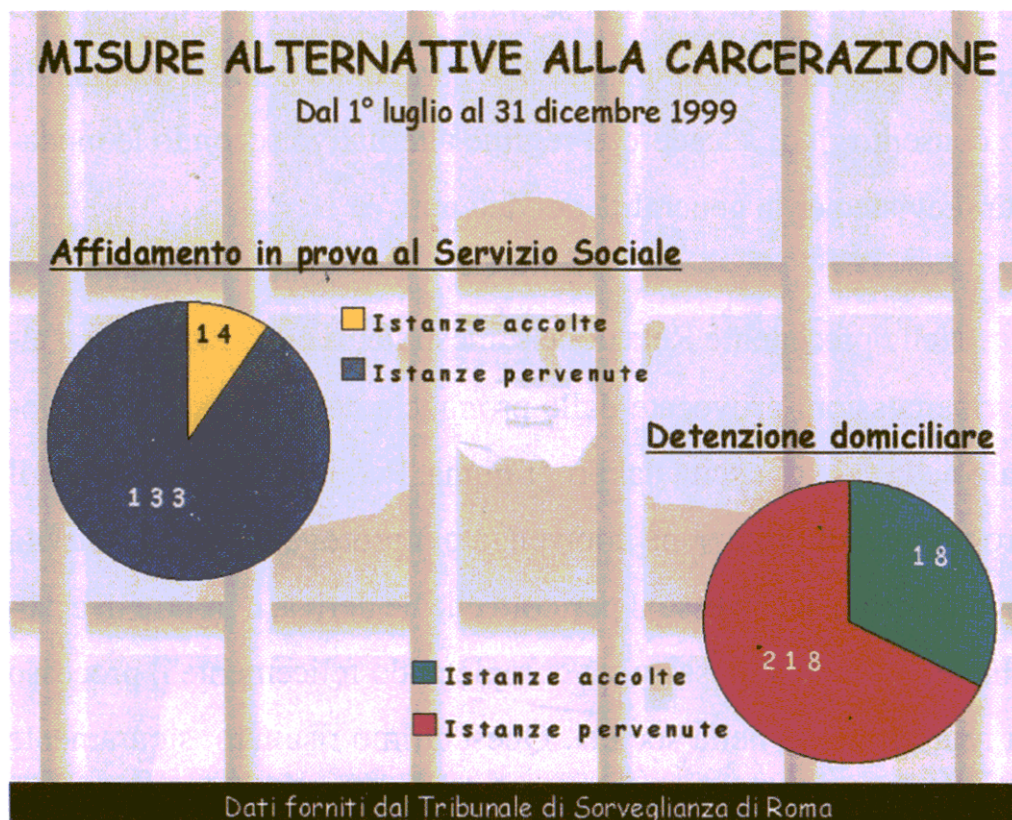
diziaria e legati alla loro posizione processuale, senza alcuna relazione con il programma speciale di protezione.



Secondo l'art. 13 ter della legge 82/1991, anche i detenuti ammessi allo speciale programma di protezione possono accedere alle misure alternative alla detenzione previste nel capo VI della legge 26 luglio 1975, n. 354 (come ad esempio la possibilità di espia-re parte della pena in regime di detenzione domiciliare). La procedura di accesso a tali misure per i collaboratori della giustizia prevede però modalità diverse da quelle vigenti per il resto della popolazione carceraria. Essi infatti possono ottenere il regime alternativo indipendentemente dai limiti di pena e la decisione in meri-

to è di competenza del Tribunale di Sorveglianza di Roma, previo parere, non vincolante, della Commissione Centrale, che lo emette dopo aver acquisito informazioni dal Pubblico Ministero presso il giudice competente per i reati in ordine ai quali è stata prestata la collaborazione.

Il grafico che segue indica il rapporto, registrato negli ultimi sei mesi del 1999, tra le istanze di affidamento in prova al servizio sociale e di detenzione domiciliare pervenute da titolari del programma di protezione e quelle accolte dal Tribunale di Sorveglianza di Roma.



L'art. 13 ter della legge 82/1991 stabilisce, come si è visto, che i collaboratori della giustizia possano usufruire dei benefici penitenziari senza necessariamente aver scontato un periodo minimo di pena in carcere. Si tratta di un regime derogatorio, che è inscindibilmente connesso alla permanenza nel programma di protezione, come è stato ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 227 del 7/11 giugno 1999.

Di conseguenza, colui che perde a qualunque titolo il programma di protezione, anche senza aver commesso violazioni del medesimo, non dovrebbe più usufruire dei benefici penitenziari. È quindi altamente probabile il suo ritorno in carcere, a meno che non abbia in precedenza già scontato in detenzione, nel periodo precedente alla collaborazione, una parte della pena di durata tale da consentirgli di accedere al regime alternativo secondo le modalità previste per la generalità dei detenuti.

Nella precedente Relazione semestrale, si è già fatto cenno alle ripercussioni provocate dalla pronuncia della Corte Costituzionale nella fase di uscita dal programma. Può infatti accadere che il programma di protezione non venga più prorogato perché l'attività collaborativa, e con essa il pericolo che ne deriva, è in fase di esaurimento e che l'interessato sta completando felicemente il processo di reinserimento nella società. Quest'ultimo risultato, sicuramente positivo, rischia di essere vanificato se il collaboratore viene di

nuovo rinchiuso in carcere perché perde, assieme al programma, i benefici penitenziari.

In questi casi, la Commissione Centrale informa la Magistratura di Sorveglianza, competente a decidere sulla concessione delle misure alternative, che la revoca del programma non discende da condotte imputabili al collaboratore, bensì da fattori oggettivi.

È il caso di ricordare, per una più completa comprensione del problema, che il disegno di legge di riforma della protezione contiene un aspetto innovativo della disciplina sui benefici penitenziari. Viene previsto infatti che l'accesso alle misure alternative al carcere per le persone ammesse allo speciale programma di protezione possa avvenire solo se esse abbiano scontato almeno un quarto della pena inflitta o dieci anni, nel caso di ergastolo.

2. L'assistenza

a) Le spese per l'assistenza economica

La legge 82/1991 ha stabilito che gli interventi di assistenza a favore dei collaboratori della giustizia contenuti nei programmi speciali di protezione siano dovuti solo se servano ad assecondare efficacemente le misure di protezione disposte. Essi devono quin-

di assicurare un minimo sostegno economico che non vanifichi le misure tutorie concretamente realizzate.

Il grafico che segue mostra le percentuali di spesa relative al secondo semestre 1999.



Si può notare che le voci di spesa riguardano essenzialmente i canoni di locazione delle abitazioni in cui vengono trasferite le persone protette, gli assegni mensili di mantenimento e il rimborso delle spese legali per i fatti commessi anteriormente alla collaborazione.

L'assegno mensile viene adeguato ogni anno, secondo quanto previsto dal regolamento adottato il 24 novembre 1994 dai Ministri

dell'Interno e della Giustizia, all'indice Istat dei consumi delle famiglie del centro-nord. Le eventuali integrazioni aggiuntive possono essere decise dalla Commissione Centrale, ma solo in presenza di una motivata richiesta dell'Autorità giudiziaria proponente e in presenza di esigenze particolari. In tali casi, può essere richiesto anche il parere del Procuratore Nazionale Antimafia. L'ammontare dell'assegno di mantenimento non è dunque frutto di decisioni arbitrarie, bensì è ricondotto a precisi criteri di massima contenuti nella normativa.

La rappresentazione grafica denota che una cospicua parte della spesa, anche se in misura inferiore a quella registrata negli ultimi anni, è costituita dal rimborso delle prestazioni per l'assistenza legale.

Per sgombrare il campo da possibili equivoci, è doveroso premettere che ogni collaboratore della giustizia sceglie autonomamente il proprio legale, senza alcun intervento della Commissione o del Servizio Centrale di Protezione. Quest'ultimo si limita ad erogare ai difensori il compenso per le loro prestazioni, in base ai parametri contenuti nel citato regolamento del novembre 1994, secondo il quale tali pagamenti comprendono gli onorari o compensi per un solo avvocato o procuratore legale e sono circoscritti a fatti commessi prima dell'ingresso nel programma.

La Commissione Centrale ha indicato, fin dal luglio 1996, al-

cuni limiti massimi entro i quali contenere i predetti compensi, comunque stabiliti nella media prevista dal D.M. 5 ottobre 1994, n. 585, relativo al tariffario legale. Essa ha inoltre stabilito che possa essere effettuato il pagamento delle spese legali in favore dei testimoni sotto protezione, quando questi ultimi si costituiscono parte civile nei procedimenti in cui rendono le proprie dichiarazioni.

Le erogazioni per l'assistenza legale continuano ad assorbire una parte consistente dei finanziamenti destinati al sistema di protezione, soprattutto a causa dei numerosi procedimenti in cui i collaboratori devono rendere le loro dichiarazioni. Per giungere ad una loro riduzione complessiva, e' in fase di progetto una revisione dei criteri stabiliti nel luglio 1996.

b) Il reinserimento sociale

Il programma speciale di protezione è uno strumento temporaneo che garantisce sicurezza ed assistenza alle persone esposte ad un eccezionale livello di pericolo per la loro attività di collaborazione con la giustizia. In virtù di queste sue caratteristiche, esso non può avere una durata indefinita, ma deve essere finalizzato al reinserimento sociale delle persone che vi sono sottoposte.

In questa prospettiva, acquista una grande importanza il pro-

blema di agevolare la ricerca di una sistemazione lavorativa, che permetta agli interessati di condurre, una volta usciti dal programma, una vita normale, senza tentazioni di ritorno al crimine.

Una strategia in questo senso presenta tuttavia numerose difficoltà. Innanzitutto, la normativa vigente non offre concreti strumenti al riguardo. Essa si limita infatti a prevedere, in maniera del tutto generica, la possibilità di inserire nel programma di protezione misure per il reinserimento economico e sociale, senza fornire alcuna indicazione sul contenuto di tali interventi.

Va inoltre tenuto presente il delicato momento che il mercato del lavoro sta attraversando nel nostro Paese, con le relative conseguenze sull'occupazione. Queste ultime sono particolarmente accentuate nei confronti dei collaboratori della giustizia, che in molti casi non hanno un'adeguata formazione scolastica né esperienze lavorative pregresse.

L'azione del Servizio Centrale di Protezione nel reinserimento lavorativo delle persone protette mira a due obiettivi: la conservazione dell'eventuale posto di lavoro di cui esse erano titolari prima dell'ingresso nel programma e la fornitura, a coloro che non svolgevano alcuna attività lavorativa prima dell'accesso al sistema tutorio, di strumenti amministrativi con i quali poter inserirsi nel mondo del lavoro, in condizioni di parità con gli altri cittadini.

Per quanto concerne il primo punto, nel semestre oggetto della presente Relazione, si sono registrati 6 casi di trasferimenti, dalle località d'origine a quelle protette, di posti di lavoro ricoperti precedentemente da persone entrate nel sistema della protezione, utilizzando le necessarie cautele per impedire possibili localizzazioni. In altri 7 casi, in cui gli interessati erano dipendenti della Pubblica Amministrazione, si è ricorsi all'istituto dell'aspettativa, che ha permesso loro di conservare l'impiego anche durante la protezione.

Occorre aggiungere, a tale proposito, che l'attività di trasferimento delle attività lavorative in località protetta o, perlomeno, quella di conservazione del posto di lavoro durante il periodo di protezione presentano notevoli difficoltà quando il lavoro è prestato alle dipendenze di piccole o medie imprese non articolate sul territorio nazionale. Nei casi di rapporti di lavoro alle dipendenze di Enti pubblici o imprese private di rilevanza extraregionale, è infatti possibile utilizzare, in ambito pubblico, gli istituti del comando e dell'aspettativa oppure trasferire, secondo le norme stabilite nei contratti di lavoro, gli interessati in un'altra località, dove possono continuare a svolgere le loro mansioni. Ciò non riesce possibile quando essi siano dipendenti di piccole o medie imprese, di solito circoscritte in una singola realtà locale e alle quali non sono applicabili strumenti giuridici per il mantenimento del posto di lavoro.

In materia, il disegno di legge sulla riforma della protezione prevede l'emanazione di un apposito atto regolamentare, che disciplini le modalità di conservazione e trasferimento dell'attività lavorativa espletata dalle persone che entrano nel programma.

In relazione all'attività per l'inserimento nel mondo del lavoro delle persone sotto protezione, nel semestre in esame sono stati rilasciati **70** libretti di lavoro e **22** codici fiscali con generalità di copertura. I libretti di lavoro hanno l'importante funzione di consentire ai titolari l'accesso, in condizioni di sicurezza, ai corsi di formazione e aggiornamento professionale, in modo da permettere loro di acquisire titoli spendibili sul mercato del lavoro. Infatti, grazie agli accordi ormai da tempo consolidati tra il Servizio Centrale di Protezione e gli Uffici preposti all'avviamento al lavoro, è possibile convertire con i nominativi reali gli attestati di formazione conseguiti con le generalità di copertura.

Nel semestre in esame, sono state **18** le persone sotto protezione iscritte a corsi professionali, tra cui **3** minori. L'inserimento nei corsi professionali, unitamente alla garanzia, per i minori, di poter continuare gli studi anche durante il programma di protezione, sembra, allo stato attuale, la via più praticabile per consentire alle persone protette un futuro reinserimento sociale.

Nello stesso periodo, il Servizio Centrale di Protezione ha pro-

seguito l'attività di collaborazione con le Istituzioni competenti in materia di occupazione per agevolare l'inserimento delle persone protette in attività di lavoro dipendenti. Tale opera incontra però notevoli ostacoli, dovuti alla già rilevata assenza di mezzi legislativi, al difficile momento occupazionale e alle lacune in materia di titoli di studio e formazione professionale delle persone protette. Nella seconda metà del 1999, 6 di esse, fra cui 3 testimoni, sono riuscite, tuttavia, grazie a quest'opera di intermediazione, ad ottenere posti di lavoro per cui avevano i necessari requisiti.

Non si possono trascurare, nel campo del reinserimento sociale, i risultati conseguiti grazie ai trattamenti di sostegno economico (capitalizzazione delle misure di assistenza) deliberati dalla Commissione Centrale. Si tratta di finanziamenti, commisurati agli importi mensili del canone di locazione dell'alloggio protetto e dell'assegno mensile di mantenimento moltiplicati per il periodo di prevedibile durata del programma, che vengono erogati ai collaboratori che ne facciano richiesta. La loro finalità è quella di permettere, nei casi in cui gli apporti collaborativi si stiano avviando al termine, una fuoriuscita degli interessati dal programma in condizioni di sicurezza, fornendo una minima piattaforma economica per intraprendere attività commerciali o artigiane.

Le capitalizzazioni, peraltro di modesta entità, non hanno quindi carattere di premio o ricompensa, bensì costituiscono

semplicemente trattamenti di sostegno sociale, il cui scopo è di favorire, attraverso il raggiungimento dell'autonomia economica, il rientro delle persone protette nella vita di tutti i giorni. Nel semestre in esame, l'erogazione della capitalizzazione, e la contestuale non proroga del programma di protezione è stata deliberata in 17 casi.

Sempre ai fini di agevolare le persone protette nell'intraprendere attività artigianali o commerciali, l'opera di collaborazione tra il Servizio Centrale di Protezione e gli Uffici deputati al riconoscimento e al rilascio delle relative autorizzazioni ha consentito, nel secondo semestre 1999, di iscrivere 6 persone sotto programma di protezione alle Camere di Commercio. L'iscrizione è avvenuta con le generalità reali, dopo aver adottato gli opportuni accorgimenti per evitare la localizzazione della sede dell'attività.

c) L'assistenza sanitaria

Nelle precedenti Relazioni semestrali, è stato ampiamente rappresentato che le persone protette sono state progressivamente dotate di tesserini sanitari con le generalità di copertura. Tali documenti hanno lo scopo di consentire agli interessati di usufruire delle prestazioni delle strutture sanitarie pubbliche, senza compromettere la loro riservatezza. Il ricorso al sistema sanitario naziona-

le ha permesso gradualmente di ridurre le spese destinate alle prestazioni mediche.

Nel novembre del 1999, è stata portata a termine la riorganizzazione dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione. Si è infatti inaugurata una sede supplementare del predetto Ufficio, e ne è stato aumentato il personale. A tale proposito, si sottolinea che sono stati inseriti nell'Ufficio sanitario due Direttori tecnici psicologi della Polizia di Stato, il cui compito è di assicurare assistenza qualificata nelle situazioni di disagio avvertite dalle persone protette, e in particolare dai minori.

La tipologia di tali situazioni non ha carattere di uniformità. Le cause possono risiedere sia nei problemi legati all'esistenza vissuta prima dell'ingresso nella protezione, sia nella difficoltà di inserimento nella località in cui si viene trasferiti, sia nella concorrenza di entrambi i fattori. È chiaro quindi che l'assistenza fornita dagli psicologi, sempre su richiesta degli interessati, assume connotati diversi a seconda delle specifiche situazioni.

Per quanto riguarda gli aspetti quantitativi dell'attività di assistenza medica nei confronti delle persone protette, l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione ha eseguito, nel secondo semestre del 1999, **83** visite ambulatoriali, di cui **37** nella nuova sede decentrata. Le visite erano finalizzate sia ad accerta-

menti clinici, che ad adempimenti medico-legali (rilascio di patenti, visite di idoneità alla leva e accertamenti disposti dall'Autorità Giudiziaria). Altre **41** visite specialistiche ed accertamenti diagnostici hanno avuto luogo presso il Centro Clinico della Polizia di Stato in Roma.

Al momento attuale, i collaboratori che hanno fatto ricorso, per vari motivi, all'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione, sono ben **1040**, ai quali vanno aggiunti **2812** familiari.

In **268** casi, che riguardano patologie particolarmente rilevanti, l'Ufficio sanitario provvede a seguire e ad aggiornare costantemente le situazioni individuali, interagendo, se necessario, con le strutture sanitarie della Polizia di Stato e con quelle pubbliche. In casi particolari, i medici del predetto Ufficio sono anche intervenuti nelle località in cui le persone protette si trovano, anche per coordinare in maniera ottimale il supporto del Servizio Sanitario nazionale.

Per snellire la trattazione dell'ingente mole di pratiche relative alle esigenze terapeutiche delle persone protette, soprattutto per quanto riguarda le richieste di rimborso per l'acquisto di medicinali, sono stati predisposti dei modelli standard, che vengono trasmessi all'Ufficio sanitario dai Nuclei Operativi di Protezione. La trasmissione dei modelli, resa operativa già dall'ottobre 1999,

consente di rendere più celere il controllo e l'eventuale procedura di rimborso delle spesa, nonché l'aggiornamento delle posizioni sanitarie.

L'Ufficio sanitario ha continuato, nel semestre in esame, a seguire i cicli di vaccinazione obbligatoria dei bambini sotto protezione. Le posizioni seguite sono **347**, con il costante aggiornamento dei dati, in modo che non si verificchino interruzioni delle vaccinazioni.

L'iniziativa di maggiore portata innovativa adottata negli ultimi sei mesi del 1999 è stata indubbiamente l'inserimento degli psicologi nell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale. L'esperienza di questi anni ha infatti permesso di rilevare che le persone protette, ed in particolare i minori, presentano situazioni di disagio emotivo, dovute sia all'ambiente di provenienza che alle difficoltà di inserimento in contesti sociali nuovi, dove, per giunta, essi devono osservare condotte di vita in condizioni protette e mimetizzate.

L'attività degli psicologi si sta quindi indirizzando verso l'individuazione di tali disagi e i possibili interventi di supporto. In una prima fase, gli psicologi hanno effettuato, su richiesta degli interessati, **24** visite presso l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale, oltre a diversi interventi nelle varie località protette.

Le prospettive future dell'operato degli psicologi si stanno comunque indirizzando prioritariamente verso l'area minorile delle persone protette, che, oltre ad essere numericamente rilevante, costituisce quella in cui le difficoltà di reinserimento sono avvertite con maggior sensibilità.

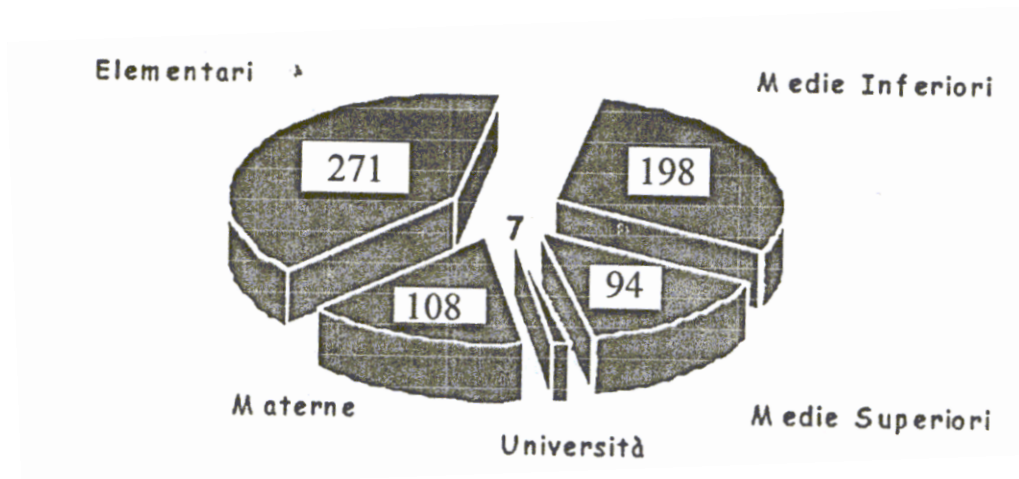
c) I minori

Al 31 dicembre 1999, i minori sottoposti alle misure di protezione erano **1947**. Di essi, **2** sono collaboratori della giustizia, mentre i restanti **1945** sono familiari di collaboratori sottoposti a protezione.

I minori costituiscono dunque la fascia maggioritaria del totale delle persone sotto protezione. Nello specifico, tra i **1945** familiari, **451** hanno meno di 5 anni di età, **1210** sono coloro tra i 5 e i 14 anni e **284** tra i 15 e i 17.

L'attività del Servizio Centrale di Protezione si è indirizzata in primo luogo ad assicurare loro il diritto all'istruzione. Nel secondo semestre del 1999, sono state realizzate **379** iscrizioni alle scuole elementari e materne, **198** alla scuola media inferiore e **94** ad Istituti di istruzione secondaria di secondo grado.

ISCRIZIONI SCOLASTICHE EFFETTUATE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE



La costante collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione ha consentito di ridurre al minimo i tempi richiesti per le iscrizioni, anche nei casi di improvvisi cambiamenti di località per motivi di sicurezza.

Nel campo scolastico, si è già fatto cenno all'attività di controllo dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione sulle vaccinazioni obbligatorie, che consente di aggiornare costantemente i relativi cicli ed evitare che essi si interrompano. Grazie alla collaborazione con le Amministrazioni locali, inoltre, anche i bambini sotto protezione che presentano handicap fisici possono usufruire, pur non essendo anagraficamente residenti nella località protetta, dei relativi servizi di accompagnamento a scuola.

Per quanto riguarda il futuro inserimento nella società, la strada più praticabile sembra essere quella della formazione professionale tramite i corsi organizzati dalle Regioni. Nel semestre in esame, 3 minori sono stati iscritti a tali corsi con nominativi di copertura. Come già avviene per i titoli di studio, è possibile, se occorre, riconvertire con il nome reale gli attestati conseguiti con generalità di copertura.

Le innovazioni più significative sono costituite dall'apporto degli psicologi recentemente inseriti nell'Ufficio sanitario. I minori sotto protezione soffrono infatti più degli adulti le difficoltà dovute al trasferimento in un ambiente sociale diverso da quello di origine e spesso di difficile comprensione. I problemi di inserimento sono acuiti dalle pregresse esperienze di vita dei minori: eventi traumatizzanti, famiglie disgregate e legate a modelli di riferimento negativi, se non assenti. Ciò favorisce l'insorgere di reazioni abnormi, che vanno dall'abbandono, alla depressione, ai problemi nell'allaccio di rapporti interpersonali.

Le iniziative che si stanno intraprendendo consistono innanzitutto nell'analisi generale dei disagi. A tale scopo, è stato approntato ed è in fase di distribuzione ai minori protetti un questionario di anamnesi, che consentirà di realizzare un panorama informativo per seguire in maniera diretta i casi più complessi. Con-

temporaneamente, si sta impostando un'opera di formazione specifica del personale dei Nuclei Operativi di Protezione, che possa dare a quest'ultimo elementi per individuare possibili situazioni di disagio psichico, in modo da interessare tempestivamente sia l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione, sia le strutture sul territorio.

La prospettiva futura nel campo è quella di costituire, tramite accordi specifici con le Istituzioni competenti, una rete assistenziale altamente qualificata sui problemi del disagio giovanile, nella quale gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione possano interagire con altri Enti (Uffici minori delle Questure, Tribunali per i Minorenni, strutture specializzate sul territorio). A tale proposito, sono state avviate intese preliminari con la Direzione Sanitaria dell'Ospedale pediatrico "Bambin Gesù" di Roma e con il Dipartimento di Scienze Neurologiche e Psichiatriche dell'età evolutiva dell'Università "La Sapienza" di Roma per una prima fase di indagine ed approfondimento.

Per completare il quadro di riferimento della situazione dei minori sotto protezione, soprattutto in relazione alla sua complessiva evoluzione, è doveroso osservare che il disegno di legge di riforma del settore prevede l'emanazione di un apposito decreto interministeriale, in cui saranno definite specifiche misure di assistenza e reinserimento sociale ad essi destinate.

3. I testimoni protetti

a) L'attività della sezione speciale per la gestione dei testimoni

La legge 15/3/1991, n. 82 non contiene alcuna distinzione tra il collaboratore proveniente dal crimine e il testimone di giustizia, definibile come colui che non è imputato per i fatti per i quali collabora con l'Autorità giudiziaria.

Ne consegue quindi che il testimone è sottoposto allo stesso tipo di misure assistenziali e tutorie previste per il collaboratore proveniente dal crimine.

Ciò rappresenta indubbiamente una lacuna del sistema, spiegabile con il fatto che esso nacque in un momento in cui era imponente l'afflusso di soggetti che si dissociavano dalle associazioni criminali di appartenenza. La legge fu quindi pensata soprattutto per questa categoria di persone, e, in attuazione di essa, venne adottato un programma standard che prevede, come primaria misura di tutela, il trasferimento in una località protetta.

Nel secondo semestre del 1999, i testimoni sotto protezione erano **56**, a fronte dei **59** registrati nei sei mesi precedenti. I familiari sotto protezione nello stesso periodo erano **121**, a fronte dei **125** dei primi sei mesi del 1999.

Secondo l'esperienza acquisita "sul campo" in questi anni da parte del Servizio Centrale di Protezione, i problemi accusati dai testimoni sono riconducibili essenzialmente alle limitazioni imposte dal programma di protezione (soprattutto il doversi allontanare dalla località d'origine) e alle preoccupazioni circa il loro futuro, dovute alle difficoltà di un reinserimento lavorativo adeguato nella società, al trasferimento dell'eventuale posto di lavoro in località protetta e a possibili interventi risarcitori dei danni dovuti alla collaborazione (non bisogna infatti dimenticare che alcuni testimoni sono imprenditori vittime di attività estorsive).

Si tratta indubbiamente di esigenze legittime, che meritano una risposta adeguata. Proprio per questo, in attesa dell'approvazione del disegno di legge di riforma, nel quale il ruolo del testimone di giustizia assume una rilevanza autonoma, sono state adottate alcune iniziative, il cui scopo è separare la gestione dei testimoni da quella degli altri collaboratori.

In primo luogo, è stata istituita, nel Servizio Centrale di Protezione, una sezione speciale che si occupa esclusivamente dei testimoni, assistendoli sia durante la protezione che nella fase di reinserimento al termine del programma.

Contemporaneamente, è stato predisposto, d'intesa con la Commissione Centrale, un modello di programma di protezione

differenziato da quello dei collaboratori provenienti dal crimine. Tale iniziativa è scaturita dal bisogno di dare una risposta concreta al senso di frustrazione lamentato da diversi testimoni nel dover sottoscrivere lo stesso programma previsto per i collaboratori con un passato criminale. Detto programma prevede:

1. l'eliminazione di qualsiasi riferimento a trascorsi criminali (ad esempio, i testimoni non sottoscrivono l'obbligo, espressamente richiesto agli altri collaboratori, di non commettere reati);
2. la previsione di una sistemazione abitativa non inferiore a quella goduta nella località di provenienza;
3. l'assistenza legale in tutti i casi in cui il testimone assuma la qualità di persona offesa dal reato e si costituisca parte civile nel procedimento in cui rende la propria testimonianza.

In alcuni casi, inoltre, la Commissione ha concesso il programma senza trasferire il teste in altra località o lo ha trasferito in una località vicina a quella di origine, da lui indicata. Siffatte decisioni sono state adottate su richiesta degli interessati, ai quali il dover lasciare la località d'origine in conseguenza della scelta, indubbiamente di alto valore civico e morale, di collaborare con la giustizia appariva una misura penalizzante e punitiva.

Nell'adottare tali decisioni, la Commissione ha acquisito tutti gli elementi sulla situazione di pericolo, concludendo che quest'ul-

tima, pur essendo elevata, era compatibile con un'attuazione del programma in sede locale. Tale prassi non potrà però essere generalizzata, ma dovrà essere valutata volta per volta, in relazione alla collaborazione e alla provenienza del pericolo, in modo da assicurare il fine primario del programma, e cioè la sicurezza del destinatario.

Per quanto riguarda l'attività di reinserimento sociale, nel secondo semestre del 1999 4 testimoni sono fuoriusciti dal programma, su loro richiesta e parere favorevole dell'Autorità giudiziaria proponente.

In tali casi, la Commissione ha deliberato in favore degli interessati la capitalizzazione delle misure di assistenza, e cioè un finanziamento quantificato sull'importo mensile delle predette misure moltiplicato per un determinato numero di mesi. Nel quadro di una maggiore attenzione alla fase di rientro dei testimoni nella vita di tutti i giorni, la Commissione ha stabilito, in linea di massima e salve eventuali esigenze da valutare caso per caso, di commisurare la "capitalizzazione" su un periodo di 24 mesi, anziché su 12, come per i collaboratori provenienti dal crimine, in modo da erogare importi più elevati.

Nel semestre in esame, il predetto Collegio ha anche deliberato, su richiesta motivata degli interessati e con l'assenso dell'Auto-

rità giudiziaria proponente, l'aumento dell'assegno mensile di mantenimento nei confronti di **2** testimoni.

Un discorso a parte deve farsi per il reinserimento lavorativo dei testimoni, che rientra nelle generali difficoltà di assicurare un lavoro alle persone che collaborano con la giustizia. Non esiste, nella legge attuale, alcuno strumento in tal senso, bensì tutto è demandato all'attività di intermediazione del Servizio Centrale con datori di lavoro privati, enti pubblici, aziende municipalizzate, società di servizi. In tale contesto, si cerca di privilegiare un canale per i testimoni, anche se vi sono oggettive difficoltà, dovute all'assenza di norme che garantiscano un loro accesso diretto al mondo del lavoro e al difficile momento occupazionale. Il Servizio è tuttavia riuscito, tramite l'operato congiunto della sezione speciale testimoni e di quella per il reinserimento lavorativo, ad ottenere, nel semestre in esame, qualche risultato, contribuendo in maniera determinante a procurare una sistemazione lavorativa stabile a **2** testimoni e a **3** familiari.

Tale attività si è anche indirizzata al mantenimento del lavoro per coloro che ne erano titolari prima dell'ingresso nella protezione. L'obiettivo primario è quello di trasferire il posto di lavoro in un ufficio dell'Ente pubblico o impresa privata di appartenenza situato in una località non a rischio. Se ciò presenta difficoltà, si ricorre alla conservazione dell'impiego tramite l'aspettativa per i dipendenti

pubblici o analoghi strumenti previsti dai contratti di lavoro per quelli privati. Nel caso di dipendenti di piccole o medie imprese, che non dispongono di articolazioni sul territorio, si cerca di procurare, in località protetta, un lavoro analogo a quello precedente, sotto i profili del trattamento economico e delle mansioni esercitate.

La citata sezione speciale si occupa anche dei rapporti tra i testimoni protetti vittime del racket e dell'usura e gli Organi dello Stato preposti alle misure di sostegno economico in questo settore. Tale attività consiste nell'agevolare gli adempimenti richiesti dalla legge per ottenere, se spettanti, mutui facilitati per ripristinare le precedenti imprese o crearne di nuove. Essa si concreta anche nel coinvolgimento di Istituti di credito per ottenere, su richiesta degli interessati, finanziamenti allo stesso scopo.

Nella competenza della sezione speciale testimoni rientrano infine tutti gli aspetti assistenziali relativi a questi ultimi. Il traguardo che ci si propone di raggiungere è quello di assicurare ai testi di giustizia un impatto non traumatico né penalizzante con il sistema della protezione, cercando di fornire una soluzione adeguata alle loro necessità. Ciò vale in particolare per quelle connesse ai diritti fondamentali di ogni individuo (istruzione, salute, benessere personale e familiare). La risposta professionale cui sono chiamati gli operatori della protezione nei confronti dei testimoni protetti deve porsi come scopo di impedire che l'iscrizione scolastica di un

figlio, una prestazione medica o un qualunque adempimento burocratico generino difficoltà, contrasti o tensioni con ricadute sulla qualità della vita degli interessati.

b) Le problematiche

I principali nodi da risolvere sui testimoni di giustizia sotto protezione riguardano il loro trattamento durante il programma e la fase di uscita da quest'ultimo, che deve fornire prospettive concrete di reinserimento sociale.

In relazione alla prima fase, è opportuno riflettere sul tipo di protezione che le Istituzioni possono dare. Il programma di protezione è infatti basato essenzialmente sul trasferimento in una località segreta e sulla schermatura dell'identità. Il trasferimento, e le difficoltà ambientali che esso comporta, sono vissuti spesso dai testimoni in maniera più sofferta rispetto ai collaboratori provenienti dal crimine. Il testimone infatti riflette amaramente che il suo contributo alla verità e alla giustizia ha avuto come effetto il dover lasciare città, amici e relazioni per ricominciare tutto in un altro luogo. Per questo, diversi tra essi chiedono di essere protetti nel loro domicilio di origine, o perlomeno, di non essere costretti a cambiare Regione.

Come già accennato, la Commissione Centrale, alla quale è

demandato il compito di stabilire il contenuto del programma, non è rimasta insensibile a tali esigenze. Essa ha perciò iniziato ad ammettere al programma di protezione alcuni testimoni senza spostarli dalla località di origine, individuando le misure di sicurezza più adatte in collaborazione con il Servizio Centrale di Protezione e le Autorità locali di Pubblica Sicurezza. Un sistema di protezione "rafforzato" in località d'origine potrebbe costituire, in futuro, un incentivo per i nuovi testimoni, che non sarebbero più costretti alla difficile scelta "collaborazione=allontanamento".

Un altro problema da non sottovalutare è quello della libertà di circolazione dei testi protetti sul territorio. Essi, nella loro qualità di cittadini ai quali lo Stato deve sicuramente gratitudine, manifestano infatti disagio per le limitazioni di spostamenti per motivi di sicurezza, soprattutto quelle relative al ritorno in località d'origine per incontrare familiari non sottoposti al programma o per il disbrigo di affari personali. Il Servizio Centrale di Protezione sta cercando di valutare con attenzione tali esigenze, conciliando i legittimi interessi del teste con i necessari aspetti di sicurezza. Si sono compiuti notevoli passi in questa direzione, consentendo con frequenza maggiore che in passato i rientri temporanei dei testi in località d'origine o i loro spostamenti per brevi periodi fuori da quella protetta. La situazione potrà ulteriormente migliorare se, a fronte di una sempre maggiore apertura istituzionale degli organi della protezione, le richieste dei testimoni di una maggior libertà di

movimento saranno ragionevoli e fondate. È chiaro che il sistema della protezione deve dimostrare antenne particolarmente sensibili alle legittime esigenze dei testimoni. Ciò potrà essere più facile se anche questi ultimi assumeranno un atteggiamento di collaborazione con gli operatori della protezione, cosicché possano evitarsi contrapposizioni rigide da ambo le parti.

Queste considerazioni sono valide anche per tutti gli aspetti della vita dei testi durante la protezione. Si è affermata, nel corso del tempo, la necessità di gestire separatamente le loro problematiche rispetto a quelle dei collaboratori con trascorsi criminali. Ciò significa, in concreto, dare qualcosa in più ai testi, proprio per evitare loro di vivere un'esistenza blindata, piena di limitazioni e divieti. Questo qualcosa in più deve necessariamente tradursi in interventi mirati a prevenire e attenuare ogni possibile disagio. Una corretta ed efficace assistenza ai testi protetti deve dunque rispondere prontamente, con soluzioni idonee, ai problemi di sistemazione alloggiativa, assistenza economica, situazioni patrimoniali pregresse, inserimento nella località protetta. Si dovrà quindi sviluppare una cultura della protezione, di cui sono già state poste le basi, che veda nel testimone di giustizia non un problema burocratico da rimuovere, bensì un cittadino da sostenere durante la protezione e al quale garantire, in futuro, un soddisfacente progetto di vita.

Appare opportuno, a questo punto, riportare l'attenzione sulla

fase di uscita dal programma e di reinserimento nella vita quotidiana. Nelle pagine precedenti, si è avuto modo di riferire sulle iniziative adottate in merito dalla Commissione Centrale e dal Servizio Centrale di Protezione: finanziamenti per il reinserimento tramite la "capitalizzazione" delle misure di assistenza, attività per agevolare il reperimento di posti di lavoro e il mantenimento di quelli ricoperti in precedenza, interessamento degli Organi preposti alle misure risarcitorie per i testi protetti vittime del racket e dell'usura.

A tale proposito, va aggiunto che diversi testimoni sotto protezione erano titolari, in località d'origine, di imprese artigianali o commerciali. Si pone quindi il problema di ricostituire in un altro luogo un'attività analoga, che possa garantire un tenore di vita di livello assimilabile a quello goduto prima dell'ingresso nella protezione. Ciò comporta sia la liquidazione della precedente attività a condizioni soddisfacenti, sia l'individuazione e la creazione di quella nuova.

La Commissione Centrale ha autorizzato, in diversi casi, il teste protetto a servirsi dell'opera di legali e consulenti commerciali e finanziari di sua fiducia per liquidare la vecchia attività e impiantare la nuova. Gli onorari di tali professionisti sono stati pagati dal Servizio Centrale di Protezione, su provvedimento della Commissione.

c) Le proposte

Il testo del disegno di legge di riforma della protezione, nella versione approvata dalla Commissione Giustizia del Senato, contiene, nella parte relativa ai testimoni, alcune modifiche rispetto a quello presentato nel marzo 1997.

In primo luogo, è stato introdotto nell'art. 2 del disegno di legge, che riforma l'art. 9 della legge 82/1991, un comma (il n. 4), che prevede un minor rigore per l'ammissione dei testimoni alle speciali misure di protezione. Mentre infatti per i collaboratori provenienti dal crimine si richiede, oltre al grave e attuale pericolo nascente dall'attività collaborativa, anche una serie di requisiti sul contributo (novità, attendibilità, completezza, e attinenza ai delitti più gravi), per i testimoni è sufficiente la sussistenza del pericolo derivante dalla collaborazione e l'inadeguatezza delle ordinarie misure di protezione.

Una significativa novità viene stabilita nell'art. 6 del disegno di legge, e riguarda il reinserimento sociale dei testimoni. Mentre l'originaria stesura del testo demandava i relativi interventi ad un successivo regolamento interministeriale, il testo emendato dalla Commissione Giustizia ha eliminato quest'ultima parte. Nell'attuale versione, è stabilito che la Commissione Centrale, oltre a garantire l'adeguamento delle misure di assistenza economica erogate

durante la protezione al precedente tenore di vita degli interessati, debba agevolare il rientro dei testi nel sistema economico, indicando le forme, i modi e gli importi necessari. Come si è osservato nelle pagine precedenti, la Commissione ha indirizzato già da tempo la propria attività in questa direzione attraverso la prassi della capitalizzazione delle misure di assistenza, che altro non è se non un intervento finanziario per il reinserimento sociale.

A tale proposito, va osservato che sarebbe utile valutare l'opportunità di inserire, durante il successivo iter parlamentare del disegno di legge, anche una norma che assicuri ai testi un canale preferenziale di accesso al mondo del lavoro. Nell'esperienza maturata in questi anni, si sono infatti registrati alcuni casi in cui i testi hanno espresso la loro aspirazione ad un reinserimento sociale tramite un lavoro dipendente piuttosto che con il supporto di un sostegno finanziario. Come si è esposto nelle pagine precedenti, la sinergia tra Servizio Centrale di Protezione, Enti pubblici e società di intermediazione private ha consentito una collocazione lavorativa di alcuni testimoni. Si è trattato però di risultati ottenuti con grandi sforzi ed in tempi tutt'altro che brevi. Una soluzione concreta in questo senso potrebbe essere rappresentata da una norma che preveda l'inclusione dei testimoni di giustizia e dei loro familiari tra le categorie "protette" ai fini dell'avviamento al lavoro, al pari dei familiari delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

PARTE SECONDA

LE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

La cooperazione internazionale: Il Seminario europeo

Nel quadro della cooperazione internazionale nel settore dei collaboratori della giustizia, l'Italia ha ulteriormente sviluppato la posizione che la vede ormai da anni in primo piano. Nel secondo semestre 1999, l'iniziativa più significativa è stata rappresentata dal Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia.

Detto Seminario, organizzato dal Ministero dell'Interno in cooperazione con quello della Giustizia nell'ambito del programma FALCONE patrocinato dall'Unione Europea, che ha anche sostenuto la maggior parte dei relativi oneri finanziari, è stato progettato per approfondire i profili di natura giudiziaria e tutoria adottati nei Paesi dell'Unione Europea sul problema dei collaboratori della giustizia e per studiare linee programmatiche per lo sviluppo della cooperazione giudiziaria e di polizia nel settore.

La presidenza del Seminario è stata affidata al Vice Capo della Polizia - Direttore Centrale della Polizia Criminale, per la parte relativa alla sicurezza e alla tutela delle persone sottoposte a protezione per la loro attività di collaborazione con la giustizia, e al Pro-

curatore Nazionale Antimafia, per gli aspetti concernenti la cooperazione e l'assistenza giudiziaria nell'utilizzo delle dichiarazioni delle predette. All'iniziativa hanno partecipato delegazioni inviate da Austria, Belgio, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna e U.S.A. nonché esponenti del Tribunale Internazionale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia, dell'Istituto Interregionale per lo studio del crimine delle Nazioni Unite, dei Segretariati Generali del Consiglio dell'Unione Europea e della Commissione Europea, dell'Ufficio Europeo di Polizia (Europol) e dell'Associazione scozzese degli Ufficiali Superiori di polizia, oltre a numerosi esponenti del Ministero dell'Interno, di quello della Giustizia, della Magistratura e delle Forze di Polizia italiani.

I lavori, che hanno avuto luogo a Roma dal 21 al 23 settembre 1999, sono stati inaugurati dall'Italia nella persona del Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, alla presenza dei Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, del Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Prefetto di Roma. Nella giornata di chiusura, sono intervenuti il Sottosegretario all'Interno On.le Giannicola SINISI e il Sottosegretario alla Giustizia On.le Marianna LI CALZI.

Il tema del Seminario era quello della tutela dei collaboratori della giustizia e dell'acquisizione delle loro dichiarazioni in sede

processuale nei vari ordinamenti, e l'individuazione, nel settore, di forme di cooperazione e strategie operative comuni.

La prima giornata è stata dedicata, con la presentazione di specifiche relazioni illustrative, alle caratteristiche dei sistemi di protezione di Italia, Germania, Spagna, Usa e Canada; nella seconda, i lavori sono stati incentrati sugli aspetti dell'assistenza giudiziaria e nell'acquisizione processuale delle deposizioni dei collaboratori della giustizia, con relazioni delle delegazioni italiana, francese e statunitense.

Al termine dei lavori, l'Assemblea ha approvato, dopo un ampio dibattito fra i componenti delle delegazioni, un documento programmatico, contenente alcune possibili, future ipotesi di cooperazione nella tutela e nell'assistenza giudiziaria nel settore dei collaboratori della giustizia. Tali ipotesi dovrebbero svilupparsi intorno ai seguenti punti:

- l' istituzione, nei Paesi che ne siano privi, di Uffici di Polizia specializzati nella protezione e nell'eventuale assistenza ai collaboratori della giustizia e ai loro familiari;
- le forme di collaborazione, di formazione comune e reciproca assistenza, tramite accordi bilaterali o multilaterali, tra gli Organi di Polizia incaricati della protezione;
- l'incremento dell'assistenza giudiziaria fra i diversi Stati per l'au-

dizione 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.

Il documento è stato sottoposto ai Segretariati Generali del Consiglio dell'Unione Europea e della Commissione Europea, per l'ulteriore valutazione da parte dei singoli Stati.

Il Seminario Europeo ha rappresentato indubbiamente un momento importantissimo nella fase dei rapporti internazionali nel settore dei collaboratori della giustizia. Esso ha infatti consentito un significativo momento di confronto sulle strategie adottate in materia dai vari Stati dell'Unione Europea, oltre a costituire il primo passo per l'eventuale istituzione di una "rete" di cooperazione tra Organi di Polizia.

Per quanto riguarda l'ulteriore attività nel settore dei rapporti internazionali, il Servizio Centrale di Protezione ha inviato, su richiesta del Consiglio d'Europa, un proprio rappresentante all'incontro di apertura del programma "Octopus II" patrocinato da tale Istituzione e tenutosi a Bratislava (Slovacchia) alla fine del settembre 1999. Detto programma è destinato ai Paesi dell'Europa Centro-orientale, nel quadro di un'attività di scambio di esperienze

e cooperazione finalizzata a consentire a questi ultimi di dotarsi di normative ed apparati per la lotta al crimine organizzato.

Nel corso dell'incontro, in relazione alla materia della protezione dei collaboratori della giustizia e dei testimoni, i rappresentanti di Italia, Germania e Gran Bretagna hanno illustrato le caratteristiche dei sistemi in vigore nei rispettivi Paesi.

Nell'ambito dei rapporti bilaterali con i singoli Stati, il Servizio Centrale di Protezione è intervenuto, con una propria delegazione, ai lavori del Comitato Italia-U.S.A., svoltisi a Roma dal 13 al 15 ottobre 1999. I temi all'ordine del giorno erano relativi all'approfondimento della cooperazione tra i due Paesi nel contrasto alle varie forme di criminalità organizzata. Nel settore dei collaboratori della giustizia, si è stabilito di continuare i rapporti già da tempo proficuamente avviati, in particolare nel ricorso alla videoconferenza ogni volta che le rispettive Autorità giudiziarie richiedano l'audizione di persone sotto protezione.

Nel quadro della reciproca collaborazione con il Servizio Protezione della Bundeskriminalamt - la Polizia federale tedesca - un funzionario di tale Organo ha trascorso, nel mese di ottobre 1999, un periodo di applicazione pratica presso il Servizio Centrale di Protezione, al fine di migliorare le proprie conoscenze specialistiche.

Nel mese di novembre 1999, sempre nell'ottica dei rapporti bilaterali con gli Organi di Stati esteri che si occupano della protezione, il Direttore del Servizio Centrale di Protezione si è recato a Bratislava su invito dell'Ufficio per la protezione dei testimoni della Polizia slovacca. La visita, che si inserisce nello scambio di relazioni che i due Uffici portano avanti da due anni, era finalizzata all'acquisizione, da parte slovacca, di elementi per introdurre in quel Paese un sistema per l'audizione in videoconferenza dei testimoni protetti.

CAPITOLO II

Verso la riforma del sistema: Il disegno di legge

Nell'ottobre 1999, la Commissione Giustizia del Senato ha approvato, in sede referente, il disegno di legge di modifica della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia (A.S. 2207), presentato dal Governo nel marzo 1997. Alla fine del 1999, il testo era in fase di esame per la definitiva approvazione da parte del Senato.

È opportuno riassumere sinteticamente le linee ispiratrici del provvedimento, per poi soffermarsi sugli emendamenti apportati dalla Commissione Giustizia.

Tali linee sono le seguenti:

1. una selezione rigorosa delle collaborazioni, ispirata al contenuto di esse e al pericolo che ne deriva. Sotto il profilo contenutistico, la protezione speciale viene riservata alla collaborazioni che presentino carattere di novità, attendibilità, completezza e indispensabilità e siano relative ai reati di cui all'art. 51, comma 3 bis del Codice di procedura penale (associazione di tipo mafioso, sequestro di persona a scopo di estorsione, traffico di stu-

- pefacenti) nonché ai delitti di terrorismo; sotto il profilo del pericolo, quest'ultimo viene definito in relazione ad alcune caratteristiche, quali la capacità di intimidazione dell'organizzazione criminale contro cui le dichiarazioni sono rese.
2. La creazione di un "doppio binario" delle misure di protezione, consistente nel programma speciale di protezione o, in alternativa, in misure ordinarie rafforzate adottabili dall'Autorità locale di pubblica sicurezza.
 3. La previsione che la revoca della custodia cautelare nei confronti di chi collabora con la giustizia sia subordinata alla sussistenza di elementi che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con il crimine.
 4. La separazione del momento tutorio da quello premiale, e cioè lo svincolo tra ammissione al programma - che è uno strumento di sicurezza - e la concessione dei benefici penitenziari.
 5. La previsione di concedere i benefici penitenziari solo se il collaboratore condannato ha espiato in carcere almeno un quarto della pena o dieci anni, nel caso di ergastolo.
 6. La trasparenza nella fase di acquisizione delle dichiarazioni attraverso la redazione di un verbale illustrativo, in cui la persona che

intende collaborare deve indicare entro un periodo ristretto di tempo i fatti criminali di cui è a conoscenza.

7. La fissazione di strategie precise per il reinserimento sociale dei minori protetti e dei testimoni, e per la conservazione del posto di lavoro eventualmente ricoperto all'ingresso nella protezione.
8. L'indicazione di nuove regole sull'acquisizione dei patrimoni dei collaboratori di giustizia che non siano testimoni. Essi dovranno indicare i loro beni frutto di attività illecite e trasferirli allo Stato.
9. L'incentivazione dell'uso della videoconferenza per l'esame dibattimentale dei collaboratori della giustizia.

I principi elencati mirano a costruire un sistema della protezione più articolato ed ispirato a regole certe, che, pur senza disincentivare il fenomeno della collaborazione, evitano che quest'ultima diventi una sorta di cambiale in bianco da negoziare ad arbitrio di chi la presta. La necessità avvertita in questi anni è infatti quella di dare la maggior trasparenza possibile al patto tra lo Stato e i collaboratori, per fugare ogni sospetto su un uso strumentale di questi ultimi, che, per generale riconoscimento, hanno dato un fondamentale contributo nell'azione contro le più complesse forme di criminalità.

La Commissione Giustizia ha sensibilmente emendato il testo presentato nel 1997, intervenendo su vari punti.

È stato mantenuto il principio della graduazione delle misure di protezione e la differenziazione tra speciali misure adottabili dall'Autorità locale di pubblica sicurezza e programma speciale. Il testo approvato dalla Commissione ha però eliminato ogni riferimento all'indispensabilità della collaborazione, ritenendo tale requisito di difficile accertamento e limitandosi a ribadire la novità, completezza ed attendibilità delle dichiarazioni. Di conseguenza, il collaboratore della giustizia verrebbe ammesso al programma solo se le speciali misure di protezione si rivelassero inadeguate al livello del pericolo. Nel testo originario del disegno di legge, invece, l'ammissione al programma era riservata ai contributi indispensabili per colpire le connotazioni strutturali delle organizzazioni criminali, mentre, per le altre collaborazioni da cui scaturiva comunque un pericolo, si sarebbe provveduto tramite le misure speciali di protezione.

Il testo della Commissione ha inoltre, rispetto a quello originario, accentuato ulteriormente la differenziazione tra testimoni e collaboratori provenienti dal crimine. Come già accennato nella parte del presente elaborato relativa ai testimoni, è infatti stata affidata alla Commissione Centrale sia la fissazione di misure di assistenza economica che garantiscano ai testimoni un tenore di vita

adeguato a quello anteriore all'entrata nel sistema tutorio, sia la determinazione delle misure, anche finanziarie, per il reinserimento sociale. Il precedente testo affidava invece tali fasi ad un successivo atto regolamentare.

È stato inoltre previsto uno specifico divieto, per chi intende collaborare con la giustizia, di incontrare e contattare altri collaboratori. Lo scopo di tale disposizione è di evitare che le dichiarazioni possano essere concordate preventivamente tra questi ultimi.

Il testo approvato dalla Commissione Giustizia ha introdotto una disposizione innovativa, non presente nel disegno di legge originario, relativa alla modifica dell'art. 106 del Codice di Procedura Penale sulla incompatibilità della difesa di più imputati nello stesso procedimento. La modifica stabilisce il divieto per i legali di assumere la difesa di più imputati che abbiano reso dichiarazioni a carico di un altro imputato nel medesimo procedimento o in uno connesso. Nei casi in cui, nelle indagini preliminari, si verifichi l'incompatibilità sopra descritta, il giudice emetterà un'apposita ordinanza, provvedendo alle necessarie sostituzioni a norma dell'art. 97 del medesimo Codice. Si cerca così di impedire che gli avvocati che assumono la difesa di più collaboratori possano trasmettere a questi ultimi, sia pure inconsapevolmente e in buona fede, fatti e circostanze relativi alle dichiarazioni, con possibili compromissioni della genuinità e trasparenza dei contributi collaborativi.

La Commissione Giustizia ha anche inserito un "tetto" all'importo massimo dell'assegno mensile di mantenimento erogabile ai collaboratori ammessi a programma, che non dispongano di fonti di reddito e non possano esercitare attività lavorativa. Esso non potrà superare di cinque volte l'assegno sociale previsto dall'art. 3, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Per accentuare ulteriormente la trasparenza in materia di trattamento economico dei collaboratori, è previsto che un eventuale superamento di tale limite massimo debba essere adottato con un provvedimento motivato della Commissione Centrale, solo quando ricorrono particolari circostanze influenti sulle esigenze di mantenimento in stretta connessione con quelle di tutela del soggetto sottoposto a protezione. Il provvedimento potrà essere acquisito dal giudice del dibattimento, su richiesta della difesa dei soggetti a carico dei quali sono utilizzate le dichiarazioni del collaboratore.

Per quanto riguarda il delicato momento della formazione della collaborazione, il disegno di legge governativo prevede un nuovo strumento, definito "verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione". In sostanza, coloro che intendono collaborare con la giustizia devono rendere al Procuratore della Repubblica, entro centottanta giorni dal momento in cui hanno manifestato tale volontà, le loro dichiarazioni, che vengono raccolte nel citato verbale. In esso, l'interessato deve dare tutte le notizie utili per ricostruire i fatti più gravi a sua conoscenza e quelle per individuare i loro

autori, nonché le informazioni di cui dispone per individuare e sequestrare beni, suoi o di altri, frutto di attività criminose. L'introduzione del verbale illustrativo è finalizzata ad evitare che chi intende collaborare con la giustizia possa utilizzare le conoscenze di cui è in possesso per chiedere vantaggi sempre maggiori alle Istituzioni. Egli deve dire in breve tempo quello che sa, evitando sia di riferire su fatti che conosce solo indirettamente, sia di graduare le dichiarazioni nel tempo a proprio arbitrio.

A tale proposito, il testo emendato dalla Commissione Giustizia ha lasciato sostanzialmente immutato quello originario, introducendo tuttavia un aspetto sanzionatorio. Viene cioè previsto che le speciali misure di protezione non possano essere concesse, e, se concesse, vengano revocate, nei confronti dei collaboratori che non rendano le dichiarazioni entro i centottanta giorni.

Il testo della Commissione Giustizia subordina inoltre alla sottoscrizione del verbale illustrativo la concessione delle circostanze attenuanti previste dal Codice Penale per la collaborazione.

Sul problema della situazione patrimoniale dei collaboratori, il predetto testo interviene in modo ancor più severo rispetto alla versione originaria. In quest'ultima, il collaboratore era tenuto, su espresso impegno assunto in sede di ammissione alla protezione speciale, a versare il denaro e i beni frutto dell'attività criminosa, indicando nel verbale illustrativo le notizie utili ad individuare

quelli di proprietà o in disponibilità sua e dei componenti del gruppo criminale di cui faceva parte. L'elusione di tale impegno costituiva fatto valutabile ai fini della revoca delle misure. La disposizione era ispirata ad una logica di rigore e trasparenza, secondo la quale non è accettabile che chi può continuare a disporre di redditi acquisiti per via delittuosa possa per giunta accedere ai benefici della collaborazione.

Nel testo della Commissione Giustizia, la mancata indicazione dei beni nel verbale illustrativo comporta la non concessione o la revoca delle speciali misure di protezione. Viene quindi accentuato l'aspetto sanzionatorio della mancata o falsa indicazione dei beni, che diventa automaticamente causa di perdita della protezione, anziché elemento da valutare in un procedimento di revoca della stessa.

In relazione infine all'incremento dell'uso della videoconferenza per l'esame dei collaboratori, il testo della Commissione ha soppresso le norme contenute nel disegno di legge governativo, in quanto le ha ritenute assorbite nella nuova disciplina del settore, regolamentata dalla legge 7 gennaio 1998, n. 11, approvata successivamente alla presentazione del disegno di legge.

Al riguardo, occorre però aggiungere che è stata da tempo prospettata, da parte del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'e-

ventualità di modificare parzialmente le norme sulla videoconferenza per i collaboratori della giustizia. L'ipotesi di modifica consiste nel sostituire l'ausiliario del giudice, incaricato di attestare le generalità del collaboratore, con un ufficiale di polizia giudiziaria scelto fra coloro che non svolgono, e non abbiano svolto, attività investigativa sul soggetto escusso. Lo scopo della modifica suggerita è quello di evitare ogni possibile disvelamento del luogo in cui si svolge l'audizione a distanza, facendo in modo che esso sia noto solo ad un numero ristrettissimo di persone addette alla tutela. In alternativa, si potrebbe anche prevedere che l'ausiliario del giudice venga scelto in un numero circoscritto di elementi preselezionati su criteri di affidabilità e riservatezza.

In definitiva, le modifiche al testo apportate dalla Commissione Giustizia del Senato incidono più sui momenti del processo formativo della collaborazione e sui suoi risvolti processuali che su quello della gestione dei soggetti. In tale ottica si spiega la linea di maggior rigore, rispetto al testo presentato nel marzo 1997, seguita dalla Commissione su temi particolarmente delicati, quali gli incontri fra i collaboratori, l'indicazione dei beni di provenienza illecita, la perentorietà dei termini per la sottoscrizione del verbale illustrativo.

Come già accennato, alla fine del 1999 il predetto testo non era ancora stato approvato dal Senato. Non resta quindi che attendere l'ulteriore esito, in tempi auspicabilmente brevi, del dibattito istituzionale.

PAGINA BIANCA

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come si può evincere dalla lettura della presente Relazione, nel secondo semestre del 1999 il numero dei collaboratori della giustizia entrati nel sistema della protezione speciale ha registrato un aumento di 18 unità rispetto ai primi sei mesi dello stesso anno, mentre nello stesso periodo quello dei familiari ha registrato un calo di 101 unità.

Quest'ultima contrazione ha dunque provocato una diminuzione del numero complessivo delle persone protette.

Per quanto riguarda l'afflusso nel sistema, sono diminuite le proposte di misure urgenti e quelle di programma speciale. Tale conseguenza non può però essere ricollegata ad una minore volontà di collaborare con la giustizia, bensì ad una maggiore selezione degli apporti collaborativi nella fase che precede la richiesta di protezione speciale. Quest'ultima è stata infatti concepita dal Legislatore come un istituto eccezionale, da riservare a situazioni in cui il pericolo scaturito dalle dichiarazioni era di livello così elevato da togliere efficacia ai mezzi di tutela ordinari. Il programma speciale di protezione è dunque, in tale visione, uno strumento da utilizzare in favore di coloro che hanno fornito un contributo importante contro complessi fenomeni criminali.

Questa selezione qualitativa non costituisce dunque una barriera alla volontà collaborativa, bensì un corretto uso della protezione speciale volto a salvaguardare la sua efficacia nel tempo. Un ricorso senza limiti ai programmi di protezione non potrebbe infatti che provocare, in poco tempo, la paralisi del sistema. Le dimensioni quantitative di quest'ultimo restano in ogni caso di tutto rispetto, come dimostra la media di afflusso, che, pur essendo diminuita nel semestre in esame in confronto al passato, resta sempre di un collaboratore e 3-4 familiari ogni tre giorni.

L'aumento complessivo dei collaboratori si può imputare ad un ristagno della fase di uscita dal sistema. Come si è evidenziato nelle pagine precedenti, essa può essere dovuta a diversi fattori.

Uno di essi è il numero e la lunghezza dei processi in cui molti collaboratori sono impegnati, e che richiedono la conferma in dibattimento delle dichiarazioni. Finché tale attività processuale, le cui dimensioni possono essere dedotte dal gran numero di impegni di giustizia cui i collaboratori sono chiamati, perdura nel tempo, si rende necessaria la proroga dei programmi di protezione, in quanto il pericolo per il collaboratore continua a mantenersi elevato.

Vi è inoltre il problema della posizione carceraria del collaboratore. Si è già detto che la perdita del programma di protezione può comportare quella dei benefici penitenziari di cui i collabora-

tori usufruiscono. Essi, quindi, anche se hanno iniziato con risultati positivi un percorso di reinserimento in regime di detenzione domiciliare, rischiano, uscendo dal programma, di dover tornare in carcere, perché raggiunti da eventuali provvedimenti di cumulo di pena per fatti anteriori alla collaborazione.

Anche le difficoltà nel reinserimento sociale rischiano di protrarre oltre il necessario la permanenza del programma. Esse sono legate al problema del lavoro e alla documentazione di copertura. Il reperimento di un posto di lavoro per i collaboratori della giustizia è purtroppo estremamente arduo, anche per i limiti nell'uso dei documenti di copertura. Accade spesso, infatti, che un collaboratore, che ha trovato lavoro con l'identità schermata, rischi di perderlo all'atto dell'uscita dal programma, che comporta il ritiro dei documenti di copertura e la restituzione di quelli reali. L'unico rimedio possibile in questi casi sarebbe la concessione del cambio di generalità, il ricorso al quale, secondo la legge, dovrebbe però essere limitato ai soli casi di inadeguatezza delle altre misure tutorie previste dal programma.

Al momento attuale, la strategia di reinserimento più praticabile, come già accennato in precedenza, è l'incentivazione dell'accesso dei collaboratori a corsi di formazione professionale, che è possibile con i libretti di lavoro di copertura e la conversione successiva con il nome reale degli attestati conseguiti.

Un'altra strada che ha dato buoni frutti è la capitalizzazione delle misure di assistenza. I destinatari di essa hanno infatti intrapreso, con le risorse in tal modo percepite, iniziative economiche che hanno loro permesso di rendersi autonomi. La capitalizzazione ha consentito di ridurre soprattutto il numero dei familiari sotto protezione, la cui fuoriuscita dal programma presenta meno problemi rispetto a quella dei collaboratori. A differenza di questi ultimi, infatti, nei confronti dei familiari non sorgono i problemi, già accennati, degli impegni processuali a lungo termine, né della possibile revoca dei benefici penitenziari. Tale misura è stata inoltre adottata, nel secondo semestre 1999, in favore di 4 testimoni, che hanno così potuto affrancarsi dal programma e tornare ad una vita normale.

Per quanto riguarda la gestione del Servizio Centrale di Protezione, si è già accennato all'integrazione dell'Ufficio sanitario con psicologi della Polizia di Stato, per assicurare un supporto assistenziale alle difficoltà manifestate dalle persone protette nell'affrontare l'inserimento in una località diversa da quella di origine. Tale progetto si sta ulteriormente evolvendo, con la prospettiva di stipulare una serie di accordi e convenzioni con enti esterni, per creare una rete articolata in questo settore.

È inoltre in fase di studio la ristrutturazione e l'adeguamento della banca dati del Servizio Centrale di Protezione, in modo da

garantire sia una miglior funzionalità delle procedure, sia un innalzamento del livello di sicurezza contro eventuali intrusioni. Tale ristrutturazione prevede anche, in un momento successivo, la creazione di un collegamento informatico diretto tra la sede centrale del Servizio e i Nuclei Operativi di Protezione, in modo da rendere più celere lo scambio di informazioni, preservando i necessari criteri di sicurezza.

Il settore dei rapporti internazionali ha conosciuto un importante momento di sviluppo grazie al Seminario Europeo. Come si è avuto modo di rilevare, esso ha rappresentato una significativa occasione di confronto tra i vari Stati dell'Unione Europea sui temi della protezione dei collaboratori della giustizia e dei testimoni. Il documento programmatico approvato al termine dei lavori indica le linee strategiche per uno sviluppo della cooperazione in questo campo, il cui sbocco più interessante, da perfezionare in futuro tramite appositi accordi, potrebbe essere lo scambio delle persone sottoposte a tutela fra i Servizi di protezione dei Paesi dell'Unione.

In conclusione, è di immediata evidenza che il futuro del sistema della protezione è legato al suo riassetto, delineato nel disegno di legge. La ripresa del suo cammino parlamentare, approdato, alla fine del 1999, all'esame dell'Assemblea del Senato, dopo la discussione in Commissione Giustizia, costituisce senz'altro un segnale positivo. È infatti evidente ormai che la soluzione di diversi

problemi del settore (e il riferimento va a toccare soprattutto la differenziazione dei testimoni dai collaboratori provenienti dal crimine) non può essere affrontata su un piano esclusivamente gestionale. Un numero sempre crescente di soggetti istituzionali che si confrontano costantemente con la realtà del pianeta protezione ritiene necessario e urgente un intervento legislativo sul sistema dei collaboratori della giustizia. Le modifiche contenute nel testo di legge di riforma non mirano certo a disincentivare la volontà di collaborare né a mettere in discussione l'utilità di chi compie tale scelta. Esse si propongono tuttavia di migliorare il funzionamento del sistema, in base all'esperienza maturata dopo il 1991, anno in cui fu approvata l'attuale normativa.

In tale prospettiva, non resta che attendere con fiducia il proseguimento dell'esame del disegno di legge in Parlamento, continuando nel frattempo ad utilizzare nel modo più corretto ed efficace possibile gli strumenti giuridici in vigore.