

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XCI**

n. **9**

RELAZIONE

**SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA
LORO EFFICACIA E SULLE MODALITÀ GE-
NERALI DI APPLICAZIONE PER COLORO
CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA**

(Primo semestre 2000)

*(Articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8,
convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82)*

Presentato dal Ministro dell'interno

(BIANCO)

Trasmesso alla Presidenza il 2 marzo 2001

INDICE

—

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

PARTE PRIMA
LE PROBLEMATICHE DEL SISTEMA

CAPITOLO I		
I testimoni	»	11
CAPITOLO II		
Il Servizio centrale di protezione: le prospettive	»	17
CAPITOLO III		
I rapporti con gli altri Paesi e le istituzioni internazionali	»	22

PARTE SECONDA
I DATI DELLA PROTEZIONE

CAPITOLO I		
L'INGRESSO NEL SISTEMA		
1. Le proposte di misure urgenti e di programma speciale	»	29
2. I provvedimenti della Commissione Centrale ex articolo 10 della legge 15/3/1991, n. 82	»	37
3. La dimensione quantitativa	»	38
CAPITOLO II		
L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE		
1. La Commissione centrale e la verifica dei programmi	»	46
2. Le violazioni alle regole dei programmi	»	48

CAPITOLO III

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

1. La tutela dei collaboratori di giustizia	Pag.	53
a) Gli impegni processuali e le videoconferenze	»	53
b) La mimetizzazione anagrafica	»	55
c) I benefici penitenziari	»	57
2. L'assistenza	»	61
a) Le spese per l'assistenza economica	»	61
b) La cessazione del programma e il reinserimento sociale	»	63
c) L'assistenza sanitaria	»	65
d) I minori	»	67
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	70

PREMESSA

L'appuntamento semestrale con la Relazione, prevista dall'art. 16 della legge 15 marzo 1991, n. 82, con la quale il Ministro dell'Interno riferisce al Parlamento la situazione sull'andamento dei programmi di protezione per i collaboratori della giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, è divenuto da tempo un'occasione periodica per un'analisi globale del fenomeno.

Sono ormai passati nove anni dall'entrata in vigore della legge sui collaboratori della giustizia. Essa, nonostante il momento emergenziale in cui fu approvata, ha avuto l'indubbio merito di costruire un sistema omogeneo, in cui i ruoli dell'Autorità giudiziaria e delle Forze di Polizia sono distinti ed equilibrati dalla presenza di un Organo politico-amministrativo, come la Commissione Centrale, cui spetta la decisione sulle fasi di entrata e uscita dal programma di protezione. L'elevato numero di appartenenti a gruppi delinquenziali che hanno optato per la collaborazione con lo Stato depone in favore dell'efficacia dell'impianto legislativo e il contributo dei collaboratori ha permesso di assestare colpi durissimi ad importanti settori del crimine organizzato.

Lo scenario del sistema della protezione non è tuttavia privo di zone d'ombra. La legge vigente contiene numerosi aspetti premiali, che talvolta tendono a prevaricare la natura di strumento di sicurezza del programma di protezione: l'esempio più evidente è la possibilità per i collaboratori di ottenere i benefici penitenziari senza alcun legame con la pena scontata in carcere. Anche il reinserimento sociale al termine del programma incontra notevoli ostacoli, dovuti sia alla struttura del sistema processuale, che può tenere impegnato un collaboratore per diversi anni, sia alla scarsità di prospettive di lavoro e ai problemi di sicurezza legati all'abbandono, all'atto dell'uscita dal sistema, dell'identità di copertura da parte di molti dei collaboratori. Si rischia così che essi restino molto più del necessario in una specie di limbo di assistenzialismo passivo sospeso tra il mondo criminale che si sono lasciati alle spalle e quello della vita normale in cui non riescono ad entrare.

Un altro aspetto da approfondire è, nella legge attuale, la mancata diversificazione dei testimoni dai collaboratori provenienti dal crimine. Si sono compiuti notevoli sforzi per assicurare ai primi una gestione autonoma da quella degli altri collaboratori, ma gli interventi amministrativi non possono certo colmare una lacuna normativa. Un sistema in cui i testimoni rappresentano meno del 10% del totale dei collaboratori necessita sicuramente di una revisione sul punto.

Si tratta di problemi già avvertiti da tempo, rispetto ai quali vennero indicate soluzioni possibili nella stesura del disegno di

legge di riforma della protezione, attualmente all'attenzione del Parlamento.

In attesa delle modifiche che l'approvazione della legge apporterà al settore, la presente Relazione si propone di fornire, come in passato, una piattaforma statistica e documentale al mondo istituzionale e all'opinione pubblica. Essa riporta i dati riassuntivi di quanto è accaduto nel periodo gennaio-giugno 2000 nel settore dei collaboratori di giustizia. Non ci si è tuttavia limitati a fornire un asettico elenco di numeri, bensì ad integrare le cifre con qualche spunto di riflessione critica.

Si è inoltre posta in risalto l'attività di cooperazione internazionale nella materia. Il nostro sistema di protezione continua infatti a rappresentare un qualificato punto di riferimento ed interesse soprattutto nell'ambito dell'Unione Europea e dei Paesi dell'Est, che ad essa sono in procinto di aderire.

Il momento di transizione che il settore della protezione sta attraversando richiede attenzione alle numerose tematiche che si presentano ed esige risposte rapide ed efficaci. Il presente lavoro intende proporsi come un contributo tecnicamente qualificato e utile per conoscere la situazione del "pianeta" protezione e individuare i possibili interventi, la necessità e modalità dei quali sarà soggetta alle necessarie valutazioni nelle sedi opportune.

PARTE PRIMA

LE PROBLEMATICHE DEL SISTEMA

CAPITOLO I

I TESTIMONI

Il 30 giugno 2000, i testimoni ammessi nel circuito della protezione speciale erano **62**, con **127** familiari. Rispetto al 31 dicembre precedente, si è verificato un incremento: a quella data, infatti, erano sottoposti a misure di protezione **56** testimoni e **121** familiari.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, si è registrato un sostanziale equilibrio nel *turn over* tra nuovi ingressi ed uscite. I nuovi testimoni entrati nel sistema sono **9**, con **20** familiari al seguito. Nel contempo, **8** testimoni hanno ottenuto, su loro richiesta e con parere favorevole delle Autorità giudiziarie, finanziamenti per intraprendere attività economiche autonome o dipendenti. L'apparente difformità tra i nuovi ingressi e le uscite si spiega con il fatto che **5** degli **8** testimoni che hanno beneficiato dei descritti trattamenti di sostegno sono stati autorizzati dalla Commissione, dietro loro esplicita istanza, a fruire delle misure tutorie ed assistenziali per un ulteriore, limitato periodo necessario al loro definitivo reinserimento sociale. Si tratta quindi di persone con una si-

cura prospettiva di vita e la cui permanenza nel programma è prossima al termine.

Il lavoro della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione si è indirizzato, soprattutto in questi ultimi anni, nel senso di una diversificazione della gestione dei testimoni da quella dei collaboratori provenienti dal crimine. E' appena il caso di ricordare che la legge 82/1991 unifica le due categorie in quella, più generale, delle persone protette, senza riconoscere ai testimoni né una tutela differenziata né specifici interventi di assistenza.

Questa impostazione, giustificabile con il momento di emergenza in cui la disciplina vigente fu approvata, va sicuramente corretta, riconoscendo l'autonomia della figura del testimone nel sistema della protezione e modulando le misure tutorie e, in misura maggiore, quelle di assistenza in maniera da evitare che la qualità della vita di chi decide di testimoniare su gravi fenomeni criminali subisca un deterioramento.

E' ovvio che tale processo potrà essere perfezionato solo con lo strumento legislativo (ed è una ragione in più per auspicare una pronta approvazione del disegno di legge di riforma del settore); è però altrettanto vero che, come già accennato, la Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione hanno conseguito significativi risultati in questa direzione.

Uno di essi è la creazione - realizzata nel semestre in esame

- di unità dedicate esclusivamente alla gestione dei testimoni all'interno di ciascun Nucleo Operativo di Protezione. Questa iniziativa si coordina con l'avvenuta istituzione della Sezione Speciale Testimoni all'interno del Servizio Centrale di Protezione. Si è così giunti a separare completamente l'assistenza dei testimoni da quella dei collaboratori. Il raggiungimento di questo obiettivo consente di assistere con maggiore continuità e professionalità, durante il periodo di protezione, la vita di relazione dei testimoni, la cui storia personale è radicalmente diversa da quella dei collaboratori. Questa diversità si manifesta spesso con un più accentuato disagio nell'affrontare una realtà in cui ogni comportamento, anche quello apparentemente più semplice, deve essere improntato alla conservazione della riservatezza e dell'anonimato.

Un supporto assistenziale "mirato" da parte del personale dei NOP, che costituiscono l'immediato punto di riferimento in località protetta, può aiutare i testimoni a superare l'impatto con la protezione e preparare il loro futuro rientro nella vita di tutti i giorni.

Come accennato, nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha erogato a 8 testimoni contributi economici per il reinserimento sociale. Si tratta di soggetti in grado ormai di uscire definitivamente dalla protezione e ricrearsi un'esistenza in un altro contesto ambientale. La Commissione ha quindi fornito, aderendo alle loro richieste, i mezzi finanziari per iniziare un'attività lavorativa autonoma o inserirsi in una dipendente.

La fase del reinserimento sociale è stata oggetto di un'attenzione particolare da parte degli organi della protezione. Essa costituisce infatti una costante preoccupazione per i testimoni che, nella quasi totalità dei casi, conducevano, nel periodo anteriore alla protezione, un'esistenza normale. E' quanto mai necessario che essi siano posti in condizione, durante e dopo la protezione, di poter mantenere lo stesso tenore di vita. Va inoltre considerato che gli impegni processuali dei testimoni sono, in media, di durata assai minore di quelli dei collaboratori e che, quindi, essi possono uscire dal programma in tempi più rapidi.

L'azione della Commissione si è inoltre concretata, in 3 casi, nell'erogazione di contributi straordinari non correlati ad una fuoriuscita dal programma per risolvere alcune situazioni assistenziali di testimoni o loro familiari. Il criterio generale adottato in casi analoghi è quello di ripristinare, per quanto possibile, il tenore di vita di cui i testi godevano prima dell'ingresso nella protezione. In questo senso, stanno per essere adottate alcune soluzioni per garantire ai testi e ai loro familiari un miglioramento dell'assistenza economica complessiva (aumento delle erogazioni *una tantum* per specifiche necessità, liquidazione da parte del Servizio Centrale di Protezione degli onorari di consulenti civili e amministrativi assunti dal teste per curare la sua situazione patrimoniale, ampliamento dei rimborsi per spese mediche).

La Commissione ha anche avviato un proficuo rapporto di collaborazione con il Commissario straordinario antiracket e an-

tiusura. Non va infatti dimenticato che diversi testimoni sono commercianti vittime dell'estorsione, per i quali la legge prevede forme di risarcimento sotto forma di elargizioni e mutui agevolati. Queste misure sono cumulabili con i contributi straordinari concessi dalla Commissione, che hanno finalità di reintegrazione sociale e non di ristoro del danno. Il raccordo costante fra queste due realtà istituzionali può assicurare forme coordinate di aiuto economico tali da permettere ai testimoni vittime del racket e dell'usura di ricreare attività di livello analogo a quelle che sono stati costretti ad abbandonare. Va anche sottolineato che i testimoni protetti godono dell'assistenza del Servizio Centrale nei rapporti con l'Autorità antiracket.

L'assistenza ai testimoni non si esaurisce però in definite, anche se importanti, forme di supporto economico. Il recente potenziamento dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione con psicologi della Polizia di Stato, cui si è fatto cenno nella precedente Relazione semestrale, ha consentito ai testimoni di poter fruire, a richiesta, di colloqui specialistici e indicazioni terapeutiche, da approfondire poi, mediante l'intermediazione dei Nop, tramite le strutture sanitarie sul territorio.

A questo proposito, è previsto per il mese di ottobre 2000 un seminario di aggiornamento destinato agli operatori della protezione. L'iniziativa, cui prenderanno parte come docenti specialisti interni ed esterni all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, sarà dedicata alla condizione psicologica delle persone sotto protezione, con particolare riguardo ai testimoni. Essa si propone di fornir-

re al personale del Servizio Centrale di Protezione, ed in particolare a quello che opera nelle località protette, un bagaglio professionale per comprendere le difficoltà che il testimone incontra nel "pianeta" protezione e offrire una prima forma di aiuto.

In definitiva, il sistema della protezione è ormai avviato verso una gestione dei testimoni completamente separata da quella dei collaboratori provenienti dal crimine. L'obiettivo che ci si propone di conseguire è una protezione e un'assistenza dei testimoni che riducano ai minimi termini l'impatto con le inevitabili difficoltà della vita sotto tutela e preparino il terreno ad un reinserimento sociale rapido e sicuro. Questa strategia è del resto perfettamente coerente con lo spirito del disegno di legge di riforma, in cui viene prevista una vasta gamma di interventi per evitare penalizzazioni della qualità della loro vita e assicurare un sereno futuro dopo il programma di protezione.

CAPITOLO II

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE: LE PROSPETTIVE

Nel primo semestre del 2000, sono state poste le basi di alcune iniziative per ottimizzare l'attività del Servizio Centrale di Protezione.

Un progetto in grado di produrre interessanti sviluppi è l'organizzazione di un seminario, riservato agli operatori dei Nop, sull'assistenza medico-psicologica alle persone protette e al personale di polizia impiegato in questo particolare settore. L'iniziativa, cui si è già fatto cenno nel precedente capitolo, si pone in un rapporto di continuità con il recente potenziamento dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale con gli psicologi della Polizia di Stato.

Lo scopo è di favorire una crescita di professionalità del personale del Servizio che opera nelle realtà periferiche, mettendolo in grado di affrontare e gestire, ovviamente nelle prime fasi dell'intervento, i disagi sofferti dalle persone protette nelle località in cui sono state trasferite. L'esperienza di questi anni ha infatti con-

sentito di rilevare un numero sempre crescente di episodi rivelatori di situazioni di malessere (contrastì familiari, maltrattamenti fra congiunti, difficoltà di integrazione dei bambini nella scuola, stati di turbamento psicologico). Si è posta quindi la necessità di prevenire queste manifestazioni in tempo utile e, quando emergono, affrontarle con efficacia.

Le visite degli psicologi dell'Ufficio sanitario alle persone protette che ne avanzano richiesta hanno una funzione importante, ma non possono certamente restare l'unica contromisura. Non è infatti ipotizzabile che un ristretto pool di specialisti possa fronteggiare le esigenze di un bacino di utenza di migliaia di persone, tra collaboratori e familiari. Le reazioni alla vita sotto protezione, oltre ad avere profonde radici nelle situazioni personali di ognuno, sono diverse a seconda della categoria di protetti cui appartiene l'interessato: i problemi del collaboratore sono differenti da quelli del testimone, quelli del bambino non sono gli stessi dell'adolescente o del coniuge.

L'operatore della protezione deve quindi essere messo in condizione, tramite un'idonea formazione, di poter fronteggiare le situazioni più urgenti. Egli non deve certo sostituirsi all'assistenza specialistica, ma semplicemente essere in grado di prestare un primo sostegno e interagire con l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale e con le strutture pubbliche sul territorio.

Il seminario in argomento rappresenta una tappa importante in

questa direzione. Ad esso interverranno, in qualità di relatori, oltre a medici e psicologi della Polizia di Stato, anche docenti di criminologia e psichiatria forense, neuropsichiatria infantile e psicologia, tra cui un consulente specializzato del FBI. I temi affrontati, anche con l'ausilio di esercitazioni pratiche, saranno molteplici: lo stress dell'operatore di polizia, il disagio minorile, la figura del testimone, le tecniche di approccio e colloquio alle persone sotto protezione.

La tipologia dei temi trattati e il taglio non solo teorico, ma anche pratico, dell'incontro dimostrano che il concetto di assistenza nel mondo della protezione si avvia verso un superamento del binomio "assistenza=sussistenza". Non basta garantire al tutelato, sia esso collaboratore, testimone o familiare, l'alloggio e il mantenimento, ma occorre sostenerlo costantemente durante la sua permanenza nel programma di protezione, perché possa diventare, o tornare ad essere, un componente a pieno titolo della società.

Nel semestre in esame, è stata avviata l'impostazione di un altro progetto per il miglioramento e l'efficienza del sistema della protezione. Si tratta della costituzione di 5 ulteriori Nuclei Operativi di Protezione, ubicati nelle Regioni da cui proviene la maggior parte dei soggetti ammessi al circuito della protezione speciale: Sicilia (2), Campania, Calabria e Puglia.

L' esame statistico delle Regioni d'origine dei titolari di programma rivela infatti che il numero più elevato tra essi proviene dalla Sicilia (436 collaboratori e 22 testimoni), alla quale seguono

la Campania (229 e 12), la Puglia (136 e 3) e la Calabria (115 e 10). Il 90% dei collaboratori e testimoni ammessi al programma di protezione è dunque originario di queste 4 Regioni. Va inoltre tenuto presente che, secondo una media consolidata, ad ogni titolare di programma sono associati 3-4 familiari.

Questo piccolo esercito di persone lascia, al momento del trasferimento in località protetta, una serie di complesse situazioni: proprietà immobiliari da mantenere, situazioni amministrative, fiscali e civili da ricomporre, rapporti da preservare con familiari non protetti.

La cura di queste situazioni è attualmente affidata alle Forze di Polizia e alle Prefetture delle località di origine. Queste Istituzioni devono dunque provvedere ad una complessa serie di adempimenti conseguenti (acquisizione di certificazioni di vario tipo, gestione di pregresse posizioni creditorie o debitorie della persona protetta verso terzi e altro).

I Nuclei che si intendono istituire si assumerebbero tutti questi oneri; si produrrebbe così il duplice vantaggio di sollevare da essi il personale delle Forze di Polizia locali, che potrebbe essere impiegato con maggiore continuità nei compiti d'istituto, e di provvedere con più attenzione agli interessi che le persone protette si lasciano alle spalle all'atto del trasferimento. A mero titolo esemplificativo, sarebbe sicuramente utilissimo, per quei testimoni che hanno presentato richieste di risarcimento al Commissario antiracket e devo-

no quindi produrre una documentazione relativa alle loro attività in località d'origine, poter disporre in quest'ultima di un interlocutore istituzionale fisso che possa gestire questo aspetto.

I costituendi Uffici curerebbero altresì la cd. "intervista" delle persone in procinto di accedere al circuito tutorio; quest'ultima costituisce sia un fondamentale contributo per capire quale tipo di protezione fornire agli interessati, sia un mezzo per prospettare ai medesimi la dimensione del nuovo contesto di vita che dovranno affrontare.

Un altro importantissimo compito da affidare ai nuovi Nop è l'assistenza di quei testimoni che, come è avvenuto in tempi recenti, accettano di sottoporsi al programma speciale di protezione, rimanendo però nel luogo di residenza. Garantire un'efficace protezione *in loco* di questi cittadini è indubbiamente una dimostrazione di autorevolezza per lo Stato. L'istituzione dei Nop assume in questi casi un'importanza fondamentale, perché, come avviene nelle località protette, occorre che i soggetti tutelati possano fare affidamento, per le necessità della vita di relazione, sulle articolazioni periferiche del Servizio Centrale.

Il progetto descritto farà compiere un notevole salto di qualità al sistema della protezione. Esso renderà ancora più agevole il ricorso, già attivo in qualche caso, alla protezione dei testimoni nelle località d'origine e permetterà una migliore tutela dei rapporti personali e patrimoniali che ogni persona protetta mantiene in queste ultime.

CAPITOLO III

I RAPPORTI CON GLI ALTRI PAESI E LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

Nel primo semestre del 2000, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato nella sua attività di cooperazione con i Paesi e le Istituzioni internazionali interessate al problema della protezione dei testimoni e dei collaboratori della giustizia.

Un significativo punto di riferimento in materia è costituito dal documento finale del Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia tenutosi a Roma nel settembre 1999, su iniziativa dei Ministeri dell'Interno e della Giustizia del nostro Paese e il patrocinio dell'Unione Europea. Il contenuto del documento, frutto del lavoro degli esperti nel settore di dieci Paesi Europei oltre l'Italia, auspica la costituzione di una rete europea di Uffici specializzati nella protezione e la promozione di accordi per favorire lo scambio tra Paesi di testimoni da proteggere. Esso rappresenta un contributo tecnico dai contenuti avanzati, sottoposti ai Segretariati del Consiglio dell'Unione e della Commissione Europea per le successive valutazioni in sede politica.

Il settore della protezione dei testimoni e dei collaboratori sta suscitando un vivo interesse nei Paesi dell'Est europeo, in cui le Forze di Polizia e la Magistratura sono in fase di riorganizzazione e ammodernamento per rispondere alle nuove sfide del crimine organizzato. In questo momento, è essenziale il contributo di esperienza e cooperazione fornito dai Paesi dell'Unione Europea, in quanto solo livelli di indagini comuni e scambi di informazioni sempre più frequenti e aggiornati potranno garantire una risposta adeguata alle dimensioni transnazionali delle organizzazioni criminali.

Nel settore della protezione, dal 13 al 17 marzo 2000 si è svolta in Roma una visita di studio relativa al programma OCTOPUS II, per il contrasto alla corruzione e al crimine organizzato. All'iniziativa, patrocinata dal Consiglio d'Europa nell'ambito della cooperazione con i Paesi in fase di preadesione all'Unione Europea, hanno partecipato delegazioni di Magistrati e Funzionari di Polizia provenienti da Repubblica Ceca, Polonia, Romania, Slovacchia e Ungheria, e, da parte italiana, Funzionari del Servizio Centrale di Protezione e Magistrati.

Lo scopo della visita era di fornire ai delegati esteri materiali ed esperienze da sottoporre alle loro Autorità istituzionali per l'eventuale adozione o il perfezionamento di soluzioni normative nel settore della protezione dei testimoni.

Nel corso dei lavori, sono state tenute relazioni su alcuni

aspetti del programma di protezione italiano, quali la documentazione di copertura, le videoconferenze e l'assistenza psicologica alle persone protette. Sono state altresì organizzate due visite ad un impianto di videoconferenza e presso l'aula bunker di Rebibbia.

Nel quadro della cooperazione con i Paesi dell'Europa Orientale, nel mese di giugno di quest'anno ha avuto luogo presso il Servizio Centrale di Protezione una visita di studio di una delegazione dell'Ufficio per la protezione dei testimoni della Polizia criminale della Repubblica slovacca. La visita, organizzata su richiesta di quest'ultimo Ufficio, era finalizzata ad acquisire conoscenze sull'organizzazione delle videoconferenze.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, esperti austriaci, belgi e argentini si sono recati, su loro richiesta, presso il Servizio Centrale di Protezione per brevi colloqui sull'esperienza italiana nella protezione dei testimoni e su possibili aspetti da recepire nei rispettivi ordinamenti. Tali visite costituiscono un segnale ulteriore della ormai riconosciuta collocazione all'avanguardia del sistema del nostro Paese tra quelli che disciplinano la protezione delle persone che collaborano con la giustizia.

Nel quadro delle iniziative internazionali di cui il Servizio Centrale di Protezione è parte attiva, è importante, infine, menzionare il rapporto di cooperazione con Europol.

A tale scopo, il Direttore del Servizio Centrale di Protezione è

intervenuto, nel maggio del 2000, ad una riunione, organizzata a L'Aia da Europol, unitamente a delegazioni degli Organi di Polizia di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Spagna, Svezia, Gran Bretagna, Ungheria, Svizzera, del Tribunale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia e del Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea.

Al termine dei lavori, è stato istituito, su auspicio di Europol, un gruppo informale di lavoro tra esperti dei diversi Stati, che si assuma l'incarico di preparare, in successive riunioni, una serie di principi-base in materia di reciproca assistenza e eventuali forme di scambio dei collaboratori della giustizia. I Paesi che hanno offerto la loro disponibilità a partecipare all'iniziativa sono, oltre l'Italia, Austria, Danimarca, Germania, Irlanda, Olanda, Gran Bretagna, Spagna e Svezia.

Lo scopo del gruppo è l'elaborazione, in collaborazione con Europol, di una piattaforma tecnica, da sottoporre alle Istituzioni dell'Unione Europea in vista dell'eventuale l'adozione di un atto politico di proposta e indirizzo nel settore della protezione delle persone. Tale contributo tecnico dovrebbe anche evidenziare le differenze tra gli ordinamenti di settore dei diversi Stati e invitare i Governi a promuovere un'azione di armonizzazione tra le discipline legislative nazionali sui collaboratori e testimoni di giustizia.

PARTE SECONDA

I DATI DELLA PROTEZIONE

CAPITOLO I

L'INGRESSO NEL SISTEMA

1. Le proposte di misure urgenti e di programma speciale

Nel primo semestre del 2000, le proposte di misure urgenti avanzate al Capo della Polizia dalle Autorità giudiziarie, in base all'art. 11, comma 1, ultima parte, della Legge 15 marzo 1991, n. 82, e all'art. 4 del Decreto Interministeriale del 24 novembre 1994, n. 687, sono state **62**.

Il numero complessivo delle proposte non presenta variazioni degne di nota rispetto al semestre precedente, in cui ne erano state registrate **63**.

I soggetti destinatari delle proposte, nel periodo gennaio- giugno 2000, sono in tutto 61 (un collaboratore è stato infatti proposto da due Procure). Di essi, **52** provengono dal crimine (con **152** familiari) e **9** sono testimoni (con **20** familiari). Nel precedente semestre, i collaboratori ammontavano a **59** (con **182** familiari) e i testimoni a **4** (con **9** familiari).

Il dato più evidente nell'andamento delle proposte di misure urgenti, rispetto al precedente semestre, è l'incremento dei testimoni e la diminuzione dei collaboratori provenienti dal crimine. Confrontando i dati, si nota che, nei sei mesi iniziali del 2000, i primi sono più che raddoppiati rispetto al secondo semestre 1999, mentre per i secondi si è registrato, in media, un ingresso in meno al mese. Il totale dei familiari è sceso da **191** a **172**. Il numero complessivo delle persone entrate nel sistema di protezione come destinatari di una proposta di misure urgenti nel periodo gennaio-giugno 2000 è quindi di **233**, a fronte delle **254** dei sei mesi anteriori.

Le misure urgenti costituiscono spesso il primo gradino dell'ingresso nel sistema della protezione, anche se non sempre una proposta di misure urgenti si traduce in una di programma speciale. Nel periodo oggetto della presente Relazione, si è confermata la media di afflusso del semestre precedente, che era di un collaboratore e 3-4 familiari ogni tre giorni.

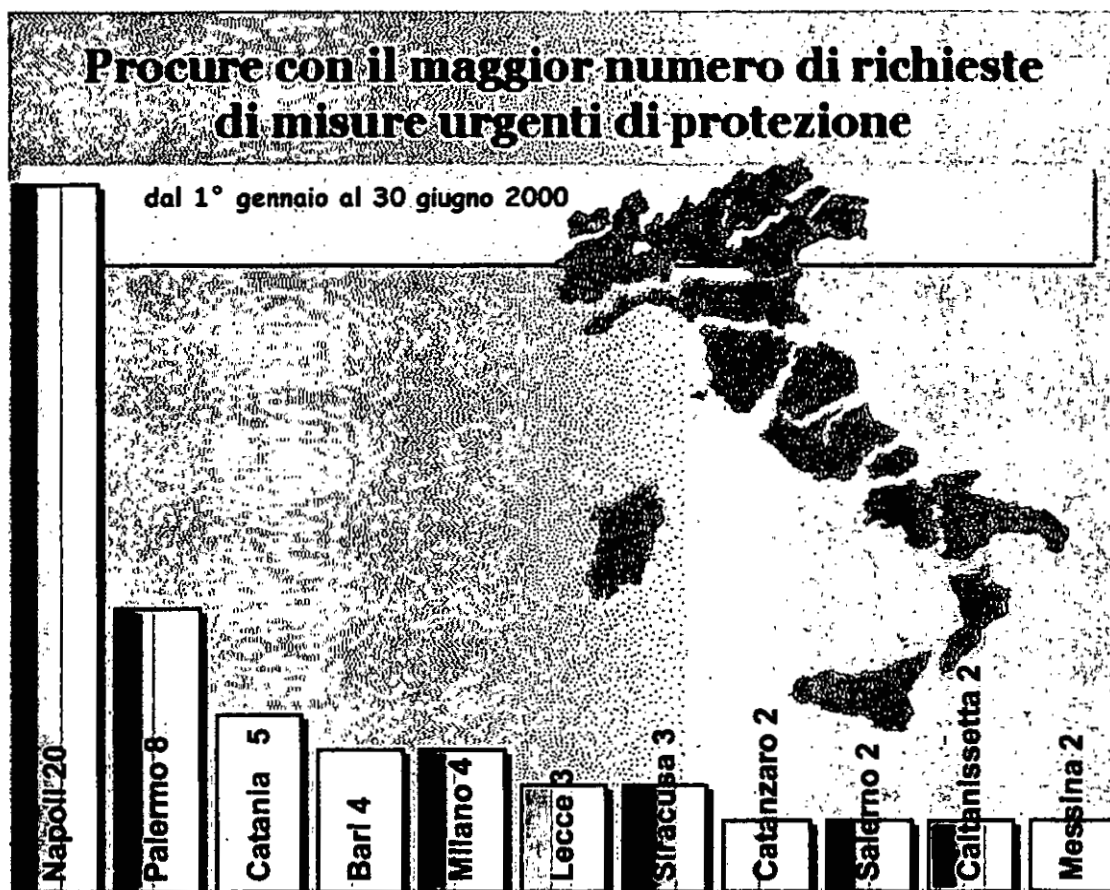
Le misure urgenti rappresentano uno strumento emergenziale e straordinario, da usare quando il pericolo cui sono esposti gli interessati è talmente elevato da non consentire il minimo indugio nell'attivare il dispositivo tutorio. Oggi l'esperienza di anni di applicazione del sistema consente di mantenere riservata più a lungo una collaborazione in atto, facendo quindi venir meno la necessità di anticipare la proposta di programma con quella di provvedimenti urgenti.

Un segnale decisamente favorevole è quello dell'incremento delle richieste di misure urgenti che hanno come destinatari i testimoni. Esso fa trapelare un bisogno di legalità e di affidamento alle Istituzioni che non può che portare a positivi sviluppi. Nel contempo, resta in primo piano la necessità che il sistema della protezione sia in grado di dare una risposta adeguata ai problemi dei testimoni, differenti, sotto vari aspetti, da quelli degli altri collaboratori.

Con riferimento alle misure urgenti va, però, sottolineato che l'effetto negativo consiste nel loro protrarsi, in diversi casi, ben oltre i tre mesi, rinnovabili, stabiliti dalla legge. Può infatti avvenire che tale periodo non sia sufficiente al Procuratore per l'acquisizione degli elementi che avallino efficacemente la proposta di programma. La Commissione Centrale si trova così davanti ad un quadro riassuntivo che, pur non contenendo i presupposti per la concessione del programma, non è nemmeno tale da indurre a respingere la richiesta. Il collaboratore resta pertanto sotto misure urgenti oltre il periodo stabilito dalla legge, col risultato che tale regime finisce col diventare una sorta di anticipazione del programma di protezione. Una mancata concessione del programma a persone che sono rimaste anche per più di un anno in località segreta crea sicuramente delle disfunzioni, non ultima quella che non esiste alcun presupposto giuridico degli interventi di reinserimento sociale nei confronti dei destinatari di misure urgenti non ammessi al programma di protezione.

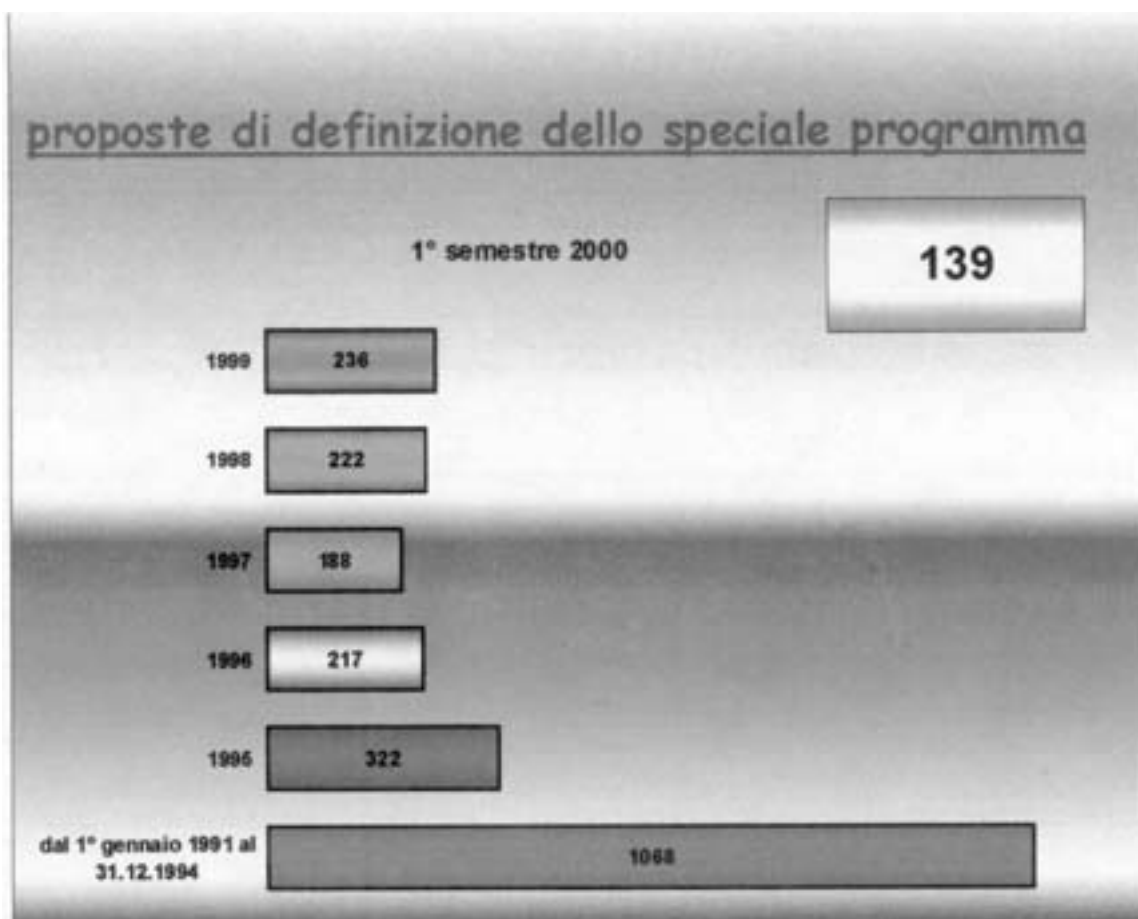
* * *

Anche nel semestre in esame, il maggior numero di proposte di misure urgenti (20 a fronte di 18 del secondo semestre 1999) è pervenuto dalla Procura di Napoli. Seguono quelle di Palermo (8, rispetto alle 4 degli ultimi sei mesi del 1999) e di Catania (5 contro 11).



I dati relativi alle proposte di programma speciale avanzate dalle Autorità giudiziarie nel periodo gennaio-giugno 2000 consentono di notare una crescita del fenomeno rispetto al semestre precedente. La cifra complessiva è infatti di 139, ripartite fra proposte riferite a soggetti che non hanno mai fatto parte del si-

stema della protezione (**106**) e altre (**33**) su persone che in passato erano state ammesse alle misure urgenti o al programma, uscendone successivamente perché la Commissione aveva respinto la richiesta di programma speciale oppure perché gli impegni processuali erano terminati o, talvolta, per infrazioni alle regole di comportamento.

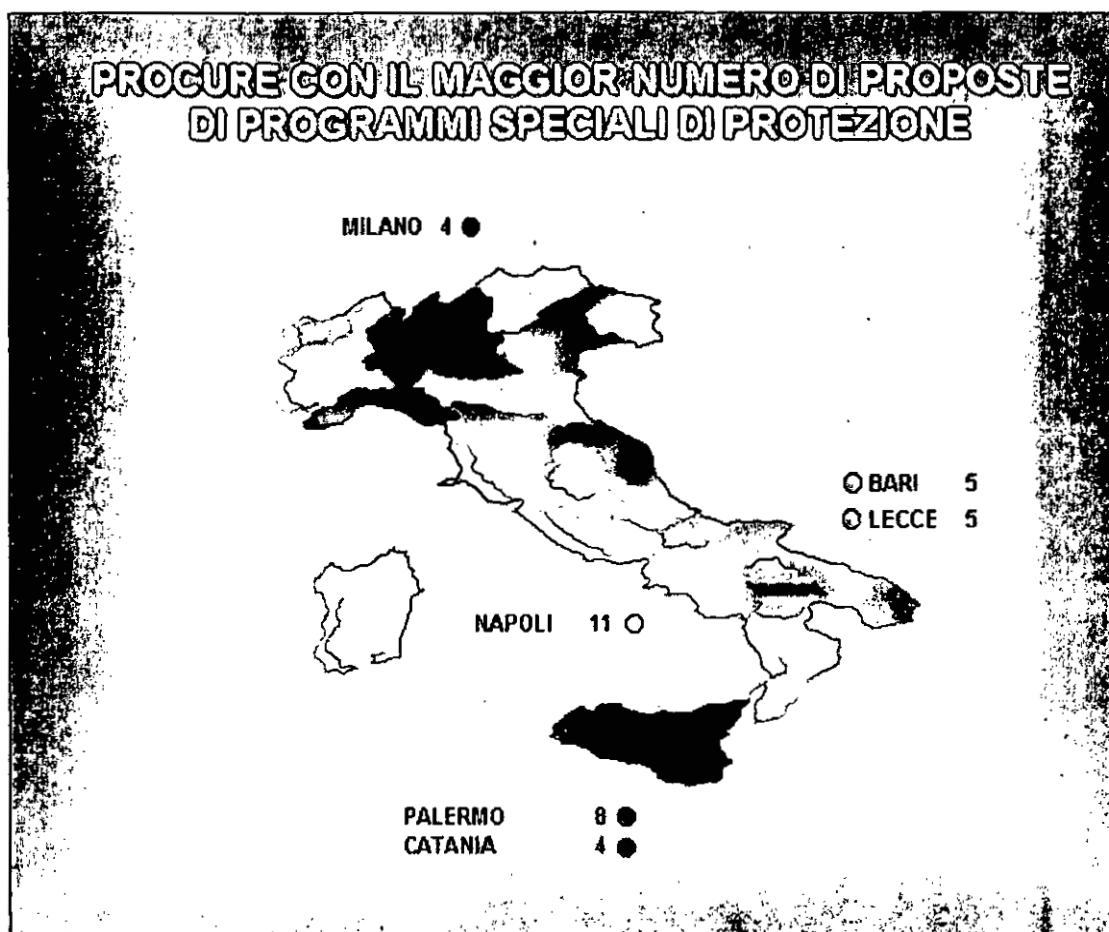


Nel semestre precedente, il numero complessivo di proposte era di **106**, di cui 70 nuove e 36 richieste di riesame. Il volume della proposte del presente semestre supera anche quello dei primi sei mesi del 1999, in cui i collaboratori destinatari delle proposte di programma furono **130** (in **28** casi, si trattava di riesami).

L'incremento delle proposte dimostra quindi che la volontà di collaborare con la giustizia è tutt'altro che in declino.

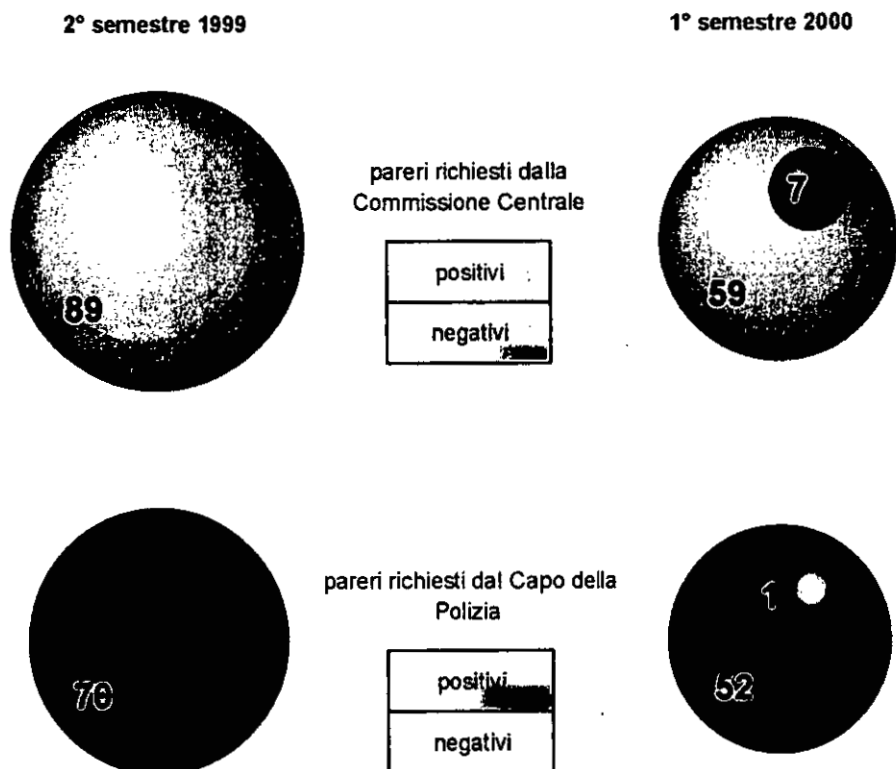
Nel semestre in esame, inoltre, le Autorità giudiziarie hanno inoltrato un numero di proposte di programma maggiore rispetto a quelle di misure urgenti. Si tratta di un fattore positivo, poiché queste ultime sono state concepite dal Legislatore come interventi tutori eccezionali legati a gravi e improcrastinabili situazioni di pericolo. In definitiva, la regola deve essere rappresentata dalla proposta di programma e l'eccezione da quella di misure urgenti. Un ricorso eccessivo alle richieste di misure urgenti rischia da un lato di costituire un'anticipazione impropria dei contenuti del programma e dall'altro di ritorcersi contro gli stessi soggetti che si intendono tutelare, nel caso in cui, dopo una permanenza di mesi in regime di dette misure, non fosse adottato lo speciale programma di protezione. Dette richieste non devono costituire, in definitiva, un condizionamento del processo decisionale della Commissione Centrale sulla richiesta di programma.

Il disegno di legge di riforma della protezione mantiene il carattere straordinario e la funzione delle misure urgenti. Esse vengono trasfuse in un istituto analogo, definito piano provvisorio di protezione, che viene adottato non più dal Capo della Polizia, ma dalla Commissione Centrale.



La provenienza delle proposte di programma nel primo semestre 2000 conferma sostanzialmente la tendenza osservata in quello precedente. Il maggior volume di proposte proviene infatti dalla Procura di **Napoli**, seguita da quella di **Palermo**, e, subito dopo, da quelle di **Bari** e **Lecce**. Anche nel precedente semestre era stata la Procura partenopea a trasmettere il maggior numero di richieste, mentre al secondo posto figurava quella di **Catania**, attualmente quinta e rimpiazzata da quella di Palermo (che figurava al sesto posto).

Nei procedimenti di adozione delle misure urgenti e di programma speciale, i pareri del Procuratore Nazionale Antimafia hanno confermato il rilievo acquisito in questi anni.

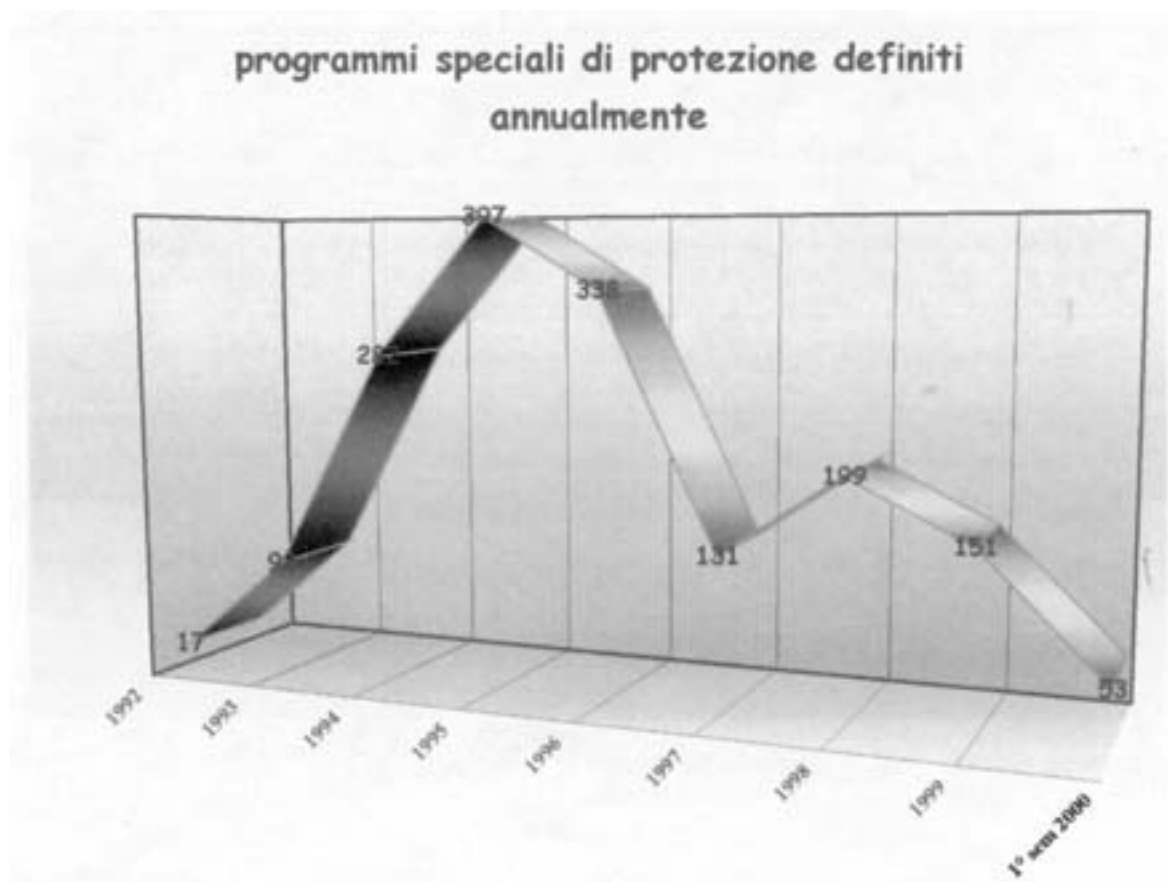
Pareri espressi dal Procuratore Nazionale Antimafia su richiesta del Capo della Polizia e della Commissione Centrale

Rispetto al precedente semestre, in cui non vi era stato alcun parere negativo sulla protezione speciale provvisoria o definitiva, in quello preso in esame i pareri contrari alla proposta di programma sono stati circa il 10%, che costituisce una percentuale maggiore rispetto al passato. In 3 casi, la Commissione ha deciso conformemente al parere del Procuratore Nazionale Antimafia, mentre in altri 4 ha ammesso gli interessati al programma. A tale proposito, giova ricordare che detti pareri, pur avendo certamente un peso rilevante nella valutazione della Commissione, non hanno carattere vincolante per la decisione finale.

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

La Commissione Centrale per la definizione ed applicazione dei programmi di protezione si è riunita **18** volte nel primo semestre 2000, accogliendo **53** proposte di programma speciale di protezione e respingendone **10**. Tra queste ultime, **7** riguardavano soggetti già estromessi in passato dal circuito tutorio e per i quali l'Autorità giudiziaria aveva chiesto alla Commissione la riammissione. Tra i 53 programmi adottati, **3** sono stati deliberati accogliendo una richiesta di riesame dell'Autorità giudiziaria.

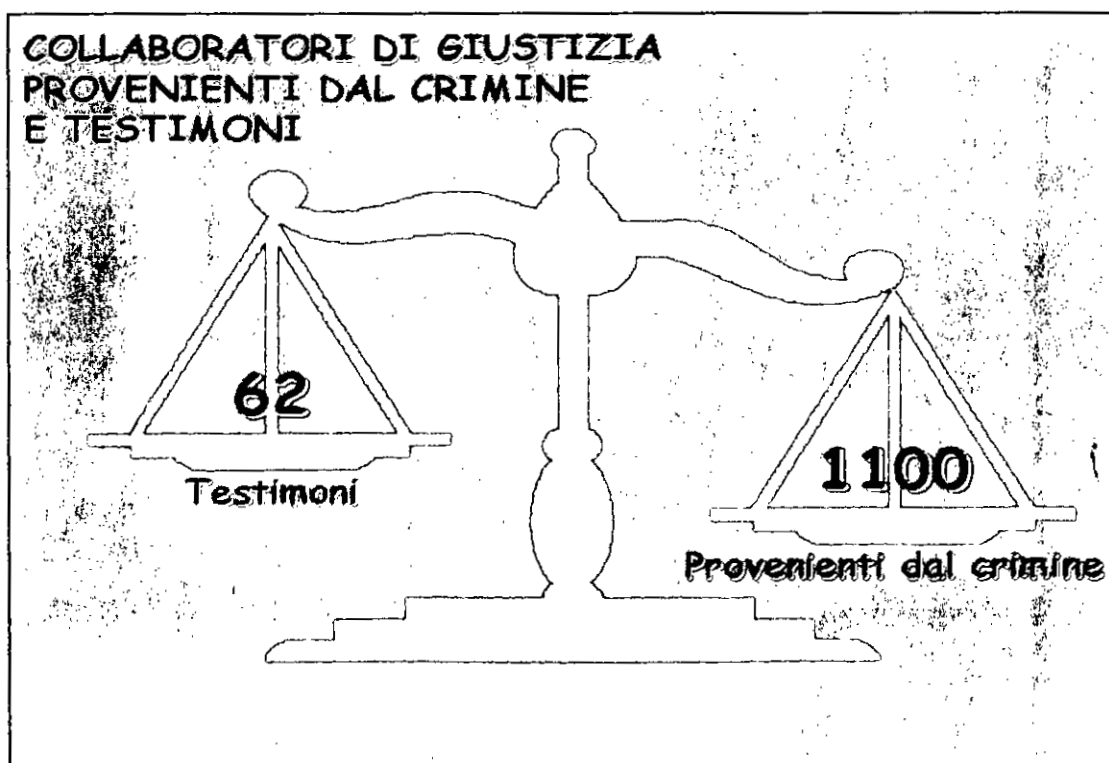
Nel precedente semestre, la Commissione aveva concesso il programma in **73** casi, mentre in altri **15** aveva respinto la richiesta.



I risultati dell'attività della Commissione rispondono al ruolo, ad essa conferito dal Legislatore, di punto di equilibrio del sistema. Al predetto Collegio non è infatti demandata una passiva ratifica, né un'intransigente selezione delle proposte di programma, bensì un'equilibrata e rigorosa gestione della fase di ingresso definitivo nel sistema della protezione. Essa ha interpretato positivamente tale funzione, accertando con cura la sussistenza dei presupposti per l'ammissione al programma, ma senza impostazioni rigidamente burocratiche che potessero disincentivare le nuove collaborazioni.

3. La dimensione quantitativa

Alla data del 30 giugno 2000, le persone sotto protezione per la loro attività di collaborazione con la giustizia sono **1162**. L'incremento rispetto al 31 dicembre dell'anno precedente è stato di **6** unità.



Si conferma quindi la tendenza, già evidenziatasi nel 1998 e 1999, ad una crescita del totale dei collaboratori, dopo la leggera diminuzione verificatasi tra il primo e il secondo semestre del 1997.

I familiari sotto protezione al 30 giugno 2000 sono **4084**, a paragone dei 4106 del semestre precedente.

Il numero complessivo delle persone sotto protezione, inclusi i familiari, è dunque, al 30 giugno 2000, di **5246** unità, rispetto alle 5262 del precedente semestre.

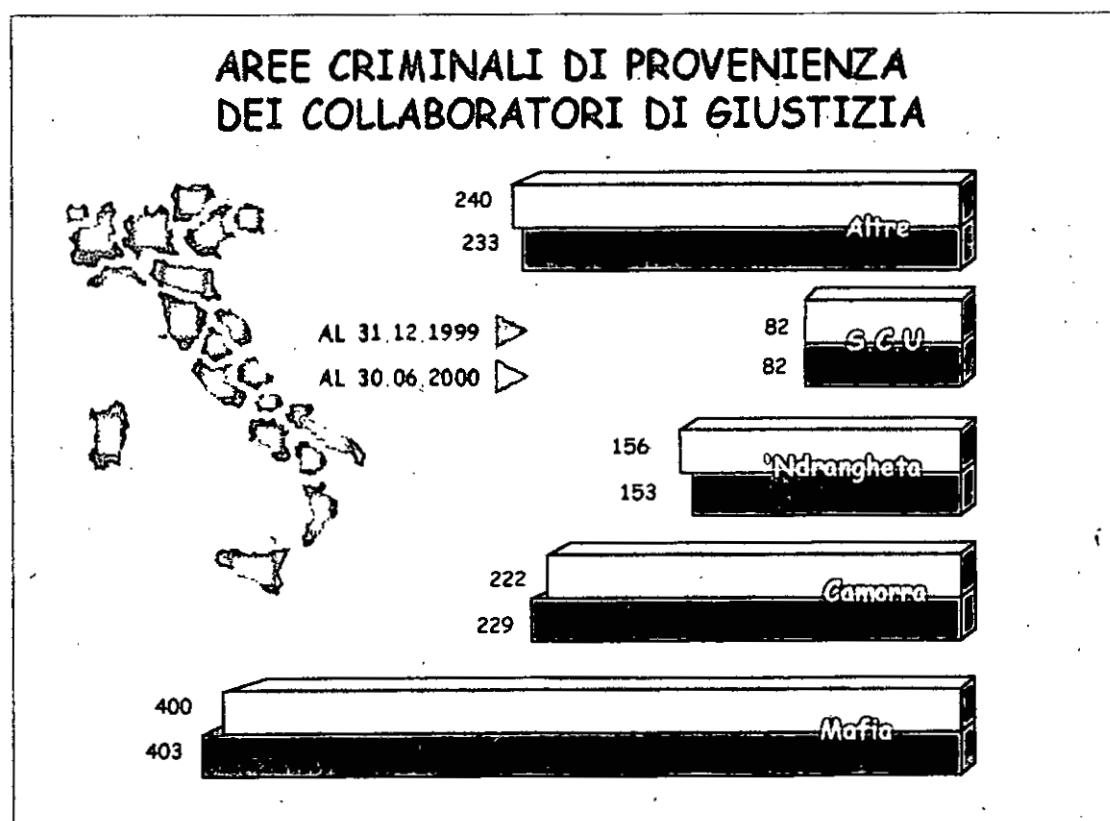
Il rapporto segue la media, consolidata in questi anni, di 3-4 familiari protetti per ogni collaboratore.

L'afflusso dei collaboratori continua quindi a seguire una linea ascendente. Ciò dimostra che la scelta di collaborare è ancora guardata in modo positivo e che i risultati, a livello investigativo e processuale, contengono grandi potenzialità di contrasto al crimine. Tutto ciò è reso possibile grazie a una complessa attività di gestione dei collaboratori della giustizia. Si tratta di un bacino di utenza di migliaia di persone, quasi un piccolo esercito, con problematiche tutorie e, soprattutto, assistenziali cui non sempre la normativa offre soluzioni di pronta individuazione. Bisogna dunque cercare, all'interno dell'ordinamento, i necessari spazi giuridici per la soluzione di problemi talvolta imprevedibili (ad esempio, la ricostruzione delle posizioni previdenziali e contributive, la destinazione dei beni immobili di provenienza non illecita che i col-

laboratori hanno lasciato nelle Regioni di provenienza e tanti altri aspetti).

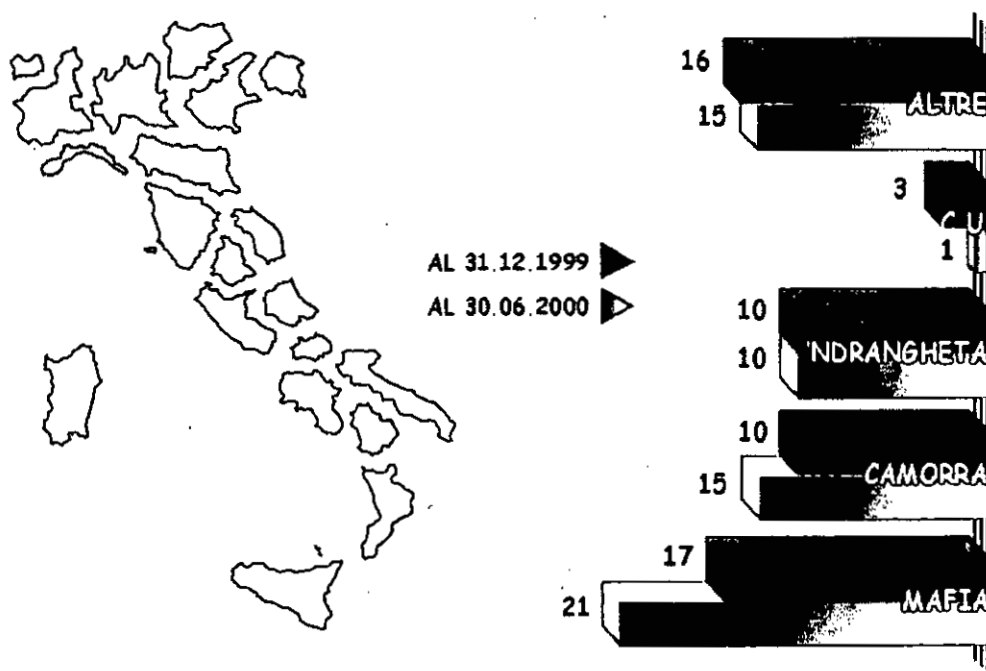
Alla data del 30 giugno 2000, **1100** sono i collaboratori provenienti dal crimine e **62** i testimoni. Il numero dei collaboratori è rimasto identico a quello dello scorso semestre, mentre quello dei testimoni è cresciuto di **6** unità.

Tra i 1100 collaboratori di area criminale, **403** provengono da gruppi di area mafiosa (con una crescita, rispetto al semestre precedente, di **3** unità), **229** dalla camorra (aumento di **7** unità), **153** dalla 'ndrangheta (calo di **3** unità), **82** dalla sacra corona unita (dato rimasto invariato) e **233** da gruppi di altro genere e matrice (diminuzione di **7** unità).



I testimoni hanno invece collaborato, in **21** casi, su fatti di mafia (con un aumento, in sei mesi, di **4** unità). In altri **15** casi, la collaborazione si è sviluppata su fatti di camorra (con un incremento di **5** casi rispetto al semestre precedente). I testimoni per delitti commessi dalla 'ndrangheta sono rimasti **10** come nei sei mesi precedenti, mentre quelli su delitti della sacra corona unita sono diminuiti da **3** a **1**. Infine, le collaborazioni di testimoni relative ad altri ambiti criminosi sono passate da **16** a **15**.

AREE CRIMINALI SULLE QUALI HANNO RIFERITO I TESTIMONI

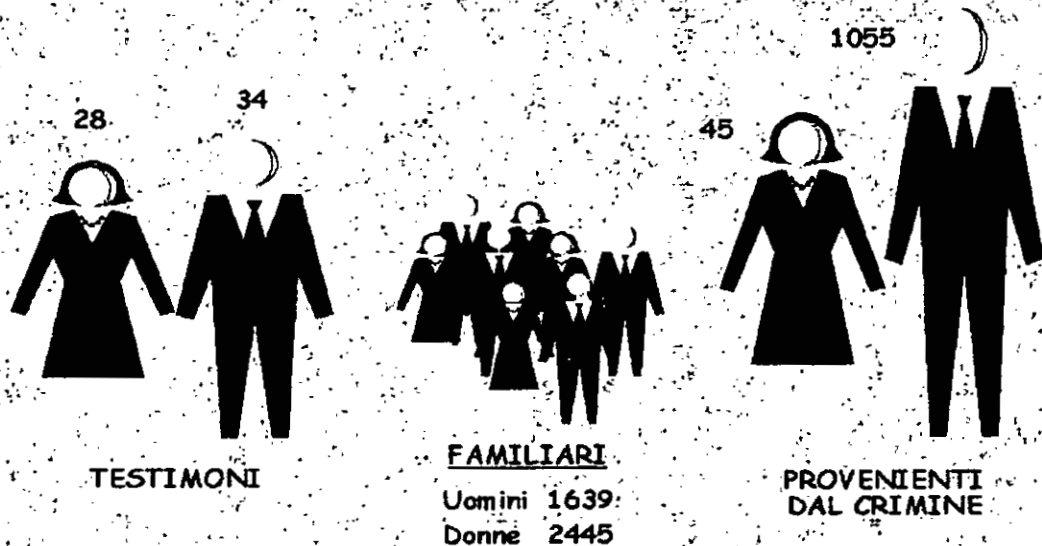


L'aumento complessivo del numero dei testimoni è un dato da sottolineare con soddisfazione, soprattutto perché interessa attività criminali riconducibili ai gruppi mafiosi e camorristici, in aree, quindi, dove sono forti le pressioni intimidatorie e le capacità di ritorsione.

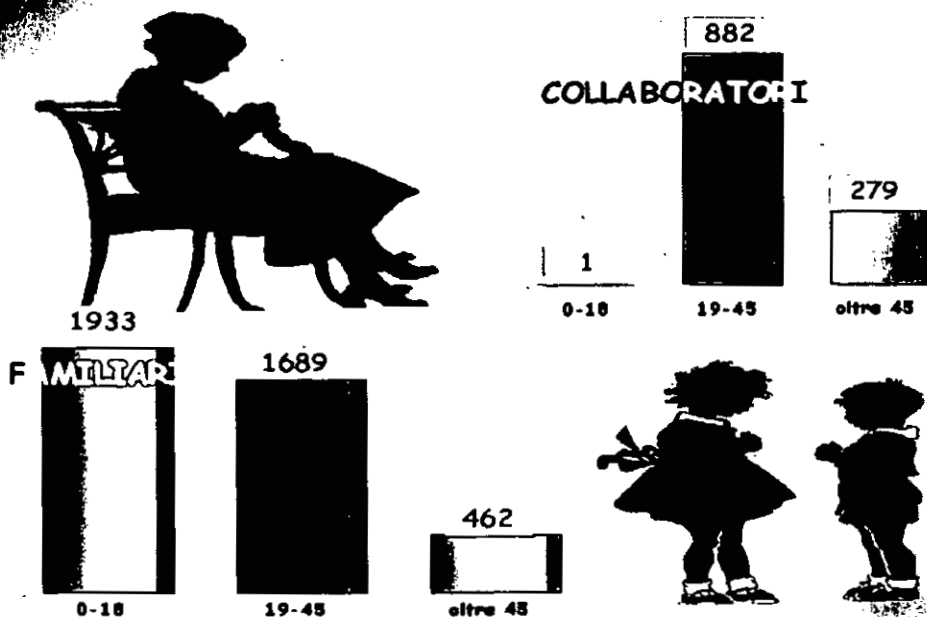
L'esame dei dati anagrafici dei collaboratori della giustizia

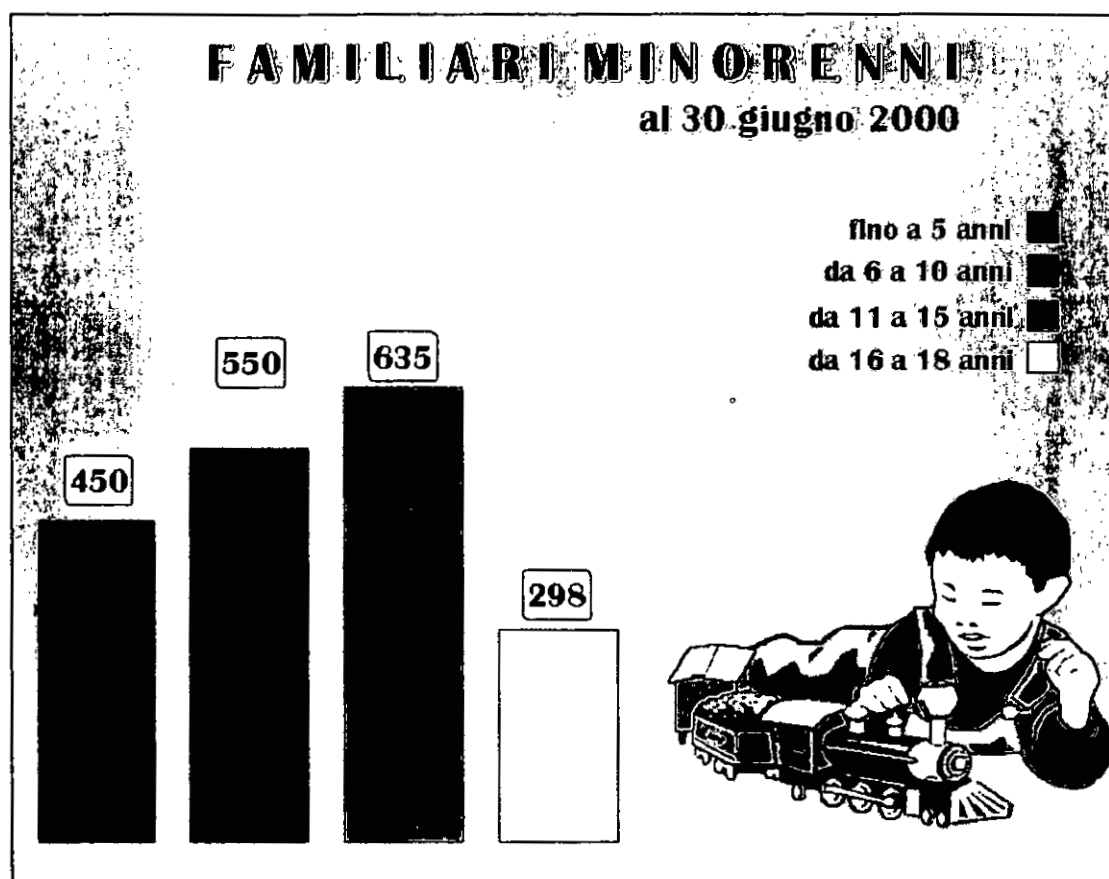
provenienti dal crimine consente di rilevare che, su 1100 persone, 840 (805 uomini e 35 donne, pari ad una percentuale complessiva del 76%) non superano i 45 anni di età. Tra i 62 testimoni, le persone al disotto di tale soglia sono 43 (19 uomini e 24 donne, pari a circa il 70% del totale).

**DISTINZIONE DEI COLLABORATORI
PER SESSO**
- al 30 giugno 2000 -



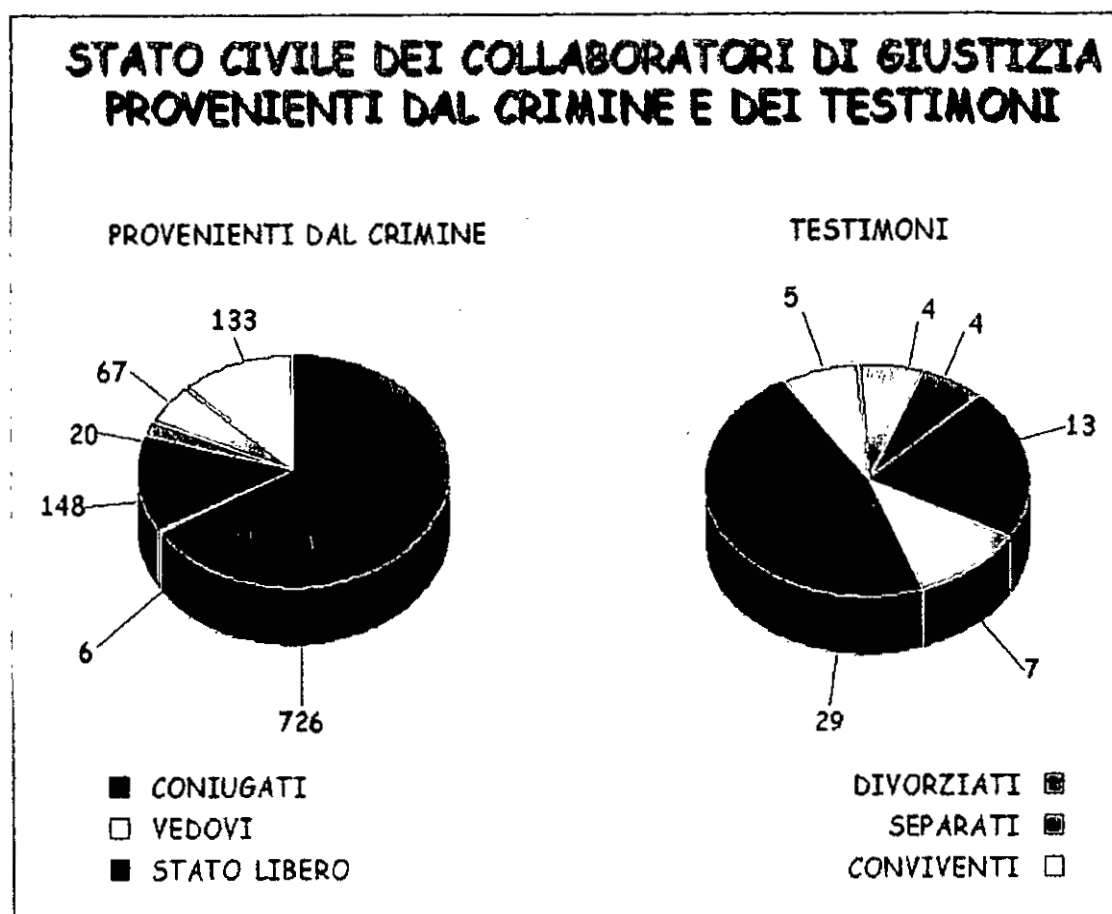
**COLLABORATORI E FAMILIARI
DIVISI PER FASCE DI ETÀ**





La percentuale di familiari sotto protezione con meno di 45 anni è largamente maggioritaria (88%, con 1432 uomini e 2072 donne congiunti di collaboratori e 56 uomini e 62 donne di testimoni). Si conferma a questo proposito la tendenza degli anni precedenti ad una preponderante presenza di soggetti giovani tra i collaboratori della giustizia ed i loro familiari. Il segmento più numeroso di questi ultimi è rappresentato dai minorenni, che sono ben 1933, la maggior parte dei quali (635) compresi nella fascia tra i 10 e i 15 anni di età. Quest'ultimo dato non fa registrare significative variazioni rispetto al semestre precedente, e conferma la costante attenzione da dedicare ai problemi di questo particolare settore, per il quale il disegno di legge di riforma prevede opportunamente l'emanazione di uno specifico atto regolamentare.

Spicca inoltre, la crescita di 3 unità, rispetto allo scorso semestre, dei cittadini stranieri testimoni: un dato indicativo della dimensione transnazionale sempre più accentuata del crimine organizzato.



In relazione allo stato civile dei collaboratori della giustizia, gran parte di essi è coniugata (66% tra i collaboratori e 48% tra i testimoni). I celibi e nubili rappresentano il 12% tra i collaboratori e il 20% tra i testimoni, mentre le coppie in regime di convivenza sono, rispettivamente, il 12% e l'8%. I divorziati e i separati rappresentano il 7% tra i collaboratori e il 12% tra i testimoni. Infine, le persone in stato di vedovanza sono complessivamente poco più dell'uno per cento.

Per concludere l'esame dei dati anagrafici della popolazione protetta, va segnalata la nascita nel semestre oggetto della presente Relazione, di **33** bambini, **31** figli di collaboratori e **2** di testimoni.

CAPITOLO II

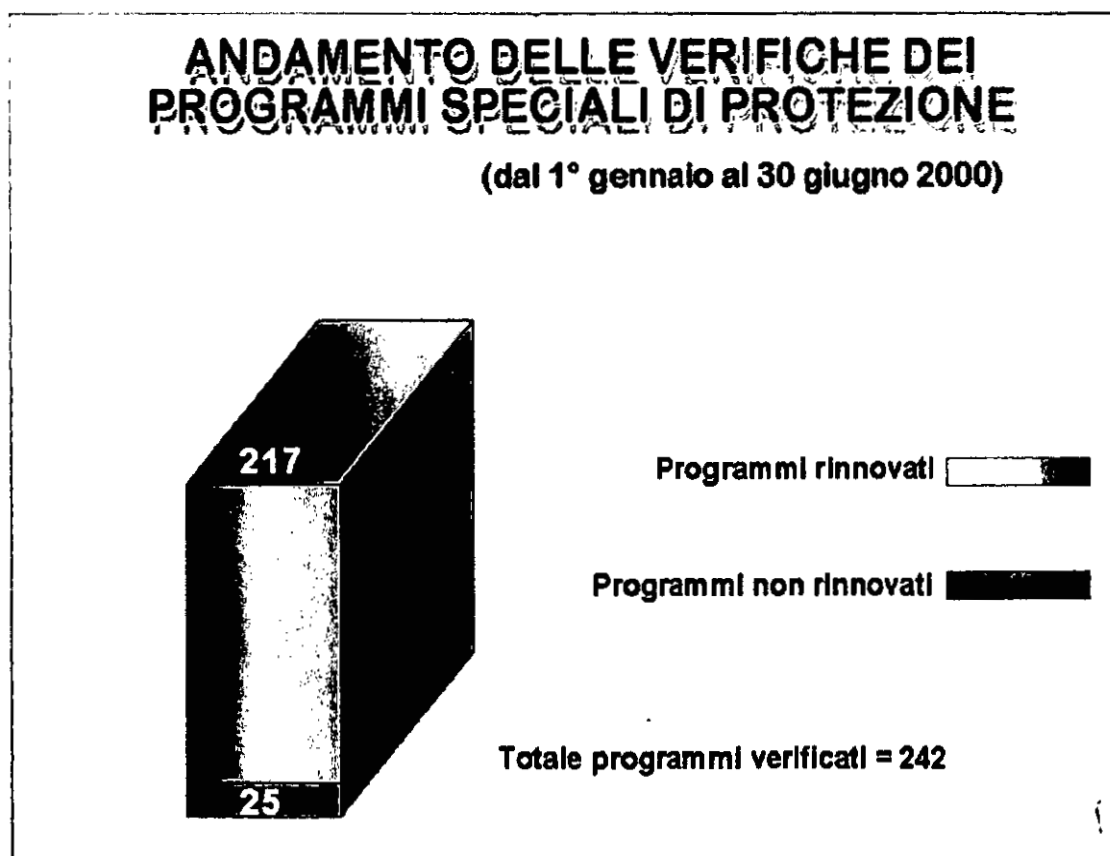
L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1. La Commissione Centrale e la verifica dei programmi

Il programma speciale di protezione è nato come strumento per garantire l'incolumità fisica dei collaboratori della giustizia. Tale funzione, anche se prevalente, non può però ritenersi esaustiva degli obiettivi del programma. Esso infatti utilizza, come misura primaria di tutela dei destinatari, quella della loro mimetizzazione in una località protetta. Tale metodo, che ha dimostrato in questi anni una buona affidabilità per la sicurezza dei collaboratori, comporta un supporto minimo di interventi per consentire a questi ultimi un inserimento nella nuova realtà sociale in cui si trovano a vivere e nella quale, in molti casi, scelgono di stabilirsi anche dopo la cessazione del programma.

L'attività di verifica effettuata dalla Commissione Centrale è dunque finalizzata ad accertare periodicamente la necessità di mantenere i programmi di protezione, in rapporto allo stato degli impegni processuali, al livello del pericolo esistente e al percorso di recupero sociale.

Nel semestre iniziale del 2000, la Commissione Centrale ha proceduto alla verifica di **242** programmi di protezione. In **217** casi, detto Collegio ha deliberato di prorogare ulteriormente il programma, mentre in altri **25** quest'ultimo non è stato rinnovato. Tra le mancate proroghe, **5** sono da attribuire a condotte contrarie alle regole del programma da parte dei titolari, mentre nei rimanenti casi la Commissione ha ritenuto che il livello del pericolo non fosse più così elevato da giustificare il mantenimento del programma e che gli interessati potessero fuoriuscire senza rischi dal circuito della protezione speciale.



Va infine rilevato che **23** programmi di protezione sono stati modificati tramite l'inclusione di altre persone, mentre in **29** casi il numero dei soggetti inclusi nel programma è stato ridotto.

2. Le violazioni alle regole dei programmi

Il programma speciale è stato elaborato all'interno di una filosofia della protezione imperniata sul concetto della mimetizzazione sul territorio. Questo significa che la vita della persona protetta deve scorrere fra milioni di altre vite di gente comune, all'insegna dell'anonimato e della riservatezza. Per non vanificare questo obiettivo, è necessario un sistema di regole di comportamento chiare e predeterminate che salvaguardino l'identità e il domicilio del collaboratore di giustizia e dei suoi familiari.

Esse costituiscono il "codice comportamentale" allegato ai programmi di protezione, ed ogni collaboratore ne prende conoscenza e s'impegna a rispettarle nel momento in cui sottoscrive il programma. Il loro scopo è rendere efficace la protezione, la cui stessa funzione sarebbe svuotata se non si fondasse su uno stretto rapporto di cooperazione fra l'Autorità statale che la concede e il soggetto che ne beneficia.

Alle regole da rispettare per mantenere la riservatezza, si affianca, nel codice comportamentale, l'espresso impegno a non commettere reati assunto dai collaboratori provenienti dal crimine (nei programmi sottoscritti dai testimoni, che non hanno un passato criminale, tale voce è stata eliminata). E' infatti un principio scontato che chi intende collaborare deve troncare in modo netto e definitivo i legami con il crimine.

Il fenomeno degli atti criminali commessi da collaboratori

della giustizia è purtroppo costantemente presente anche in sistemi più collaudati del nostro, come ad esempio quello statunitense. Il fatto che la maggioranza dei collaboratori sia o in stato di libertà, su provvedimenti della Magistratura sulla base delle loro posizioni processuali, o in regime di pene alternative al carcere, rende impossibile che essi siano sottoposti ad una vigilanza fissa, che, oltre a richiedere un enorme impiego di risorse umane e materiali, renderebbe pura astrattezza qualsiasi forma di mimetizzazione.

I collaboratori in detenzione domiciliare vengono controllati dalle Forze di Polizia della località protetta, in collaborazione con i Nuclei Operativi di Protezione.

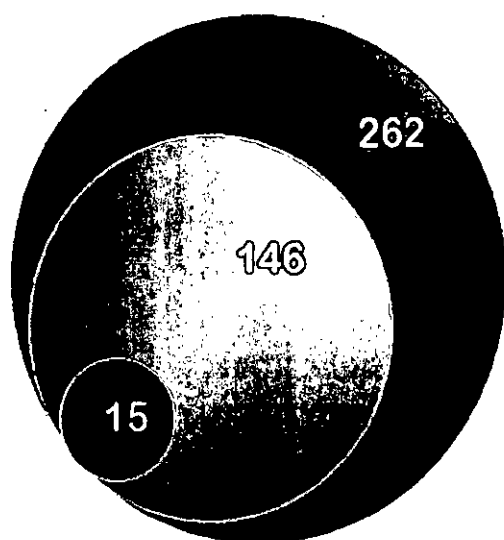
In questi anni, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato costantemente le violazioni delle regole del programma da parte delle persone protette alla Commissione Centrale, alla quale la legge attribuisce i poteri in materia di modifica e revoca del programma.

Nei primi sei mesi del 2000, questa attività si è concretizzata nell'invio di **304** segnalazioni di comportamenti violatori commessi da **146** tra collaboratori della giustizia e loro familiari (va tenuto presente che alcuni soggetti sono stati segnalati più volte per infrazioni diverse). In relazione alla tipologia di queste ultime, **262** (e cioè circa l'**86%** del totale, in raffronto al **79%** del precedente semestre) consistono in inosservanze delle regole di sicurezza, fra le quali si rilevano principalmente gli allontanamenti non autorizzati dalla località protetta e le azioni che potevano rivelare le generalità reali o la condizione di collaboratore della giustizia.

Le violazioni costituenti reato ammontano invece a **42 (14%** del computo globale, a fronte del precedente **21%**). Di esse, **14** sono relative a delitti contro il patrimonio, **3** contro la persona e altrettanti contro la Pubblica Amministrazione, **8** contro l'Amministrazione della giustizia e **2** lesivi delle norme in materia di detenzione e spaccio di stupefacenti. Le residue **12** segnalazioni di reato riguardano fattispecie di genere diverso da quelle elencate.

La Commissione Centrale ha proceduto, nel periodo considerato, a revocare prima della scadenza **10** programmi di protezione per comportamenti contrari alle regole contenute negli stessi, mentre altri **5**, nel frattempo già scaduti e pervenuti alla verifica periodica, non sono stati prorogati. Nel semestre precedente, i programmi revocati furono **14** e quelli non prorogati **23**.

REVOCHE DEI PROGRAMMI



Programmi revocati ●

Collaboratori segnalati ○

Segnalazioni di comportamenti scorretti ●

La comparazione di questi dati con quelli del precedente semestre mostra che non vi è stato alcun incremento quantitativo del numero delle persone protette segnalate (il cui totale resta di 146), mentre sono state riscontrate **45** violazioni in più.

A tale proposito, bisogna precisare che la crescita di queste ultime riguarda quelle " amministrative", passate da 204 a 262, mentre i reati sono calati da 55 a 42. Tra questi ultimi, rispetto agli ultimi sei mesi del 1999, sono diminuiti da 10 a 3 i delitti contro la persona e da 25 a 8 quelli contro l'amministrazione della giustizia. Sono raddoppiati quelli contro il patrimonio, mentre i reati per stupefacenti sono passati da uno a due. Non ha subito variazioni il dato sui reati contro la Pubblica Amministrazione, mentre è aumentato di 3 unità il numero di reati non rientranti nelle categorie precedenti.

Va precisato che, nel processo di valutazione sui comportamenti scorretti, la Commissione Centrale tiene sempre conto dei pareri forniti dall' Autorità giudiziaria proponente e dal Procuratore Nazionale Antimafia. In questa prospettiva, bisogna tener conto che, in un sistema che ha il proprio fulcro operativo nella mimetizzazione anonima delle persone, una persistente condotta lesiva, da parte di queste ultime, delle regole comportamentali finisce con il rendere sostanzialmente impossibile il mantenimento dei programmi. La normativa regolamentare sull'attuazione di questi ultimi enuncia espressamente tale principio, attribuendo alla Commissione la facoltà di revoca del programma nel caso in cui la condotta

dell'interessato sia tale da rendere evidente una significativa diminuzione, se non addirittura una sopravvenuta estinzione, dello stato di pericolo.

Non vi è nessuna possibile strada per proteggere la sicurezza di una persona, se quest'ultima non coopera con l'organo che deve tutelarla. E' dunque necessario che chi fa il suo ingresso nel circuito della protezione speciale ne apprenda subito le regole e si impegni a rispettarle, conoscendo, in caso negativo, le possibili conseguenze. Questa filosofia del "rigore nella protezione" non è una paralizzante serie di vincoli, bensì una condizione essenziale che permette al sistema di raggiungere gli obiettivi per cui è stato creato: la sicurezza attraverso la segretezza.

CAPITOLO III

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

1. La tutela dei collaboratori della giustizia

a) Gli impegni processuali e le videoconferenze

Nel periodo gennaio-giugno 2000, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato la sua opera di raccordo tra gli Uffici giudiziari e le Forze di Polizia territoriali per garantire la comparizione dei collaboratori della giustizia agli impegni processuali. Ogni convocazione di un collaboratore della giustizia da parte di un Ufficio giudiziario viene infatti ricevuta dal Servizio, che la trasmette alle Forze di Polizia della località protetta, il cui compito è provvedere ai servizi di scorta.

Tale attività comporta ogni anno una imponente mobilitazione di personale e un ingente impiego di risorse finanziarie per le spese di viaggio, vitto, indennità di missione e compenso per lavoro straordinario. Nel semestre in esame, sono stati organizzati più di **11000** servizi, in raffronto agli oltre 9000 del corrispondente periodo del 1999.

Sono inoltre state predisposte **1510** audizioni tramite videoconferenza, rispetto alle 1619 del primo semestre 1999. L'audizione a distanza, disciplinata dalla legge 7 gennaio 1998, n. 11, ha avuto l'indubbio merito di rafforzare le garanzie di sicurezza dei collaboratori e di consentire notevoli risparmi di uomini e mezzi nei servizi di scorta. La sua utilità è stata riconosciuta anche nell'ambito dell'Unione Europea e recepita nella Convenzione per l'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, adottata nel maggio del 2000 dal Consiglio dell'Unione.

La legge 11/1998, che disciplina attualmente l'istituto, perderà efficacia allo scadere del 2000. In sede di revisione della normativa, un vantaggio per il settore dei collaboratori della giustizia sarebbe senz'altro rappresentato dall'introduzione di una norma che consentisse a questi ultimi di essere escussi in videoconferenza anche quando siano citati come semplici imputati in processi non attinenti alla loro attività collaborativa.

Al momento attuale, infatti, la legge consente la videoconferenza nell'escussione dei collaboratori della giustizia quando essi siano citati in qualità di testimoni o imputati di reato connesso. Non è previsto il ricorso a tale strumento quando gli interessati debbano comparire come imputati in processi nei quali non hanno collaborato. Questi processi si tengono spesso nella regione d'origine del collaboratore e dunque una sua comparizione, sia pure sotto scorta, implica margini di rischio da non sottovalutare. Del resto, non si possono respingere sistematicamente, sia pure con legittime motivazioni di sicurezza, le richieste dei collaboratori del-

la giustizia di presenziare ai processi nei quali figurino come imputati. Tali richieste costituiscono infatti l'esercizio del diritto di ogni cittadino a comparire in giudizio. L'estensione dell'uso della videoconferenza anche a queste ipotesi consentirebbe di salvaguardare tale diritto anche per i collaboratori della giustizia, senza che vengano meno i necessari *standard* di tutela.

In riferimento alla stessa problematica, ed al fine di garantire maggiormente la sicurezza del collaboratore, potrebbe essere utile l'inserimento, nella disciplina legislativa della videoconferenza, di una norma di contenuto analogo a quella già presente nella prima stesura del disegno di legge sulla protezione presentata nel 1997 al Senato. In essa, era previsto l'affidamento delle mansioni attualmente svolte dal cancelliere nel luogo della videoconferenza ad un Ufficiale di Polizia giudiziaria, scelto dal giudice o, in caso di urgenza, dal Presidente della Corte tra coloro che non compiano, né abbiano compiuto attività investigativa sulla persona escussa. Sempre in tale ottica di accrescimento del livello di sicurezza, la stessa norma prevedeva l'esclusione da tale luogo dell'avvocato difensore del collaboratore. Il legale avrebbe comunque mantenuto la possibilità di parlare riservatamente con il proprio assistito tramite una linea telefonica criptata in dotazione agli impianti.

b) La mimetizzazione anagrafica

Nel semestre in esame, è proseguita, da parte del Servizio Centrale di Protezione, la produzione della documentazione ana-

grafica di copertura per le persone sottoposte al programma speciale. Questa attività costituisce una fase essenziale in un sistema che ha i suoi punti cardine nella mimetizzazione e nella dissimulazione della reale identità dei suoi utenti.



Nel periodo considerato, sono stati rilasciati **1108** documenti con generalità di copertura. Nel contempo, sono stati rinnovati **375** documenti con generalità reali, che le persone protette avevano consegnato al Servizio Centrale di Protezione all'atto del rilascio di quelli di copertura e che erano scaduti durante la vigenza del programma.

Il predetto Servizio ha altresì provveduto ad attuare **71** trasferimenti in località protetta di posizioni pensionistiche, permetten-

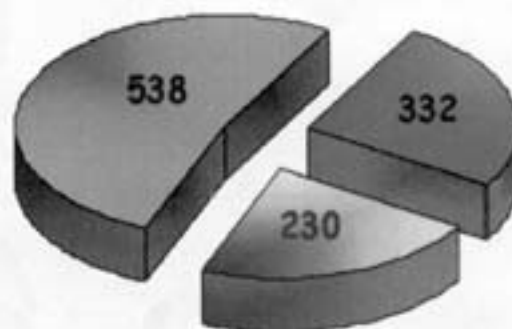
do così ai titolari di ricevere i relativi emolumenti senza dover tornare nelle aree geografiche di origine. In **550** casi, sono stati realizzati, come misure supplementari di mimetizzazione, trasferimenti di residenza dalle zone di origine in altre città del territorio nazionale, ovviamente diverse da quelle in cui si trovavano i domicili protetti degli interessati.

Nel semestre in esame, è proseguita l'attività istruttoria dei procedimenti di cambio delle generalità. Tale istituto rappresenta il massimo grado di schermatura dell'identità delle persone protette, nonché lo strumento potenzialmente più efficace per il reinserimento sociale. Esso è stato autorizzato dalla Commissione Centrale nei confronti di **61** persone sotto protezione (**15** collaboratori e **46** familiari); in altri **24** casi, relativi ad **8** collaboratori e **16** familiari, la procedura si è definitivamente conclusa con il perfezionamento dei nuovi documenti.

c) I benefici penitenziari

Al 30 giugno 2000, su 1100 collaboratori provenienti dal crimine, **538** erano in stato di libertà, **332** in regime di misure alternative alla detenzione e **230** ristretti in Istituti penitenziari.

POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA al 30 giugno 2000

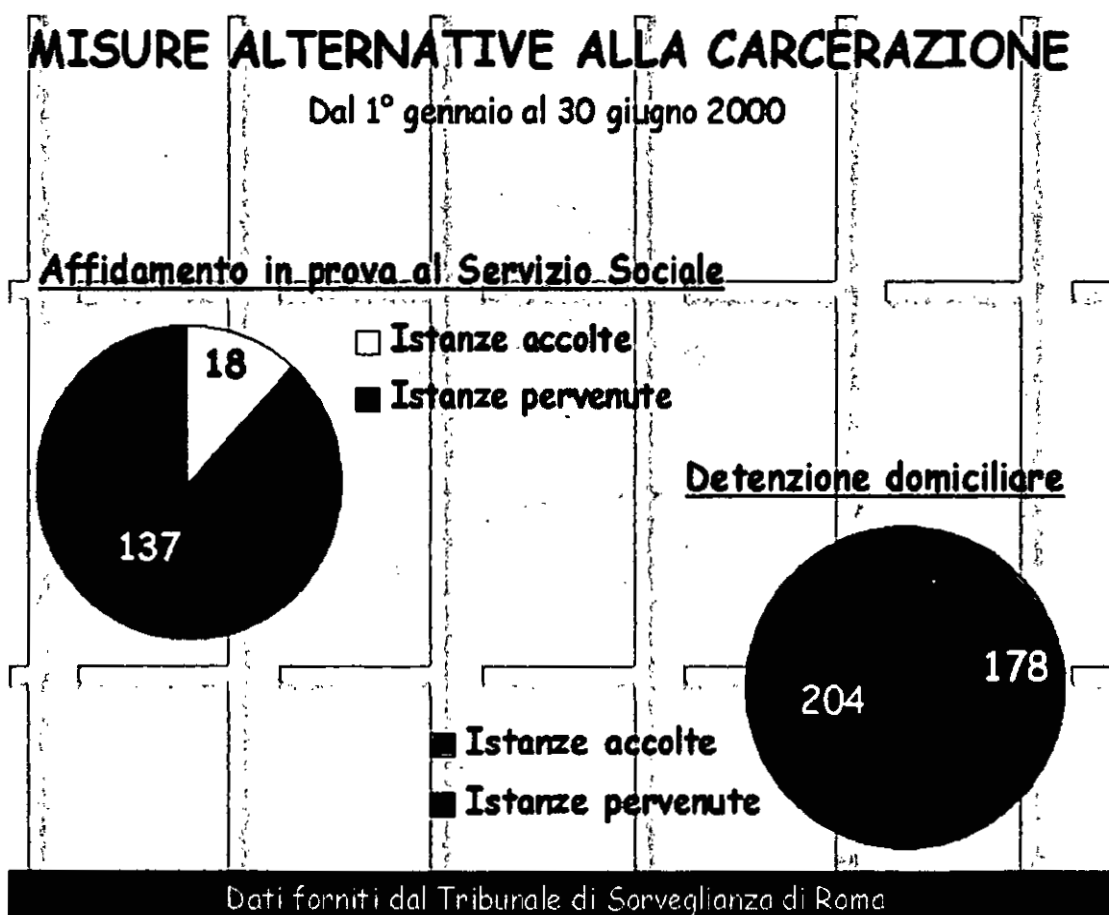


Liberi ■
Ristretti in istituti penitenziari ■
Misure altern. alla detenzione ex art. 13 ter L.82/91 ■

Nel semestre in esame, è proseguita l'attività di istruttoria e concessione delle misure alternative alla detenzione nei confronti dei collaboratori della giustizia. Come noto, nell'accesso a queste ultime, essi beneficiano, ai sensi dell'art. 13 ter della legge 82/1991, di un regime differenziato da quello della generalità dei detenuti. Tale regime è ispirato ad un carattere di premialità, in quanto stabilisce che i collaboratori della giustizia possano usufruire dei benefici penitenziari in deroga alle disposizioni sui limiti di pena. Dal punto di vista procedurale, la decisione definitiva sull'istanza di concessione del beneficio presentata dall'interessato spetta al Tribunale di Sorveglianza di Roma, che acquisisce preventivamente il parere, non vincolante, della Commissione Cen-

trale. Quest'ultimo è a sua volta frutto di un'attività istruttoria volta ad acquisire informazioni dal Pubblico Ministero competente per i reati in ordine ai quali la collaborazione è stata prestata.

Il rapporto tra le istanze presentate dai collaboratori della giustizia nei primi sei mesi del 2000 per ottenere dalla Magistratura di Sorveglianza l'affidamento in prova al servizio sociale o la detenzione domiciliare e quelle accolte è indicato nel grafico seguente.



Nella sentenza n. 227 del 7/11 giugno 1999, la Corte Costituzionale ha stabilito la natura derogatoria del regime di accesso ai benefici penitenziari per i collaboratori della giustizia, affermando che ad esso possono accedere solo coloro che, al momento dell'istanza, siano sottoposti al programma di protezione.

Gli effetti della sentenza creano tuttora notevoli problemi nella fase della fuoriuscita dal programma. Sussiste infatti la possibilità che taluni collaboratori, usciti dal programma di protezione per esaurimento degli impegni processuali, riduzione del livello del pericolo e, spesso, un percorso di reinserimento sociale positivamente intrapreso, vengano raggiunti da provvedimenti di cumulo di pena per fatti commessi prima dell'inizio della collaborazione. Se non hanno precedentemente scontato in detenzione un periodo sufficiente per consentire loro di chiedere i benefici nelle vie ordinarie, essi rischierebbero dunque di dover tornare in carcere, non avendo più legittimazione a godere della disciplina differenziata prevista per coloro che sono sotto programma di protezione.

Per evitare situazioni di questo tipo, che certamente rappresentano una conseguenza distorta del sistema, la Commissione Centrale ha orientato la propria istruttoria preliminare alla decisione sulla fuoriuscita dal programma nel senso di acquisire dall'Autorità giudiziaria, tra le altre informazioni, anche quelle sulla posizione processuale complessiva del collaboratore e sugli eventuali provvedimenti di cumulo di pene che potrebbero essere emessi nei suoi confronti.

È utile osservare, infine, che il disegno di legge di riforma della disciplina dei collaboratori della giustizia prevede una radicale separazione tra la titolarità del programma, che ha prevalentemente fini di sicurezza, e la fruizione dei benefici penitenziari, che rappresenta invece un aspetto premiale. Il testo stabilisce infatti che i

collaboratori potranno fruire dei benefici solo se abbiano scontato in carcere almeno un quarto della pena inflitta o dieci anni in caso di ergastolo.

2. L'assistenza

a) Le spese per l'assistenza economica

Nel semestre oggetto della presente Relazione, le spese per l'assistenza economica delle persone sotto protezione sono state ripartite secondo le percentuali indicate nella rappresentazione grafica che segue.



Il grafico consente di rilevare che nel semestre in esame, come in quelli precedenti, la voce più consistente è quella relativa alle spese di assistenza legale. In base alla normativa regolamentare, queste ultime sono incluse tra le misure di assistenza del programma di protezione, limitatamente ad un solo avvocato o procuratore legale e per fatti commessi prima dell'ingresso nel circuito tutorio. Esse vengono attualmente liquidate secondo alcuni parametri di riferimento stabiliti nel 1996 dalla Commissione Centrale, che hanno consentito un relativo contenimento degli importi.

Questi ultimi restano tuttavia ingenti soprattutto a causa del gran numero di procedimenti in cui i collaboratori figurano come imputati di reati connessi. Sulla base di alcune proposte del Servizio Centrale di Protezione, la Commissione Centrale sta esaminando la possibilità di aggiornare i criteri di erogazione delle spese legali, al fine di ridurre gli esborsi senza ledere i diritti della difesa. Una possibile soluzione potrebbe anche risiedere, nell'eventuale ambito di una revisione della disciplina del gratuito patrocinio, nel prevedere la possibilità di estenderla ai collaboratori della giustizia.

Una parte rilevante della spesa è assorbita dai canoni di locazione degli alloggi in località segreta e dagli assegni mensili di mantenimento. Questi ultimi vengono adeguati, in maniera omogenea per tutti i collaboratori, in base ai parametri della normativa regolamentare approvata il 24 novembre 1994 dai Ministri dell'Interno e della Giustizia. Il criterio di riferimento è rappresentato dagli indici ISTAT dei consumi delle famiglie del Centro-Nord. L'art.

3 del citato Regolamento dà facoltà alla Commissione Centrale di integrare l'assegno, se ricorrano speciali esigenze e una volta acquisiti i pareri delle Autorità giudiziarie.

b) La cessazione del programma e il reinserimento sociale

La fase di uscita dal programma e rientro nella vita normale dei collaboratori della giustizia rappresenta, per una serie di ragioni, il tallone d'Achille del sistema della protezione. Le lunghe permanenze dei collaboratori nel programma sono quasi sempre dovute sia alla difficoltà del loro "spegnimento" processuale (dovuta in buona parte alla loro qualità, in molti dibattimenti, di imputati in procedimento connesso) sia al rischio di perdita, contestualmente al programma, dei benefici penitenziari in caso di cumuli di pena per sentenze pregresse, sia alla carenza di prospettive lavorative.

Quest'ultimo aspetto è dovuto a diversi fattori: l'assenza di norme specifiche sull'avviamento al lavoro dei collaboratori della giustizia, il generalizzato basso livello della loro scolarizzazione, la scarsità di esperienze pregresse, la difficoltà che il mercato del lavoro attraversa nel nostro Paese. Mentre nel caso dei testimoni, che hanno impegni processuali di minore durata e spesso un'acquisita professionalità da spendere sul mercato del lavoro, si è riusciti a raggiungere un apprezzabile equilibrio fra entrate e uscite nel sistema, in quello dei collaboratori si assiste ad un certo ristagno nella seconda fase.

La via più praticata per consentire ai collaboratori e ai loro familiari un effettivo reinserimento sociale, collegato al raggiungimento dell'autonomia economica, è quella della fuoriuscita dal programma di protezione tramite la capitalizzazione delle misure di assistenza. Si tratta della corresponsione, in unica soluzione, delle misure economiche erogate mensilmente (canone di locazione dell'alloggio e assegno mensile di mantenimento) rapportate al periodo di tempo di prevedibile durata del programma. Tale sistema viene adottato dalla Commissione Centrale, su parere favorevole dell'Autorità giudiziaria, quando gli impegni processuali del collaboratore si avviano al termine, le pene cui talvolta è stato condannato sono prossime alla scadenza e vi sono buone possibilità di reinserimento sociale. Nel semestre in esame, **8** collaboratori hanno beneficiato di tale soluzione. Essa è stata applicata anche, su richiesta degli interessati e responso positivo dell'Autorità giudiziaria, a **34** nuclei familiari, collegati a collaboratori che sono invece rimasti in programma, non essendo ancora maturate le condizioni processuali e di sicurezza per una loro uscita da quest'ultimo.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato la propria attività di supporto alle persone protette nell'acquisizione della documentazione di copertura da utilizzare sul mercato del lavoro. Sono stati consegnati **160** libretti di lavoro e **25** codici fiscali con nominativi fittizi. Questi documenti, pur non potendo costituire la soluzione definitiva del problema lavoro, hanno tuttavia una duplice utilità. Essi permettono sia l'iscrizione a corsi di formazione professionale, i cui attestati potranno in seguito es-

sere convertiti con le generalità reali degli interessati, sia lo svolgimento di attività lavorative a tempo determinato.

Il periodo trascorso nel programma di protezione può essere impiegato dalle persone protette nella frequentazione di corsi professionali per ottenere attestati da produrre nella ricerca di un lavoro. Il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto, nell'arco di tempo gennaio-giugno 2000, all'iscrizione di **49** persone a detti corsi. Nello stesso periodo, altre **11** hanno trovato impieghi stabili, per cui avevano i necessari requisiti, grazie all'attività di intermediazione del Servizio. Sono state inoltre effettuate **10** iscrizioni alle Camere di Commercio di altrettanti soggetti, usando i nominativi reali, previa schermatura della banca dati dell'Ente, per evitare l'individuazione della località.

Nel contempo, è proseguita l'attività di conservazione del posto di lavoro per coloro che ne erano titolari all'atto dell'ingresso nel circuito tutorio. Sono stati perfezionati **6** trasferimenti di posizioni lavorative in località non a rischio e richieste **2** aspettative.

c) L'assistenza sanitaria

Nel semestre in esame, l'Ufficio Sanitario del Servizio Centrale di Protezione ha prestato la propria assistenza a **1058** fra collaboratori e testimoni e a **2936** familiari. L'assistenza offerta si è tradotta sia in visite mediche che in interventi burocratici (certifica-

zioni a fini medico-legali, disbrigo di pratiche per l'accesso a prestazioni specialistiche e per rimborso di medicinali). Il diritto alla salute delle persone protette è da tempo assicurato dai tesserini sanitari con nome di copertura, ormai in possesso della quasi totalità di esse.

Le visite mediche effettuate fra gennaio e giugno del 2000 presso la sede decentrata dell'Ufficio sanitario, inaugurata nel 1999, sono state **76**. La loro funzione è stata, a seconda dei casi, diagnostico-terapeutica o medico-legale. In queste ultime occasioni, si trattava di accertamenti per la patente di guida, l'idoneità alla leva e altri fini amministrativi. Ad esse, vanno aggiunti diversi interventi dei sanitari del Servizio Centrale nelle località protette, per prospettare idonee soluzioni a casi che richiedevano particolare attenzione e considerazione.

Nello stesso tempo, si è registrata un'intensa attività nelle visite psicologiche ad opera degli specialisti recentemente inseriti nell'Ufficio sanitario. Essi hanno effettuato **184** visite, di cui **62** nella struttura decentrata e **122** sul territorio. L'attività ha interessato **129** persone sotto protezione che ne avevano fatto richiesta. Sono inoltre proseguiti i contatti con le strutture sul territorio (ASL, Centri di Igiene mentale, Sert e altri) sia per usufruire dell'opera di specialisti qualificati nella terapia a medio e lungo termine, sia per stabilire una rete per la futura assistenza psicologica e psicoterapeutica.

Per quanto riguarda le iniziative future, si è ampiamente de-

scritto, in altra parte della presente Relazione, il progetto di seminario sull'assistenza medico-psicologica delle persone protette. Si tratta di un'importante occasione di formazione e aggiornamento del personale dei Nop, che potrà così accrescere la propria capacità di risposta, in termini professionali, alle situazioni delicate ed atipiche che hanno per protagonisti i collaboratori della giustizia, i testimoni e i rispettivi familiari.

c) I minori

Al 30 giugno 2000, erano **1934** i minori sottoposti alle misure di protezione (rispetto ai 1947 del semestre precedente). Uno solo di essi era sottoposto al programma di protezione come collaboratore, mentre negli altri casi si trattava di familiari. Tra i 1933 familiari minori, **1863** erano congiunti di collaboratori (961 maschi e 902 femmine) e gli altri **70** di testimoni (40 maschi e 30 femmine).

Per quanto riguarda la suddivisione in fasce d'età, **450** (434 familiari di collaboratori e 16 di testimoni) hanno meno di 5 anni di età, mentre **1185** (1140 congiunti di collaboratori e 45 di testimoni) si situano tra i 5 e i 14 anni e **298** tra i 15 e i 18 (289 familiari di collaboratori e 9 di testimoni).

L'attività di maggior peso in loro favore è senz'altro quella delle iscrizioni scolastiche, effettuate dal Servizio Centrale con i nomi di copertura. Nel primo semestre del 2000, sono state realiz-

zate **165** iscrizioni alle scuole elementari e materne, **61** alla scuola media inferiore e **49** ad Istituti di istruzione secondaria di secondo grado.



Il Servizio Centrale di Protezione ha continuato, nel periodo preso in esame, la propria collaborazione con i Tribunali per i minori nella segnalazione e consulenza delle situazioni a rischio (abusi sessuali, gravi conflitti tra i genitori, maltrattamenti e altri disagi). I minori che vivono sotto protezione sono infatti esposti più degli altri alle difficoltà di inserimento e relazione, perché le normali difficoltà di adattamento in un nuovo ambiente sociale sono acuite, nel loro caso, dalle cautele della vita sotto protezione.

La strategia che si è seguita negli ultimi anni è cercare di garantire ai minori una vita di relazione il più possibile normale senza compromettere gli *standard* di sicurezza. Nello stesso tempo, stanno proseguendo i contatti con la Direzione sanitaria dell'Ospedale pediatrico "Bambino Gesù" di Roma e con il Dipartimento di Scienze neurologiche e psichiatriche dell'età evolutiva dell'Università "La Sapienza" di Roma per una collaborazione continuativa per affrontare i disagi dei minori sotto protezione. La speranza è di poter estendere questa collaborazione in maniera permanente a tutte le realtà istituzionali interessate ai problemi dell'età giovanile.

Questi ultimi costituiranno uno dei settori di studio del descritto seminario per operatori della protezione, in programma per il mese di ottobre 2000.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel semestre in esame, l'azione del Servizio Centrale di Protezione, condotta in sinergia con la Commissione Centrale, ha tenuto in particolare considerazione la situazione dei testimoni di giustizia. Le soluzioni adottate (capitalizzazione delle misure di assistenza monitorata su iniziative concrete di reinserimento sociale, progetto di istituzione nei Nop di apposite "squadre" per la gestione testi, interventi assistenziali puntuali e dettagliati su esigenze determinate) sono ispirate ad una nuova filosofia dell'assistenza ai testimoni di giustizia è un cittadino che non deve essere penalizzato per le proprie scelte, bensì sostenuto sia nel corso del programma, sia nella delicata fase del reinserimento sociale.

Proprio tenendo ben presente questo principio, si è cercato di migliorare qualitativamente l'assistenza dei testimoni, separandola da quella dei collaboratori, e incentivando le forme di aiuto economico, in particolare quelle finalizzate a riacquisire un'autonomia finanziaria, in vista dell'uscita dal programma.

E' però altrettanto vero che questa strategia in favore dei testimoni potrà essere completata solo mediante una legittimazione nor-

mativa, ora assente. L'approvazione del disegno di legge di riforma, attualmente all'esame del Parlamento, rappresenta quindi un momento fondamentale nella creazione di un sistema che valorizzi la figura del teste e incoraggi ulteriormente questo tipo di collaborazione.

Nel semestre in esame, si è confermata la media di afflusso nel sistema già riscontrata nel periodo precedente, e cioè un collaboratore e 3-4 familiari ogni tre giorni. Si tratta di cifre ragguardevoli, il cui impatto sugli organi della protezione deve essere oggetto di particolare attenzione. Si ha l'impressione, infatti, che il sistema fatichi sempre più ad assicurare l'equilibrio tra entrate e uscite, il cui mantenimento non è una semplice questione contabile, bensì funzionale. Uno squilibrio tra ingressi e uscite in favore dei primi può infatti condurre alla lunga ad una situazione in cui non si potrà assicurare un adeguato livello di protezione, a causa delle dimensioni quantitative del fenomeno. Ciò vuol dire crescenti difficoltà di mimetizzazione sul territorio nazionale, che certo non si può dilatare, eccessivo peso dei servizi di scorta e tutela sulle Forze di Polizia territoriali e crescita esponenziale delle tematiche assistenziali.

L'evoluzione di questi problemi rende auspicabile un'approvazione in tempi brevi del disegno di legge di riforma. Esso è stato concepito per rendere più duttile e articolato il settore della protezione, graduando gli interventi tutori ed assistenziali in relazione allo spessore del contributo e al pericolo che ne deriva.

La linea ispiratrice del testo è infatti quella di conservare l'insostituibile utilità, ormai generalmente riconosciuta, degli apporti collaborativi, operando correzioni di rotta che rendano più efficiente il sistema, con l'obiettivo finale di incentivare le collaborazioni originali e genuine.

Il Servizio Centrale di Protezione sta comunque cercando di accrescere la funzionalità del sistema attuale tramite le iniziative già descritte. Tra esse, giova ricordare la progettata costituzione dei Nop in 4 Regioni del meridione, con il compito di curare gli adempimenti connessi alle situazioni personali e patrimoniali delle persone che entrano in protezione, in modo da garantire a queste ultime positive prospettive di reinserimento sociale. Va anche menzionato il programmato seminario sull'assistenza medico-psicologica, che si inserisce in una spinta progettuale volta a migliorare la funzionalità del programma di protezione. L'assistenza in senso lato non può infatti essere ridotta a mero supporto economico, bensì estendersi alla vita di relazione dei soggetti. Diventa quindi importante che il personale, soprattutto quello dei Nop, che è l'immediato referente della persona protetta, sappia fronteggiare le nuove emergenze. I problemi dei minori, dei testimoni e delle loro famiglie, il senso di frustrazione che nasce dall'avere una vita di relazione limitata, la paura del futuro, il radicale mutamento di ambiente: tutti questi fattori possono scatenare reazioni anche gravi, che vanno prevenute e seguite con professionalità idonee.

Ciò non vuol dire sovraccaricare di responsabilità eccessive il personale dei Nop, ma semplicemente dotarlo della necessaria pre-

parazione per interpretare ed affrontare l'insorgenza immediata di tali situazioni. Spetterà poi all'assistenza specialistica, fornita dall'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione in collaborazione con le strutture sul territorio, porre in atto gli interventi terapeutici, con le opportune cautele di riservatezza.

In definitiva, nel semestre in esame si è cercato di migliorare l'efficienza del sistema, intervenendo su alcuni suoi punti deboli. Le iniziative gestionali intraprese, in attesa dell'auspicabile approvazione del disegno di legge, sono state infatti adottate con l'intento di incoraggiare le collaborazioni e preservare la loro utilità nel contrasto alle organizzazioni criminali.