

§ 2) Le misure assistenziali

a) l'assistenza economica

L'attuazione delle misure di protezione e di assistenza comporta anche che il collaboratore ed i suoi congiunti, una volta trasferiti in una località lontana, possano vivere in maniera dignitosa: sia il c.d. contributo di prima sistemazione, che serve a sopperire immediatamente a quelle primarie esigenze derivanti da un trasferimento improvviso, sia l'avvio della corresponsione dell'assegno di mantenimento rappresentano i primi interventi di sostegno economico in favore delle persone protette.

Fin dall'inizio, pertanto, si evidenzia chiaramente che le finalità cui deve rispondere ogni misura di carattere economico sono rappresentate dalla sicurezza del collaboratore e dei suoi cari, e dall'inserimento nei contesti sociali nell'ambito dei quali gli stessi sono stati trasferiti.

D'altra parte, la normativa appare esplicita nel fissare una forma di supporto economico funzionale sia alla protezione sia ad assicurare condizioni di vivibilità: la misura del contributo mensile viene infatti stabilita dalla Commissione Centrale sulla base degli indici ISTAT dei consumi medi globali delle famiglie, opportunamente decurtati di alcune spese - a carico del Servizio Centrale di Protezione - quali quelle di locazione dell'alloggio e quelle sanitarie, per queste ultime prevedendosi il rimborso, ove esigenze di sicurezza o di cure mediche altamente specialistiche impediscano di avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie.

Gli aspetti tutori sono tenuti presente nel momento in cui le disposizioni regolamentari prevedono che, dinanzi a particolari necessità di sicurezza, l'assegno di mantenimento possa essere integrato con decisione della Commissione Centrale, dietro motivata proposta dell'Auto-

rità proponente, sentito il Procuratore Nazionale Antimafia nei casi previsti dall'art. 3 del D.I. del 24 novembre 1994, n. 687.

L'assistenza economica non si esaurisce però nella corresponsione mensile dell'assegno di mantenimento ma comprende una serie di interventi di sostegno di varia natura.

Tra i più rilevanti, anche per il notevole dispendio economico, si rileva soprattutto il pagamento del canone di locazione dell'abitazione in cui vengono alloggiati il collaboratore ed i suoi familiari. Per comprendere pienamente le dimensioni dell'impegno del Servizio Centrale di Protezione in questo settore, basti sapere che vengono gestiti 1689 appartamenti.

Molto rilevante anche la spesa che il Servizio Centrale di Protezione eroga per garantire ai collaboratori l'assistenza legale, vincolata peraltro alla difesa nell'ambito di procedimenti per fatti commessi precedentemente alla collaborazione e limitatamente ad un solo avvocato o procuratore legale.



Nel prosieguo della relazione, si suggeriranno alcuni correttivi ai meccanismi dell'assistenza legale che potrebbero razionalizzarne i contenuti e gli strumenti di erogazione.

Da notare, infine, che l'assistenza economica comprende, per esempio, anche i rimborsi per le spese di giustizia, per i trasferimenti, per le tasse scolastiche.

b) l'assistenza sanitaria

Il programma speciale di protezione prevede, nell'ambito delle misure di carattere assistenziale, che si provveda a rimborsare le spese per esigenze sanitarie di carattere diagnostico o terapeutico quando, per motivi di sicurezza, non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche.

Nella precedente relazione, era stato formulato l'auspicio che si potesse pervenire in tempi brevi a forme di utilizzo della sanità pubblica attraverso meccanismi di piena sicurezza per le persone sotto protezione. Al riguardo, era stata annunciata la possibile conclusione di un accordo con alcune UU.SS.LL. in virtù del quale sarebbe stato possibile dotare tutti i collaboratori ed i loro familiari di un regolare libretto sanitario, intestato a nominativi di copertura, per poter fruire del servizio pubblico.

Questo progetto ha ormai superato la fase sperimentale, avviandosi il rilascio di questa documentazione a diffondersi su tutto il territorio, man mano che si perfezioneranno le necessarie intese con gli Assessorati alla Sanità delle varie regioni.

Ciò ha già determinato una contrazione delle spese mediche sostenute nel semestre in riferimento, passate dal 3% del totale complessivo delle spese registrato nell'ultimo semestre del '95 all'1,30% del giugno di quest'anno. La riduzione di tali spese dovrebbe ridimensionarsi ulte-

riormente via via che saranno consegnati ai collaboratori ed ai loro familiari i libretti sanitari di copertura.

Ma non è solo la contrazione delle spese sostenute dal Servizio Centrale di Protezione l'obiettivo perseguito con la documentazione sanitaria di copertura.

Com'è agevole rilevare, il libretto sanitario, così come tutti gli altri tipi di documenti di copertura, oltre a garantire la realizzazione dei fondamentali profili di mimetizzazione, agevola quella sorta di distacco graduale del collaboratore dalle forme di totale assistenzialismo statale che certo non incentivano il collaboratore stesso ad inserirsi nel mondo produttivo e ad uscire dal programma speciale di protezione.

L'uscita dal programma speciale di protezione, attraverso il raggiungimento dell'indipendenza economica del collaboratore, rappresenta, d'altra parte, il fine ultimo di tutte le forme di assistenza, compresa quindi quella sanitaria.

Assistere il collaboratore per renderlo indipendente: questa la priorità da perseguire, chiaramente emersa nel semestre in esame.

c) l'assistenza sociale

I collaboratori della giustizia ed i loro familiari sono persone che, almeno all'inizio della loro vita "mimetizzata" hanno bisogno praticamente di tutto. Casa, assistenza economica, assistenza sanitaria, scuola per i figli, ed altre mille cose che occorrono ad un nucleo familiare per poter condurre una vita di relazione normale.

Si vedrà, in seguito, come spesso tali persone sono paragonate agli emigranti; ma, a differenza di questi ultimi, il Servizio Centrale di Protezione deve mettere in atto tutta una serie di interventi di sostegno sociale da ritenersi necessari, attese le particolari esigenze di riservatezza che deve caratterizzare ogni movimento dei collaboratori della giustizia e dei loro congiunti.

Si pensi soltanto che nel semestre che si sta esaminando il Servizio Centrale di Protezione, in collaborazione con il Ministero della Pubblica Istruzione e con i vari Provveditorati agli Studi, ha compiuto 230 iscrizioni scolastiche di vario livello, con nominativi di copertura.

Quello della scuola è un problema particolarmente sentito per i traumi che spesso comportano alla vita dei minori - familiari dei collaboratori della giustizia - i continui trasferimenti di località, dettati certo da motivi di sicurezza ma che non agevolano, d'altra parte, l'inserimento del ragazzo nel mondo dei suoi coetanei.

I problemi che riguardano i minori sono di una tale rilevanza e complessità che richiedono senz'altro un approfondimento da parte di tutti gli Organismi interessati, al fine di trovare, anche attraverso gli accorgimenti normativi che si renderanno necessari, il giusto temperamento tra le esigenze di sicurezza e quella educative.

E visto che la popolazione delle persone protette è particolarmente giovane, giova qui ricordare l'estrema delicatezza dei problemi riguardanti gli adempimenti di leva a cui sono soggetti molti ragazzi posti sotto protezione. Al riguardo, anche in questo semestre, il Servizio Centrale di Protezione ha curato la regolarizzazione di numerose posizioni concernenti gli obblighi di leva.

In un recente convegno, si è dibattuto del tema del lavoro e del volontariato come utili momenti di impegno e di recupero sociale dei collaboratori della giustizia. Sul tema del lavoro, si avrà modo di approfondire le relative tematiche nella seconda parte della relazione.

Per quanto riguarda invece il volontariato, occorre dire che, al momento, l'argomento è oggetto di discussione ed esame. Sono stati intrapresi contatti con alcune organizzazioni di volontariato ed è in corso una valutazione sul tipo di contributo che potrebbe derivare da tale attività.

§ 3) La protezione dei collaboratori detenuti

a) la detenzione in carcere: l'art. 13 ter, comma 4, L.n. 82/1991 ed il c.d. circuito penitenziario differenziato

Più del 21% dei c.d. pentiti è ristretto, a vario titolo, in Istituti penitenziari.

La popolazione carceraria dei collaboratori costituisce un ulteriore aspetto del complesso fenomeno della collaborazione con la giustizia e le problematiche connesse necessitano sicuramente di risposte adeguate da parte del comparto protezione.

Nella precedente relazione, era stata evidenziata la necessità di accertare fino a che punto si potessero integrare due sistemi normativi ed organizzativi, ideati per il perseguimento di altrettante finalità di interesse costituzionale: quello della sicurezza e quello della rieducazione dei collaboratori della giustizia condannati.

Il secondo di questi due aspetti non deve essere trascurato: perché se è vero che il collaboratore della giustizia, per la sola ragione di essere passato dalla “parte” dello Stato, dovrebbe già aver dimostrato di aver compiuto passi rilevanti verso una completa riabilitazione, lo è altrettanto il fatto che la rieducazione del condannato, verso cui secondo l'art. 27, comma 3, della Costituzione devono tendere le pene, significa anche inserimento nel tessuto socio-produttivo “sano” della società civile.

Appare quindi evidente come questo secondo obbiettivo non possa essere agevolmente conseguito in strutture penitenziarie non idonee al trattamento dei collaboratori della giustizia.

A tale riguardo, si guarda con particolare favore alla prossima emanazione del provvedimento regolamentare di cui all'art. 13 ter, comma 4, della L.n. 82/1991, che stabilirà le modalità attuative delle

disposizioni della L.n. 354/1975 (Ordinamento penitenziario) applicabili ai collaboratori della giustizia.

Questo Regolamento, una volta emanato, dovrebbe poter assicurare ai collaboratori della giustizia detenuti un trattamento penitenziario più favorevole, sia sotto il profilo umano che sotto quello materiale, coniugando le ineludibili esigenze di sicurezza con i fini rieducativi che ispirano l'esecuzione della pena. Tra l'altro, dovrebbe anche disciplinare gli aspetti controversi, perché in qualche modo confliggenti con le esigenze della sicurezza, relativi all'attuazione delle misure alternative alla detenzione.

E' chiaro che ciò non potrà essere realizzato solo con un Regolamento. Appare infatti improcastinabile l'istituzione di un "circuito penitenziario differenziato" che possa fornire il necessario supporto logistico alle nuove strategie carcerarie da applicare nei confronti dei collaboratori della giustizia.

D'altra parte, non appare ammissibile che coloro che decidono di collaborare con gli Organi inquirenti debbano poi essere soggetti ad un trattamento carcerario a volte addirittura deteriore rispetto a quello riservato ai detenuti "normali".

Si ritiene infine doveroso sottolineare la necessità che l'individuazione territoriale della struttura carceraria ove collocare il collaboratore detenuto tenga conto della concreta attuazione dei profili tutori, assistenziali e di recupero sociale del programma speciale di protezione, soprattutto con riferimento alla sede protetta dei familiari.

Infatti, appare assurdo che, se la famiglia del collaboratore è stata sistemata in un determinato luogo per via, per esempio, delle maggiori opportunità lavorative da offrire ai figli, il collaboratore debba poi essere sistemato in un Istituto di pena molto distante dalla località di residenza dei congiunti, con tutti gli immaginabili disagi per l'effettuazione dei previsti colloqui e con la reale possibilità di distruggere interi nuclei familiari. A tale riguardo, va visto con favore l'avvio di un co-

mune progetto di lavoro tra il Servizio Centrale di Protezione e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria inteso ad individuare le opportune soluzioni operative.

b) la detenzione extracarceraria: la concreta applicazione degli artt. 13, comma 4, e 13 bis, L.n. 82/1991

Con le disposizioni di cui agli artt. 13, comma 4, e 13 bis, L. n. 82/1991, in sostanza, si introduce nel sistema giuridico la figura della custodia extracarceraria; il collaboratore permane in stato di detenzione per il titolo di esecuzione che lo legittima, ma viene modificato il luogo in cui sconta il provvedimento detentivo.

In entrambi i casi previsti dalle citate norme il provvedimento autorizzatorio soggiace a due criteri ben precisi: la sussistenza di gravi ed urgenti motivi di sicurezza e la costanza della procedura per la definizione dello speciale programma di protezione, la cui attesa rappresenta anche il periodo di tempo in cui ha validità detto provvedimento.

La gravità dei motivi di sicurezza e la temporaneità dell'intervento tutorio rappresentano le situazioni che legittimano il ricorso ad uno strumento del tutto particolare ed eccezionale; da utilizzare, quindi, in situazioni altrettanto "speciali".

E la straordinarietà di tale istituto è dimostrata dal fatto che la detenzione, normalmente, deve essere eseguita in una struttura carceraria, secondo quanto previsto dagli artt. 285 e 386 c.p.p. e dall'Ordinamento penitenziario nelle disposizioni relative alla distribuzione dei detenuti nelle diverse tipologie carcerarie.

Tra l'altro, l'esperienza operativa di questi anni ha decisamente confermato che il collaboratore sottoposto ad un regime di custodia extracarceraria in una struttura protetta, non tarda a rivelare problemi di carattere psichico dovuti al fatto di essere ristretto in una struttura non

adeguata ad una forma di detenzione vera e propria, ancorché svolta al di fuori del carcere.

In una caserma di polizia il collaboratore non può disporre di quegli spazi di autonomia nei movimenti e ricreativi che avrebbe invece in una struttura penitenziaria per collaboratori, mentre in un appartamento, oltre a quelli citati, sussistono ulteriori disagi derivanti al collaboratore stesso dalla necessità di essere ininterrottamente vigilato da personale di polizia obbligato a stazionare in prossimità dell'abitazione.

Senza contare, poi, l'esigenza di evitare l'enorme dispendio di risorse, umane e materiali, delle Forze di Polizia, contemporaneamente sottratte ad altri compiti di istituto.

Tra l'altro, giova precisare che la detenzione extracarceraria non realizza certamente la necessaria funzione rieducativa della pena, non essendo questo possibile in una struttura di polizia, dove non sussistono né il personale adatto, né i mezzi adeguati, né la specifica formazione professionale; tantomeno ciò è ipotizzabile in un appartamento.

Va però sottolineato che in questo semestre, contrariamente alla tendenza registrata in questi anni di applicazione della specifica normativa, si è invertito il *trend* riguardante la concessione di detti provvedimenti: i collaboratori che fruiscono della misura ex art. 13, comma 4, sono diminuiti da 14 a 4 unità, ed anche le custodie extracarcerarie ex art. 13 *bis* sono diminuite da 18 a 4 casi.

In seguito si formuleranno alcuni suggerimenti di correzione del sistema protezione, ivi compresi dei meccanismi di concessione dei benefici penitenziari, che potrebbero comportare l'eliminazione dello strumento di cui all'art. 13 *bis*.

c) le misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario

In favore dei collaboratori della giustizia ammessi allo speciale programma di protezione la concessione di una delle misure alternative al carcere previste dal capo VI del titolo I della legge 26 luglio 1975, n. 354, dei permessi premio o del lavoro all'esterno, è disposta dalla competente Magistratura di Sorveglianza di Roma dopo aver acquisito il parere della Commissione Centrale che, a sua volta, provvede a conoscere l'avviso del Pubblico Ministero competente per i reati in ordine ai quali il collaboratore sta fornendo il proprio contributo.

Il provvedimento di concessione di una delle misure sopra citate può essere adottato anche in deroga alle vigenti norme, ivi comprese quelle relative ai limiti di pena.

Tali disposizioni vengono sostanzialmente a chiudere un vero e proprio sistema di detenzione extracarceraria previsto per il collaboratore della giustizia; sistema che può prendere l'avvio, in circostanze particolari, con la custodia extrapenitenziaria prevista dall'art. 13 *bis* e che può definirsi, una volta che il collaboratore sia stato ammesso allo speciale programma di protezione, con l'applicazione di una delle misure previste dall'Ordinamento penitenziario.

Un sistema, quindi, che si adegua perfettamente alle due fasi della protezione di fatto esistenti: il momento delle misure urgenti, nell'ambito delle quali trovano spazio le disposizioni dell'art. 13 *bis*, e quello del programma speciale di protezione che sancisce la definitiva adozione delle misure tutorie ed assistenziali "speciali" e dalla cui approvazione può scaturire la concessione dei benefici penitenziari previsti.

Anche nel semestre in esame si è confermata pienamente la tendenza della Magistratura di Sorveglianza di Roma, peraltro assecondata dalla Commissione Centrale, di privilegiare la concessione della misura della detenzione domiciliare rispetto ad altri benefici, soprattutto all'affidamento in prova al Servizio Sociale.

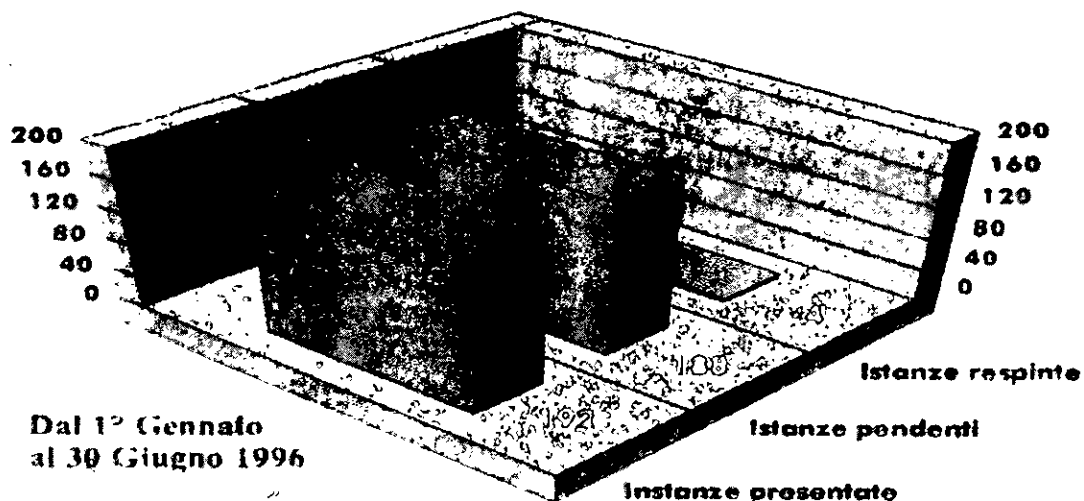
Tra le ragioni che hanno sempre fatto preferire la detenzione domiciliare all'affidamento in prova occorre sottolineare che mentre nell'applicazione della prima misura il ruolo del Centro di Servizio Sociale è del tutto marginale se non addirittura assente, nello svolgimento del secondo beneficio il rapporto che si deve creare tra il condannato affidato in prova ed il Servizio Sociale è talmente connaturato all'istituto da non poterlo ignorare a meno di tradire completamente lo spirito dell'art. 47, L.n. 354/1975.

D'altra parte, il contatto periodico che deve essere stabilito, ai fini della verifica della prova, tra il collaboratore ed il Centro di Servizio Sociale del luogo ove si svolge tale misura alternativa, così come è strutturato, svela il luogo segreto ove è protetto il collaboratore stesso, vanificando ogni altra misura tutoria ed assistenziale disposta.

E' indubbio, quindi, che la misura alternativa dell'affidamento in prova è, allo stato attuale, difficilmente attuabile in favore dei collaboratori della giustizia. Al di là di complicate, estemporanee soluzioni di compromesso che rischiano di stravolgere i principi ispiratori delle norme disciplinanti lo specifico settore, si ritiene che solo un mirato intervento normativo possa consentire il corretto e sicuro svolgimento di detto beneficio penitenziario, coniugando le esigenze di rieducazione e di reinserimento sociale a cui mira il beneficio stesso con la necessità di assicurare al collaboratore la tutela di quella sfera di riservatezza assolutamente indispensabile ai fini della sua sicurezza personale e di quella dei suoi congiunti.

Misure alternative alla carcerazione

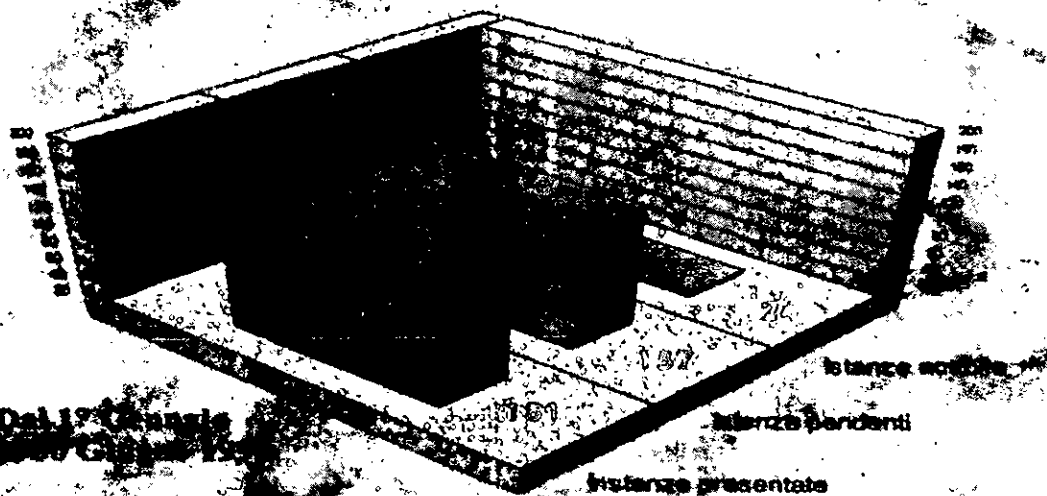
Affidamento in prova al Servizio Sociale



Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

Misure alternative alla carcerazione

Detenzione Domiciliare



Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

PARTE SECONDA :

le prospettive

CAPITOLO I

La qualità dei programmi. Uscire dall'emergenza: l'impegno delle Istituzioni

Nella precedente relazione semestrale, si è inteso evidenziare il particolare momento di difficoltà in cui si è venuto a trovare il sistema di protezione dei collaboratori della giustizia, conseguenza, solo apparentemente paradossale, di un processo di incentivazione del fenomeno collaborativo proiettatosi ben al di là delle più ottimistiche previsioni iniziali.

In altri termini, si erano notati segnali di crisi nell'apparato tutorio-assistenziale proprio nel momento in cui sembrava di aver centrato uno degli obbiettivi idealmente prefissati dal Legislatore del '91: quello di incrementare l'uso dello strumento del "pentitismo" per la lotta alla grande criminalità organizzata.

Occorre però distinguere: accanto alle critiche connesse all'utilità ed alla correttezza dell'impiego in sede investigativa e dibattimentale di tale strumento, sono affiorati infatti spunti problematici, spesso accompagnati da atteggiamenti poleмici o addirittura strumentali, circa il "trattamento" delle persone che forniscono il loro apporto agli Organi inquirenti. Da un lato, quindi, si è guardato al "versante processuale" con le sue regole sul confronto "accusa-difesa" in qualche misura ridisegnate o da ridisegnare in virtù dell'esplosione del fenomeno "pentiti"; dall'altro, sono stati criticamente posti in discussione gli aspetti di gestione tutorio-assistenziale dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari.

In questa sede, ci occupiamo di questo secondo ordine di problematiche, poiché, essendo le due “facce” della collaborazione con la giustizia, quella processuale e quella della gestione, strettamente connesse l’una con l’altra, si è fermamente convinti che soltanto attraverso una corretta applicazione delle norme vigenti sulla tutela e sull’assistenza dei collaboratori e dei propri familiari, nell’ottica di quella che si è soliti definire “la cultura del rigore nella protezione”, si può sperare che le vicende giudiziarie su cui dispiegano i loro effetti le dichiarazioni dei collaboratori stessi svolgano con regolarità il loro corso.

Indubbiamente, la questione del trattamento dei collaboratori della giustizia si presenta come particolarmente complessa e delicata: una sua analisi serena e costruttiva non può quindi prescindere da un approccio all’intera materia il più possibile scientifico.

Il programma speciale di protezione rappresenta lo strumento che il Legislatore del ‘91 ha creato per tutelare, al massimo grado, i collaboratori della giustizia nei casi in cui ogni altra misura già prevista dall’ordinamento vigente fosse risultata inadeguata.

Sicurezza, quindi, per garantire la quale, il Legislatore del ‘91 costruisce un sistema di protezione “speciale” per la tutela di collaboratori della giustizia per i quali esiste una situazione di pericolo talmente grave ed imminente, in conseguenza dell’eccezionale spessore collaborativo, che non può essere efficacemente fronteggiato con le misure “ordinarie” rese disponibili dalla normativa vigente.

Nasce il programma speciale di protezione: pacchetto di misure tutorie, assistenziali e di recupero sociale assolutamente straordinarie che, anche attraverso mirate deroghe alle norme in vigore, intendono raggiungere una duplice finalità: da un lato, garantire il massimo grado di protezione e di sicurezza ai collaboratori della giustizia maggiormente esposti a pericolo, dall’altro, incentivare il fenomeno delle collaborazioni di “qualità” come rilevante strumento di contrasto al crimine organizzato, soprattutto di tipo mafioso, evitando peraltro di cadere