

CAPITOLO III

Le modalità generali di applicazione

PAGINA BIANCA

1. La sicurezza

A. - LA RISERVATEZZA: LA DOCUMENTAZIONE DI COPERTURA E LA VITA DI "TUTTI I GIORNI"

Si è ormai decisamente consolidato - anche sulla base di un'esperienza quinquennale indubbiamente positiva in materia di protezione - l'assunto secondo cui le formule tutorie più efficaci ed appropriate sono rappresentate dalla mimetizzazione e dall'anonimato dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari nei luoghi di nuova residenza.

Per la migliore applicazione di tali criteri di protezione, oltre ad una buona predisposizione alla cooperazione da parte delle persone da proteggere, occorre che, nella località "segreta" in cui sono state trasferite, le stesse possano - in condizioni di massima riservatezza e, quindi, con la consapevolezza di non essere in alcun modo ricollegabili alla vicenda collaborativa - poter intraprendere e mantenere quelle relazioni interpersonali indispensabili per poter condurre una vita "normale".

Poiché condurre una vita "normale" significa anche potersi considerare legittimamente "parte" del contesto sociale e produttivo locale, evitando quindi qualsiasi tipo di forzato "isolamento", appare necessario che la c.d. documentazione di copertura - strumento per celare le reali generalità - sia predisposta in modo tale da favorire, senza mai alterare lo stato civile, giuridico e professionale di una persona protetta, il suo reinserimento sociale.

Com'è noto, il documento di copertura, secondo quanto dispone l'art. 13, comma 2, L.n. 82/1991, può essere utilizzato in via temporanea ed al fine esclusivo di garantire la riservatezza delle persone sottoposte a misure di tutela.

Dunque, si tratta di uno strumento di protezione e di reinserimento sociale.

Il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto, nel semestre in riferimento, al rilascio di 1254 documenti con nominativi differenti, raddoppiando praticamente il numero di attestazioni emesse nel precedente semestre che ammontava a 674 unità.

In particolare, sono state rilasciati, con nominativi di copertura, 479 carte di identità, 233 patenti, 419 tessere sanitarie, 39 codici fiscali e 68 libretti di lavoro.

Come preannunciato nella precedente relazione, pertanto, il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto ad emettere i primi codici fiscali di copertura, sulla base di specifiche istanze da parte degli interessati e di una approfondita valutazione di detto Ufficio circa le effettive esigenze dell'istante e la ricorrenza delle richieste finalita di riservatezza.

Al riguardo, non si sono verificate particolari inosservanze delle disposizioni previste dal "disciplinare" che accompagna il rilascio di tale documento ed al cui rispetto si obbliga il richiedente al momento del ritiro.

Sempre in tema di documentazione di copertura, molto efficace si è rivelata l'attività svolta dal Servizio Centrale di Protezione in sede di conversione della posizione contributiva o pensionistica di alcune persone, ammesse a

programma speciale di protezione. in analoga posizione corrispondente alle generalità fittizie.

Da segnalare anche il cospicuo numero di iscrizioni scolastiche, concernente vari livelli di istruzione, a cui il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto, adottando procedure di assoluta riservatezza per i minori interessati: 733 di cui 13 a corsi universitari.

Com'è noto, poi, la normativa di settore prevede che possa essere autorizzato, in casi eccezionali, il cambiamento delle generalità, cioè la realizzazione di una nuova posizione anagrafica nei registri di stato civile, con la possibilità di produrre tutti i certificati necessari a fronteggiare le varie situazioni della vita di relazione.

Dei criteri seguiti dalla Commissione Centrale nella concessione di tali autorizzazioni, si parlerà nelle pagine successive.

Negli ultimi sei mesi dell'anno scorso, 50 persone - tra collaboratori e familiari - hanno ottenuto il mutamento delle generalità.

B. - LA LOCALITÀ "PROTETTA"

Il primo intervento di protezione disposto nei confronti di persone ammesse allo speciale programma di protezione o alle misure urgenti di tutela consiste nel loro trasferimento in una località lontana da quella di origine.

Questo rappresenta anche il primo passaggio verso la piena mimetizzazione: vanificare qualsiasi tentativo di localizzazione, da parte di chi può compiere atti di ritorsione, del luogo di dimora del collaboratore e dei suoi familiari costituisce forse la migliore forma di tutela attuabile in loro favore; sicu-

ramente la più adatta per favorire quel reinserimento sociale, allo stesso tempo obiettivo ultimo e strumento insostituibile per la salvaguardia ed il buon funzionamento del sistema di protezione.

Appare evidente che proprio la scelta della località "protetta" diventa perciò un momento di particolarissima importanza per il perseguimento delle due finalità primarie di detto sistema: la sicurezza ed il reinserimento sociale.

Per quanto riguarda la prima, infatti, occorre che l'individuazione del luogo di destinazione del collaboratore e del suo eventuale nucleo familiare sia preceduta da una approfondita disamina circa la possibile presenza sul territorio di elementi in grado di compiere atti di ritorsione nei confronti delle persone da proteggere.

In sostanza, tutto ciò si realizza sulla base di una precisa conoscenza delle organizzazioni criminali chiamate in causa e dei suoi componenti, nonché del loro potere di aggressività e di infiltrazione territoriale ed ambientale.

Invece, in merito alla conduzione di una vita socialmente e produttivamente stabile da parte delle persone sotto tutela, oltre ai vari criteri che tengano conto delle potenzialità occupazionali di certe zone del territorio e delle concrete attitudini fisiche, culturali e professionali di dette persone, occorre tenere presente anche le loro aspirazioni, sempreché - ovviamente - siano concretamente sostenute da effettive e lecite esigenze di vita.

L'esperienza di questi anni porta ormai a concludere che risulta meno problematico assistere i collaboratori di giustizia ed i loro familiari nel loro ten-

tativo di inserimento nel tessuto sociale di un certo contesto locale, se hanno in qualche misura partecipato alla scelta della località di residenza.

I dati da analizzare - ai fini della valutazione - sono comunque molteplici e non sempre perfettamente compatibili tra loro: del modo in cui il Servizio Centrale di Protezione sta affrontando tali problematiche si tratterà comunque nella seconda parte di questa relazione.

Com'è noto, poi, detta struttura individua anche l'alloggio ove sistemare il collaboratore ed i suoi familiari, provvedendo a prenderlo in locazione e a versare il relativo canone mensile.

C. - LE CITAZIONI E LE AUDIZIONI A DISTANZA

Si è detto che i meccanismi di protezione dei collaboratori di giustizia sono necessariamente improntati ai criteri della mimetizzazione e dell'anonimato, essendosi ormai accertate sia la loro maggiore valenza tutoria, sia la migliore adattabilità di detti sistemi operativi alle esigenze di vita di tali persone.

Esiste, però, un momento della vita "sotto protezione" del collaboratore in cui risulta particolarmente problematico adottare tali modelli; un frangente, cioè, che va vissuto dal collaboratore "pubblicamente".

Ci si riferisce agli impegni di giustizia dei collaboratori e, più in particolare, alla loro partecipazione alle udienze dibattimentali, notoriamente pubbliche, dove è conosciuto da tutti il luogo, la data e l'ora di comparizione delle persone da ascoltare a testimonianza.

D'altra parte, la qualifica di collaboratore di giustizia deriva proprio dall'impegno assunto di rendere pubblico il contributo fornito agli Organi in-

quirenti durante le attività investigative e di partecipare, quindi, a tutti gli impegni, dibattimentali e non, che lo vedono coinvolto per effetto delle rivelazioni che è chiamato a rilasciare o a confermare.

E' il caso, quindi, di sottolineare la particolare attenzione e cautela profusi nell'esecuzione dei relativi servizi di accompagnamento e scorta, per la cui attuazione operativa il Servizio Centrale di Protezione, per il momento, si deve avvalere delle strutture di polizia territoriali.

In questo contesto, il predetto Servizio svolge compiti che sono, necessariamente, di "filtro" tra l'Autorità che intende sentire il collaboratore e l'Organo di polizia locale che lo gestisce sotto il profilo della mera protezione fisica; ciò, ovviamente, al fine di celare il luogo di nuova residenza del collaboratore stesso, evitando il rischio di vanificare quella sorta di "schermatura" realizzata, appunto, con la mimetizzazione e con l'anonimato.

Nel secondo semestre del '96, sono state più di 7.500 le citazioni di collaboratori di giustizia ad impegni processuali; rispettando, quindi, una previsione formulata nella precedente relazione, alla fine del predetto anno sono stati di poco inferiori alla cifra di 16.000 gli appuntamenti processuali.

Si tratta, com'è agevole comprendere, di un impegno, in termini di risorse umane e finanziarie, di enorme rilevanza e sacrificio per le Forze di Polizia.

Per tali ragioni, l'Amministrazione dell'Interno auspica un maggiore ricorso, da parte delle Autorità giudiziarie procedenti, allo strumento delle audizioni a distanza, che - ai sensi di quanto previsto dall'art. 147 *bis*, disp.att. c.p.p. - consente la partecipazione del collaboratore al dibattimento tramite un

collegamento audiovisivo tra il luogo dove si celebra il processo e quello segreto dove si trova il collaboratore stesso.

Nel semestre in riferimento, si sono svolti 263 collegamenti con il meccanismo della videoconferenza per motivi processuali, per un totale di 487 collaboratori di giustizia escussi.

Tra le Autorità giudiziarie che hanno fatto maggiormente ricorso a tale strumento, da segnalare quelle di Palermo, Catania, Napoli e Caltanissetta.

Sempre in tema di audizioni a distanza, giova infine ricordare che nel luglio scorso è stato presentato in Parlamento, a cura del Ministro di Grazia e Giustizia, un disegno di legge - sostanzialmente analogo ad uno già proposto nella precedente legislatura - con cui, molto opportunamente, si rende l'esame a distanza dei collaboratori di giustizia obbligatorio quando si proceda per taluno dei delitti indicati dall'art. 51, comma 3 *bis*, c.p.p., ovvero quando nei confronti del collaboratore sia stato autorizzato il cambiamento delle generalità.

Dell'importanza di tale modifica normativa e delle integrazioni che si propone di apportare a detto progetto legislativo, si è ampiamente riferito nella precedente relazione semestrale.

2. L'assistenza ed il reinserimento sociale

A. - IL SOSTEGNO ECONOMICO

Si è detto che la protezione di una persona si realizza, essenzialmente, nel suo immediato trasferimento dal luogo dove ha fino a quel momento vissuto in un luogo lontano e diverso, per ambiente, cultura, clima, ecc..., e nella predisposizione di una serie di accorgimenti per "schermare" lo *status* di collaboratore di giustizia e realizzare essenziali forme di mimetizzazione.

Misure tutorie di questo tipo, però, non possono certamente risultare efficaci se non vengono opportunamente assecondate da un'assistenza economica adeguata alle effettive esigenze che la realtà locale di residenza presenta.

In altri termini, finché non si riesce ad avviare le persone protette verso un reinserimento nella società scevro dai pericoli da cui si fugge, appare evidente la necessità di garantire alle stesse quelle minime forme di sostentamento che assicurino loro, in assenza di "sicure" opportunità occupazionali, condizioni di vita sufficientemente dignitose; ciò sempreché la persona da proteggere non disponga di autonome fonti di reddito.

D'altra parte la mera eventualità dell'assistenza economica e la sua esclusiva funzionalità all'attuazione delle misure tutorie dello speciale programma di protezione, sono chiaramente evidenziate dalla legge n. 82/1991.

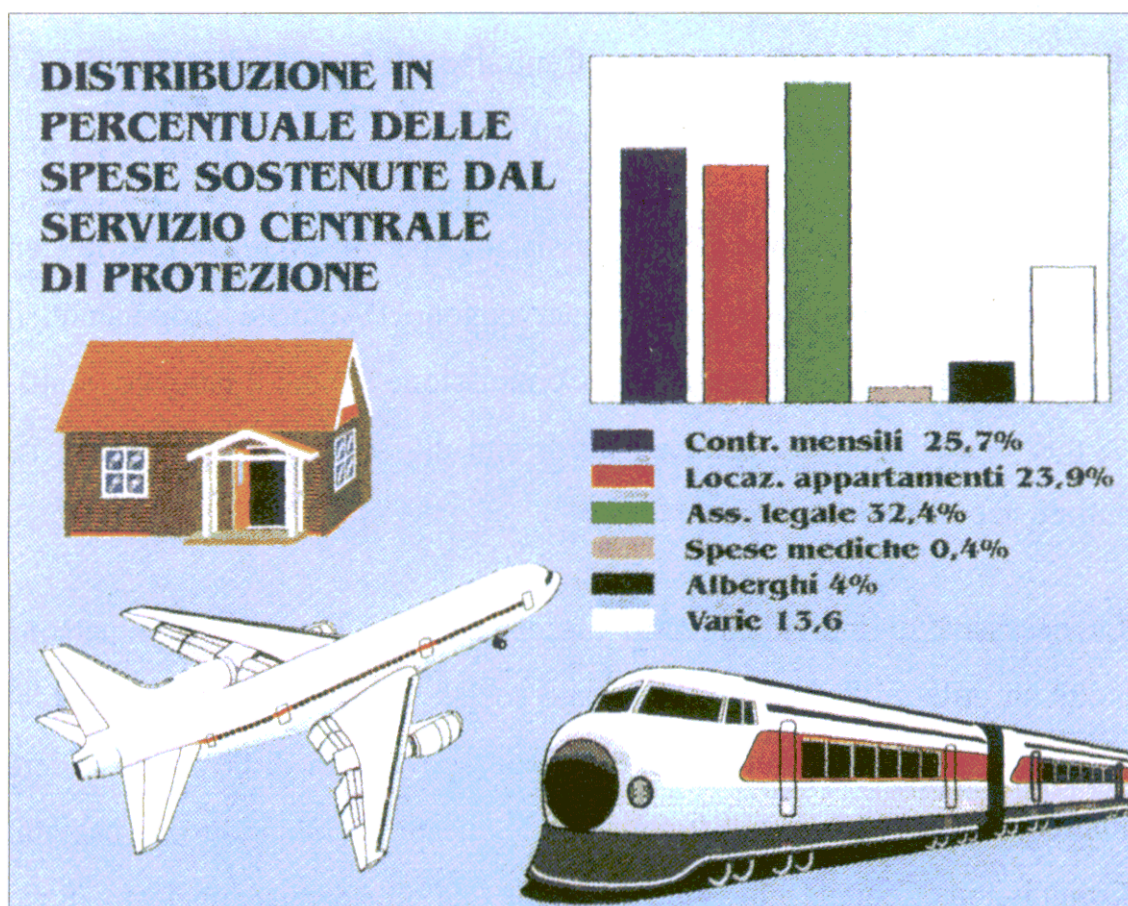
Così come, altrettanto chiaramente, la normativa regolamentare, approvata dai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia il 24 novembre 1994, disciplina la fissazione dei parametri di erogazione dell'assegno di mantenimento nei confronti delle persone ammesse allo speciale programma di protezione.

Detti parametri, rigorosamente uguali per tutti i collaboratori, vengono definiti annualmente dalla Commissione Centrale sulla base degli indici ISTAT dei consumi delle famiglie del centro-nord.

Solo in casi eccezionali e quando sussistano speciali esigenze tutorie, con un procedimento complesso in cui intervengono l'Autorità proponente, il Procuratore Nazionale Antimafia e la Commissione stessa, il cennato contributo può essere integrato nella misura in cui ciò serva a sopperire alle riscontrate necessità di sicurezza.

La necessità di individuare utili meccanismi per garantire alle persone protette un utile reinserimento nel tessuto sociale e, quindi, la fuoriuscita dal programma speciale di protezione, nella consapevolezza di dover procedere per tentativi, vista l'estrema difficoltà di tale questione, ha indotto, in passato, la Commissione Centrale alla sperimentazione - da considerarsi conclusa - di varie formule lavorative, tra cui quelle di tipo autonomo nel settore commerciale.

In sostanza, per un numero assai limitato di collaboratori che ne avevano fatto espressa richiesta, sono state sperimentate soluzioni occupazionali, soprattutto attraverso la gestione di esercizi commerciali, tali da poter garantire l'indipendenza economica dei collaboratori stessi e dei loro familiari, utilizzando, ai fini dei relativi investimenti, quelle somme di denaro quantificabili in una sorta di capitalizzazione degli esborsi (assegno mensile di mantenimento, canone di locazione, assistenza legale, ecc....) necessari per l'attuazione del programma speciale di protezione per un periodo di tempo rapportato alla prevedibile durata del pericolo.



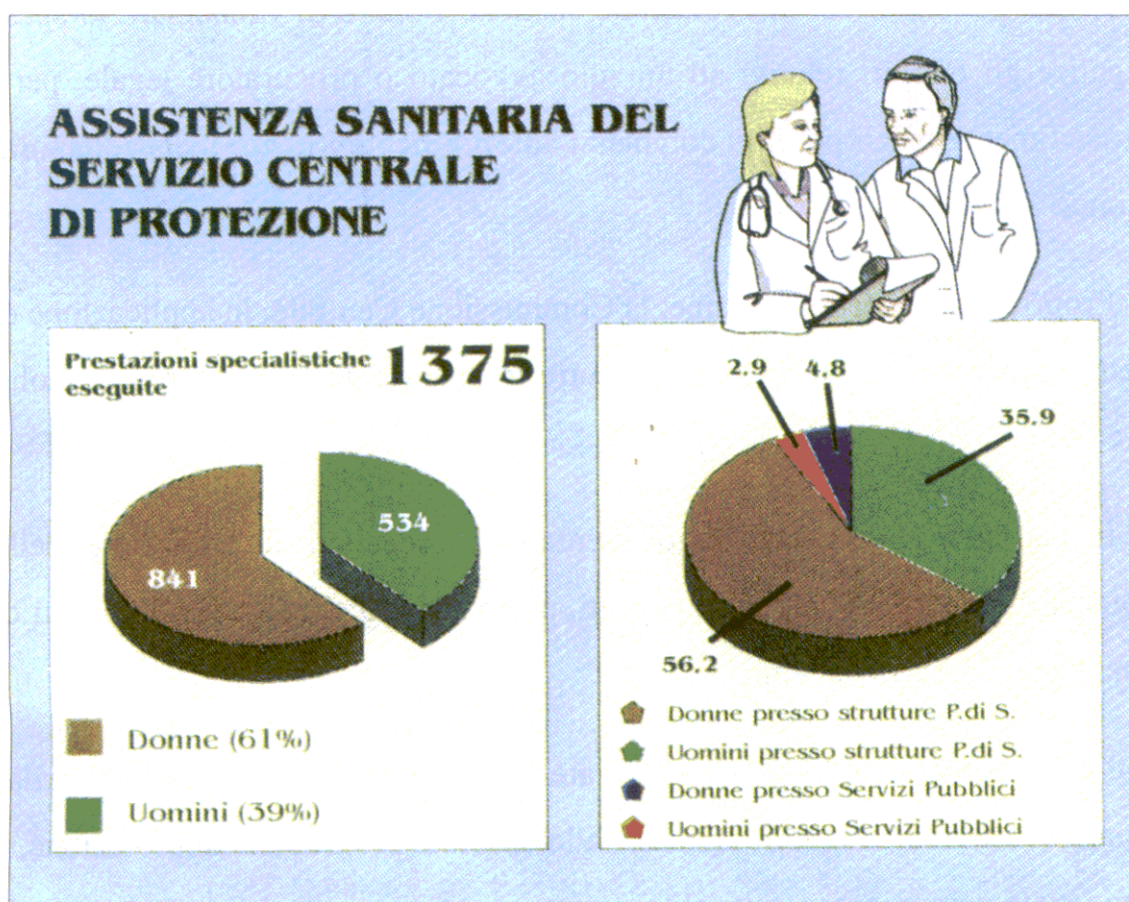
B. - L'ASSISTENZA SANITARIA

Il tema relativo all'assistenza sanitaria è strettamente correlato a quello precedente.

Anche in questo caso, la richiamata normativa regolamentare provvede a disciplinare gli specifici contenuti del programma speciale di protezione: potranno essere rimborsate solo quelle spese sanitarie di carattere diagnostico o terapeutico, quando non sia possibile, per comprovati motivi di sicurezza, avvalersi delle strutture pubbliche ordinarie.

Al riguardo, sia con l'emissione di libretti sanitari di copertura, sia con l'accertamento dell'utilizzabilità di quelli originali, sia ancora con il ricorso alle strutture ed ai sanitari della Polizia di Stato, si è realizzata una sensibile riduzione delle spese in questo settore.

Né può essere sottaciuta l'importanza di realizzare, in questi casi, una sia pur minima forma di autosufficienza rispetto alle forme di assistenzialismo poste in essere dal Servizio Centrale di Protezione in attuazione del programma speciale di tutela.



C. - L'ASSISTENZA LEGALE

Il quadro degli interventi di supporto economico adottati in favore dei collaboratori di giustizia ammessi allo speciale programma di protezione si completa con la c.d. assistenza legale.

Non diversamente dalle altre forme di sostegno economico, tale misura assistenziale è rigorosamente regolamentata dalle disposizioni normative di carattere secondario.

Il Servizio Centrale di Protezione sostiene l'onere di rimborsare le spese legali e gli onorari relativi ad un solo avvocato o procuratore legale, per i procedimenti penali per fatti commessi anteriormente l'inizio della collaborazione.

Proprio nel semestre in esame, la Commissione Centrale, in applicazione di detta normativa, ha ritenuto di introdurre in materia una serie di regole molto precise.

In particolare, sono stati regolamentati i meccanismi di erogazione delle somme di denaro dovute agli avvocati, provvedendo altresì a fissare limiti di spesa precisi ed invalicabili.

Dette regole sono state compendiate in una sorta di "disciplinare", rilasciato a tutti i collaboratori ammessi allo speciale programma di protezione, e sono state comunicate a tutti gli avvocati o procuratori legali difensori di almeno un collaboratore di giustizia.

Indubbiamente, nonostante l'introduzione di severi limiti di contenimento delle spese di carattere legale, i relativi esborsi sostenuti dal Servizio Cen-

trale di Protezione in base al dettato del programma speciale sono aumentati considerevolmente, raggiungendo, nell'intero 1996, addirittura il 20% del totale delle erogazioni del Servizio Centrale di Protezione.

Al riguardo, potrebbe rivelarsi auspicabile l'adeguamento del sistema di difesa legale dei collaboratori di giustizia ai meccanismi previsti per l'istituto del gratuito patrocinio, opportunamente adattati alle specifiche esigenze di riservatezza che la protezione e la mimetizzazione di dette persone comporta.

3. Il programma speciale di protezione e lo stato detentivo

A. - LA DETENZIONE IN CARCERE DEL COLLABORATORE DI GIUSTIZIA

Dei 1214 "pentiti", cioè collaboratori di giustizia provenienti dal mondo del crimine, 729 non sono soggetti ad alcun provvedimento restrittivo, mentre 263 sono detenuti in Istituti penitenziari del territorio.

Al riguardo, occorre premettere che lo stato di libertà dei primi non rappresenta certo una modalità di svolgimento del programma speciale di protezione - e dunque non costituisce il frutto del sistema di protezione - bensì dipende dalla specifica situazione processuale di ognuno di essi, dovendosi quindi far riferimento, nei casi di persone imputate, a provvedimenti della Magistratura.

I collaboratori di giustizia detenuti rappresentano il 21,6% del totale e sono ristretti in apposite sezioni carcerarie.

A parte questa diversa collocazione fisica, peraltro, le norme regolamentari che disciplinano la vita carceraria non differiscono quando devono essere applicate ad un detenuto-collaborante piuttosto che ad un recluso "normale".

Al di là delle considerazioni in ordine agli aspetti cautelari e penali riguardanti i collaboratori di giustizia, che non competono all'Amministrazione dell'Interno chiamata invece a "produrre" sicurezza, preme sottolineare che, sul fronte penitenziario ed in piena sintonia con il Dicastero di Grazia e Giustizia, si sta tentando di conseguire un preciso obiettivo: quello di coniugare le esigenze di protezione del collaboratore di giustizia con la finalità di emenda e di rieducazione del condannato; risultato conseguibile proprio nell'ambito di strutture penitenziarie sempre più adeguate alla gestione del collaboratore di giustizia e con l'ausilio di regole appositamente rivolte alla disciplina della vita in carcere di persone che, vuoi per mero calcolo, vuoi per effettivo impulso di carattere morale, hanno deciso di schierarsi dalla parte dello Stato.

Oltre all'istituzione di un circuito penitenziario "differenziato", quindi, si rende quanto mai opportuna l'emanazione del regolamento carcerario *ad hoc* previsto dall'art. 13 *ter*, comma 4, L.n. 82/1991, che dovrà stabilire le modalità attuative delle disposizioni dell'Ordinamento penitenziario applicabili ai collaboratori di giustizia detenuti.

Appare comunque evidente che, allo stato, l'adozione di detta normativa regolamentare dovrà coordinarsi con la progettata riforma del sistema, di cui si daranno i cenni essenziali nelle pagine successive.