

## CAPITOLO I

### GLI SVILUPPI NORMATIVI

#### *1) Le linee ispiratrici del disegno di legge di modifica della disciplina della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia*

In merito al disegno di legge governativo di riforma delle norme in tema di collaboratori di giustizia, presentato al Senato l'11 marzo u.s. (A.S. 2207), giova rammentarne di seguito, in maniera estremamente sintetica, i principi fondamentali, che rispondono alle esigenze prioritarie del sistema di protezione più volte segnalate dall'Amministrazione dell'Interno nelle precedenti Relazioni al Parlamento:

1. selezionare qualitativamente, in maniera più rigorosa, le collaborazioni, sia in fase di accesso al programma sia nel momento delle sue necessarie periodiche verifiche, sia infine, sotto il profilo della concessione dei benefici penali e penitenziari;
2. impedire la revoca della custodia cautelare o la sua sostituzione con altra misura meno grave per il solo fatto di essere in presenza di una collaborazione che consenta la concessione delle attenuanti;
3. procedere da parte dell'Autorità Giudiziaria alla revoca della custodia cautelare o alla sua sostituzione con altra misura meno grave solo se non sussi-

- stono elementi da cui desumere un'attualità di collegamenti con la criminalità di tipo mafioso o terroristico;
4. creare il c.d. doppio binario delle misure di protezione: programma speciale e "misure ordinarie rafforzate", per ridurre il ricorso a detto programma e, quindi, ai trattamenti di sostegno sociale;
  5. indicare strategie precise per il reinserimento sociale delle persone protette;
  6. separare il momento tutorio da quello premiale, svincolando quindi l'ammissione al programma di protezione - che ha solo fini di sicurezza - dall'eventuale concessione di benefici penitenziari;
  7. prevedere la fruizione dei benefici penitenziari solo se il condannato ha espiato almeno un quarto della pena inflittagli o almeno dieci anni se si tratta di condannato all'ergastolo;
  8. rendere trasparente l'acquisizione dei patrimoni dei collaboratori;
  9. prevedere la restrizione dei collaboratori in apposite sezioni d'istituto secondo modalità differenziate che, da un lato, favoriscano la necessaria rieducazione sociale, dall'altro, rendano difficili eventuali condotte di concertazione.
  10. privilegiare lo strumento della videoconferenza per l'audizione dei collaboratori di giustizia in dibattimento.

L'articolato in questione si suddivide in tre sezioni: la prima attinente al momento tutorio, la seconda riguardante gli aspetti processuali e premiali, la terza che coordina anche la frammentaria normativa esistente, concernente la destinazione dei patrimoni.

## *2) Le ulteriori riflessioni*

Appare opinione pressoché unanime che il disegno di legge governativo - con le poche, mirate modifiche che intende apportare alla normativa attuale - può contribuire al perfezionamento di un sistema che, comunque, si è fin qui rivelato sufficientemente valido e la cui efficienza viene continuamente dimostrata anche dall'interessamento di numerosi Governi esteri che visitano le strutture del Servizio Centrale di Protezione per apprendere i meccanismi normativi, organizzativi ed operativi vigenti.

A dimostrazione, peraltro, dell'assoluta necessità del ricorso all'esperienza quotidiana per poter concretamente perseguire l'opera di razionalizzazione di un sistema così di recente avviato e legato ad un fenomeno ancora estremamente mutevole, il semestre in esame ha fatto nascere negli operatori della protezione alcune riflessioni che si ritiene di condividere e di rappresentare in questa sede.

Per quanto riguarda le audizioni a distanza dei collaboratori di giustizia mediante collegamento audiovisivo, com'è noto, è recentemente intervenuta la Legge n. 11 del 7 gennaio 1998 di modifica del D.Lgs. n. 271/89 recante, tra l'altro, norme sulla disciplina della partecipazione al procedimento penale a distanza e dell'esame in dibattimento dei collaboratori di giustizia.

In via preliminare, occorre fare chiarezza su un punto: ben diversa è la deposizione del collaboratore di giustizia da quella del detenuto non collaboratore.

Infatti, con la videoconferenza si può perseguire una duplice finalità:

1. da un lato, evitare il c.d. turismo giudiziario al fine di salvaguardare i processi: e questo vale per l'audizione a dibattimento dei detenuti non collaboratori;

2. dall'altro, quella sia di tutelare la sicurezza del collaboratore - nonché del personale delle Forze di Polizia che lo accompagna - e delle sue dichiarazioni, sia di azzerare il gravoso dispendio di risorse, umane e materiali, che comportano gli accompagnamenti e le scorte dalle c.d. località protette ai luoghi ove si svolge il processo (ogni giorno sono circa 50-60 le scorte, 16.000 durante l'intero 1997)

Appare chiaro che nel secondo caso è fondamentale assicurare l'assoluta segretezza del sito dal quale il collaboratore di giustizia viene collegato in videoconferenza; diversamente, infatti, sarebbe sempre necessario assicurare un servizio di scorta per accompagnare il collaboratore nel luogo dove rende la testimonianza in videoconferenza, senza alcun risparmio in termini di uomini e mezzi e senza alcun miglioramento sotto il profilo della sicurezza del collaboratore.

Per quanto riguarda la videoconferenza per i collaboratori di giustizia, quindi, il disegno di legge qui in esame, inserendo ed affrontando correttamente tale specifica problematica nel più ampio contesto concernente la tutela dei collaboratori stessi e dei loro congiunti, rappresenta - rispetto alla citata Legge n. 11 del 1998 - un ulteriore momento di razionalizzazione e perfezionamento delle procedure di acquisizione della testimonianza processuale, nel necessario rispetto della sicurezza di coloro che prestano il loro contributo alla giustizia.

Innanzitutto, perché il ricorso alla "videoconferenza" nel caso dei collaboratori di giustizia dovrebbe essere reso obbligatorio in ogni caso, a prescindere quindi dalla tipologia del delitto per cui si procede, posto che con la sua previsione si vuole proteggere il testimone e che, pertanto, l'esigenza del "videocollegamento" deriva dal grado di esposizione al pericolo del colla-

boratore interessato e non dalla maggiore o minore gravità dei fatti oggetto del processo.

Secondariamente, perché il posto ove il collaboratore dovrà recarsi per effettuare il collegamento deve rimanere il più possibile segreto per garantire il perseguimento delle finalità di sicurezza e di risparmio di energie umane e materiali.

*In questa prospettiva, il disegno di legge in questione prevede l'esclusione della presenza dell'avvocato difensore in tale luogo; senza con ciò attenuare l'esercizio del diritto di difesa, potendo in qualsiasi momento realizzarsi un riservato contatto tra il legale ed il collaboratore tramite la linea telefonica criptata in dotazione agli impianti di "videoconferenza".*

Sempre in tale ottica, inoltre, viene prevista la sola presenza di un ufficiale di polizia giudiziaria sul luogo della "videoconferenza"; lo stesso viene appositamente designato dal giudice o, in caso di urgenza, dal presidente della Corte e scelto tra coloro che non svolgono o hanno svolto attività di investigazione sulla persona escussa. Il disegno di legge non prevede comunque la presenza del cancelliere in tale luogo, comportando la stessa il pericolo di pubblicizzazione del luogo.

\* \* \* \* \*

Due altri temi potrebbero costituire oggetto di riflessione in sede di esame del disegno di legge in questione.

Il primo riguarda l'assistenza legale dei collaboratori di giustizia. Il disegno di legge in esame prevede che tra le misure di assistenza economica rientri anche quella legale, con ciò evidentemente riferendosi - e confermandone i contenuti dispositivi - all'attuale sistema secondo cui il Servizio Centrale di Protezione provvede a rimborsare le spese legali e quelle per

onorari o compensi dovuti dal collaboratore ad un solo difensore legale, per procedimenti relativi a fatti penali commessi anteriormente alla collaborazione, secondo parametri di spesa rigidamente prefissati dalla Commissione Centrale ex art. 10 Legge 15 marzo 1991, n. 82 e riferiti alla media delle tariffe forensi normativamente stabilite.

Al riguardo, occorre precisare che il Servizio Centrale di Protezione non interferisce in alcun modo nella scelta dell'avvocato difensore del collaboratore di giustizia, rimanendo tale determinazione, infatti, esclusivamente in capo al collaboratore stesso o all'Autorità Giudiziaria "d'ufficio".

Va poi sottolineato che il rimborso delle spese dovute per l'assistenza legale dovrebbe essere realizzato dal Servizio Centrale di Protezione direttamente in favore del collaboratore; solo il concreto rischio che queste somme non pervengano agli avvocati induce lo stesso Ufficio a surrogarsi al collaboratore nel pagamento del suo difensore.

Almeno il 28% delle somme investite nell'intero 1997 per il funzionamento del sistema di protezione è stato destinato all'assistenza legale. Si rileva, quindi, l'elevata entità dei relativi esborsi sostenuti dal Servizio Centrale di Protezione rispetto alle altre voci di spesa (contributi mensili, pagamento dei canoni di locazione degli alloggi, spese sanitarie ecc...).

Ciò è fonte di perplessità tenuto conto che il fondo previsto dall'art. 17 della Legge n. 82/1991 appare esclusivamente finalizzato alla realizzazione delle misure di protezione e che gli interventi assistenziali sono disposti solo ove siano funzionali a garantire all'interessato il necessario sostentamento e, quindi, la dovuta sicurezza. Se questo è l'obiettivo delle misure di sostegno economico, risultano difficilmente collocabili nel sistema le misure di assistenza legale adottate in favore del collaboratore di giustizia, afferen-

do le stesse ad un momento di stretta natura processuale, estraneo alle finalità della protezione perseguite dalla legislazione speciale.

Questa considerazione appare di particolare rilievo alla luce del fatto che, nella prospettiva della riforma in questione, vengono separati gli aspetti tutori da quelli di carattere strettamente processuale, tra i quali sembra poter rientrare anche la difesa legale del collaboratore di giustizia.

In ragione di quanto premesso, pertanto, ed in tale ottica "revisionistica", potrebbero essere utilizzati i meccanismi previsti per l'istituto del gratuito patrocinio, opportunamente adattati alle specifiche esigenze di riservatezza che la protezione e la mimetizzazione dei collaboratori di giustizia comportano.

Oltre al recupero di un'ingente quota di detto fondo, impiegabile per scopi esclusivamente tutori e di reinserimento sociale, la prospettata modifica normativa dovrebbe garantire un elevato livello di trasparenza.

Senza contare, poi, gli indiscutibili vantaggi che deriverebbero per gli assistiti, sul piano dei servizi offerti dal sistema del gratuito patrocinio, attesa la possibilità di fare ricorso anche ai c.d. consulenti tecnici o periti, le cui prestazioni professionali in base alla vigente normativa sui collaboratori di giustizia non sono rimborsabili.

Un altro momento di riflessione sempre relativo ai contenuti del citato art. 17 sembra doversi inoltre operare in tema di stanziamento di bilancio, rimasto sostanzialmente immutato nella nuova versione prevista dall'art. 14 della proposta normativa in argomento.

L'esperienza acquisita in materia di interventi finanziari a sostegno del sistema di protezione porta ormai a ritenere che dette spese debbano correttamente rimanere riservate e non soggette a rendicontazione quando si riferiscono all'assistenza e al recupero sociale delle persone sottoposte a prote-

zione; ciò, perché la pubblicizzazione di tali erogazioni porterebbe a rivelare notizie idonee a compromettere le forme di tutela poste in essere in favore delle persone in pericolo e, quindi, porne a repentaglio l'incolumità fisica.

Viceversa, le spese necessarie per il funzionamento del Servizio Centrale di Protezione - la cui attività esige forme amministrative-contabili di gestione delle risorse in linea con la tempestività e la particolarità richieste dagli interventi operativi di settore - dovrebbero essere imputate al medesimo fondo di cui all' art. 17 citato ed assoggettate alle ordinarie forme di controllo vigenti per gli interventi finanziari pubblici. Ovviamente, esulerebbero da quanto detto le spese relative alla gestione del personale in forza al Servizio Centrale di Protezione, per le quali dovrebbe sempre farsi riferimento agli usuali capitoli finanziari.

In sostanza, quello da realizzare sarebbe un sistema di spesa a doppio binario, adeguato alle diverse necessità della "protezione": da un lato, l'anonimato e la mimetizzazione mediante i quali si tende a garantire il massimo grado di sicurezza delle persone esposte a rischio ; dall'altro, l'urgenza e le esigenze di funzionalità di un ufficio, quale il Servizio Centrale di Protezione, che deve costantemente e rapidamente adeguare la sua attività e, quindi, i mezzi e le strutture atti a sostenerla, alle mutevoli, concrete problematiche che il sistema di protezione è chiamato a fronteggiare.



## CAPITOLO II

### GLI SVILUPPI ORGANIZZATIVI

#### *1) La presenza specialistica sul territorio*

Il Decreto Interministeriale del 26 maggio 1995, nel riorganizzare il Servizio Centrale di Protezione, ha idealmente chiuso un periodo durante il quale tale struttura aveva operato, quasi pionieristicamente, con grande impegno ma senza una chiara visione strategica del sistema di protezione ed in una condizione di emergenza costante, e ne ha aperto un altro nel quale il cennato Ufficio si è adeguato, nei principi guida e nelle formule organizzative, all'evoluzione del fenomeno della collaborazione.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza - che ha basato la ristrutturazione del Servizio Centrale di Protezione sui criteri della specializzazione, del decentramento e della cooperazione istituzionale - ha compreso che il fenomeno, viste le sue crescenti dimensioni, andava affrontato prendendo atto della necessità di razionalizzare ed ottimizzare gli interventi tutori, assistenziali e di recupero sociale, al fine di perseguire gli obiettivi dell'anonimato e della mimetizzazione, punti cardine che avrebbero dovuto ispirare le modalità operative del sistema di protezione

Appare evidente che un forte rinnovamento e potenziamento delle risorse umane a disposizione del Servizio Centrale di Protezione, tendente, tra l'altro, a creare degli "specialisti" della sicurezza, non poteva prescindere da un'idonea formazione professionale del personale che opera in quel settore.

Nel semestre in esame, nel quadro di un piano di potenziamento dei 14 Nuclei Operativi di Protezione del Servizio Centrale di Protezione - iniziato nel 1997 e che si completerà nei primi mesi del 1998 - si è tenuto a Milano un corso di formazione per operatore della protezione a cui hanno partecipato 75 elementi, appartenenti alla Polizia di Stato, all'Arma di Carabinieri ed al Corpo della Guardia di Finanza.

A tale proposito, giova ricordare che dal settembre del 1995 alla fine del 1997, si sono tenuti 7 corsi di formazione presso le Scuole di Polizia di Pescara, Senigallia e Milano, dai quali sono usciti 369 elementi, in gran parte inviati a potenziare i Nuclei Operativi di Roma, Firenze, Torino, Milano, Bologna, Padova, Perugia, Genova, Bolzano, Udine, Ancona, L'Aquila, Campobasso e Cagliari.

Tutto ciò trae origine dalla consapevolezza che la specializzazione e la competenza professionale in questo specifico tipo di attività debbano essere presenti anche presso le articolazioni periferiche, là dove, ogni giorno, gli operatori si confrontano direttamente con le problematiche di vita delle persone sotto protezione.

L'obiettivo è di fornire un apporto più rapido e diretto alle necessità connesse all'attuazione dello speciale programma di protezione, attraverso l'assolvimento dei compiti assistenziali e di supporto specialistico all'attuazione delle eventuali misure tutorie, che rimangono, invece, per ora affidate agli Organi territoriali.

## **2) Il "libro delle regole"**

Le precedenti Relazioni al Parlamento hanno sempre sottolineato l'esigenza che il sistema di protezione si basasse su regole certe e dettagliate e

che le stesse venissero osservate da tutti i soggetti interessati, istituzionali e non.

In quasi sette anni di applicazione della legislazione primaria, molto è stato realizzato, sia sul piano normativo, sia sotto il profilo della prassi applicativa.

In tale ottica, il Servizio Centrale di Protezione ha reso operativo, nel semestre in argomento, una sorta di compendio delle disposizioni desunte dalla normativa di settore.

In sostanza, è stato redatto un vero e proprio “libro delle regole” della protezione, con il preciso intento di rendere il quotidiano rapporto tra detto Ufficio e le persone sottoposte alle speciali misure di protezione il più possibile chiaro e trasparente, eliminando *ab origine* qualsiasi possibile fonte di disparità trattamentale e di lamentele o contestazioni.

L'applicazione pratica di questo strumento, pur se di pochi mesi, ha dato fino ad oggi risultati decisamente positivi, avendo permesso di perseguire con fermezza e rigore quella razionalizzazione verso cui deve assolutamente tendere il sistema di protezione dei collaboratori di giustizia.

### **3) Il settore sanitario**

L'obiettivo di reinserire socialmente le persone sottoposte alle speciali misure di protezione disposte in favore dei collaboratori di giustizia esige che anche l'assistenza sanitaria - prevista normativamente dal Regolamento interministeriale “riservato” del 24 novembre 1994 - sia attuata attraverso un'attività di mimetizzazione “intelligente”, che sappia coniugare il necessario, “sicuro” ricorso alle forme di assistenza pubblica con un'adeguata attività di sostegno e di coordinamento da parte della struttura medica del Ser-

vizio Centrale di Protezione.

Solo a titolo di esempio, si evidenzia che nel 1997 l'utilizzo dei servizi medici pubblici ha fatto registrare un incremento superiore al 70% rispetto al precedente anno.

Questo risultato è stato conseguito sia in relazione al maggior numero di libretti sanitari di copertura rilasciati, che consentono un accesso assolutamente "schermato" alle strutture pubbliche, sia per l'ottimizzazione dei rapporti intrattenuti dal Servizio Centrale di Protezione con gli Enti sanitari interessati.

La particolare rilevanza che assumono le problematiche mediche nel sistema di protezione, soprattutto in prospettiva del reinserimento sociale delle persone titolari dei programmi, induce a ritenere quanto mai importante potenziare e specializzare ulteriormente la struttura sanitaria già operante presso il predetto Servizio.

Ciò, soprattutto tenendo conto della necessità di garantire gli interventi sanitari in favore di più di seimila persone, articolandoli in maniera più capillare sul territorio al fine di favorire i necessari, diretti contatti non solo con i soggetti sottoposti alle misure di protezione, ma anche con gli Uffici competenti.

Detta esigenza di potenziamento e specializzazione del personale sanitario del Servizio Centrale di Protezione scaturisce anche dalla consapevolezza di dover trattare con la necessaria professionalità i profili psicologici del disadattamento - soprattutto minorile, cui si è già fatto cenno - conseguente all'inserimento di dette persone nel sistema della protezione, avuto riguardo all'obiettivo primario di favorirne l'integrazione sociale.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza sta quindi provvedendo ad inte-

grare l'Ufficio sanitario in questione con medici, esperti nella trattazione di problematiche di carattere psichiatrico, nonché con psicologi.

L'obiettivo è centralizzare i dati necessari al fine di addivenire ad un monitoraggio costante delle informazioni concernenti le problematiche di ordine fisico, psichico e sociologico di ogni singola persona protetta.

Nell'ottica, poi, della specializzazione e del decentramento delle competenze in materia di assistenza dei collaboratori di giustizia, ed al fine, quindi, di garantire la gestione diretta degli interventi medici a livello periferico, si provvederà a destinare presso ognuno dei quattordici Nuclei Operativi in cui si articola il Servizio Centrale di Protezione un operatore tecnico sanitario appartenente alla Polizia di Stato, con funzioni di collegamento con le strutture centrali mediche dello stesso Ufficio.

## CAPITOLO III

### LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

#### *1) I rapporti bilaterali*

E' oggi sempre più vivo, a livello internazionale, l'interesse comune ad individuare ed elaborare efficaci soluzioni operative per la tutela e l'assistenza dei collaboratori di giustizia, strumento ormai particolarmente apprezzato di contrasto alla criminalità soprattutto organizzata.

Ciò in relazione all'ormai consolidato riconoscimento della transnazionalità degli interessi illeciti che alimentano, con i loro flussi di denaro, quelli che taluno ha correttamente denominato veri e propri "sistemi" criminali.

Giova infatti sottolineare come anche il Consiglio d'Europa consideri quello dei collaboratori di giustizia uno strumento ormai irrinunciabile per gli ordinamenti giuridici continentali, attesa la Risoluzione del 20 dicembre 1996 con la quale i Paesi componenti dell'Unione sono stati invitati a creare sistemi per la protezione e l'assistenza delle persone che sono esposte a pericolo per effetto delle dichiarazioni rese agli Organi inquirenti, nonché ad agevolare l'assistenza giudiziaria nella lotta alla criminalità organizzata internazionale nel caso si tratti di collaboratori di giustizia.

Occorre premettere che nel settore della protezione dei collaboratori di giustizia, il nostro Paese, almeno in ambito europeo, sta ormai confermando caratteristiche particolarmente avanzate, disponendo di una normativa specifica sufficientemente esaustiva, di un apparato organizzativo ad oggi adeguato alle

esigenze del fenomeno, nonché di una consolidata esperienza professionale.

A tali conclusioni non si perviene soltanto sulla scorta di un'approfondita analisi interna e comparata del fenomeno, ma anche in ragione della continua e diversificata richiesta dall'estero di informazioni sul funzionamento del sistema di protezione operante nel nostro Paese, richiesta tramutatasi spesso in visite presso gli Uffici del Servizio Centrale di Protezione di diverse delegazioni straniere.

Dal 1996, si sono avvicendati rappresentanti, sia politici che amministrativi, di diversi Paesi stranieri, quali la Russia, l'Olanda, il Brasile, la Lettonia.

Sempre nello stesso anno, le Nazioni Unite hanno scelto l'Italia, unitamente agli U.S.A., per una missione in Sud Africa finalizzata a fornire al Governo di quel Paese informazioni ed elementi di conoscenza per predisporre un'idonea normativa ed un efficace sistema operativo finalizzati alla protezione dei testimoni collaboranti nell'accertamento dei crimini commessi durante l'*apartheid*.

Tale missione ha avuto un ritorno decisamente positivo: nel settembre del '97, una speciale Commissione di parlamentari sudafricani, in visita ufficiale presso le strutture del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha tributato al personale del Servizio Centrale di Protezione parole di ringraziamento per i contributi forniti l'anno precedente.

Allo stesso modo, il Tribunale internazionale dell'Aja ha chiesto informazioni per la predisposizione di idonei strumenti di tutela in favore di coloro che deporranno contro i presunti responsabili delle atrocità compiute durante il conflitto nella ex Jugoslavia.

Nello scorso settembre, una delegazione della Repubblica della Slovac-

chia - che l'anno precedente aveva invitato un rappresentante del Servizio Centrale di Protezione ad una riunione di funzionari delle polizie del Centro-Europa dedicata al tema della tutela dei collaboratori di giustizia - ha visitato detta struttura, nella prospettiva di predisporre in quel Paese un sistema di protezione simile al nostro. Analogamente, nel periodo tra la fine di novembre e l'inizio di dicembre, si sono recate in visita presso lo stesso Ufficio delegazioni della Spagna e del Cile che, in vista di una futura legislazione di settore, hanno inteso approfondire le tematiche in argomento.

Sempre in quest'ottica, poi, attraverso due specifici incontri di lavoro tenutisi nei decorsi mesi di giugno e novembre sono stati intensificati i rapporti con la Bundeskriminalamt - la Polizia federale tedesca - con cui è in fase di conclusione la stipula di un accordo di cooperazione in tema di protezione dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

Al fine di migliorare le conoscenze specialistiche del personale addetto alle strutture di protezione, la Germania e la Spagna hanno chiesto al Servizio Centrale di Protezione - ed ottenuto - di far partecipare loro elementi al prossimo Corso di Formazione per operatore della protezione programmato dal 16 febbraio al 6 marzo 1998 a Milano.

Analogamente, occorre sottolineare gli ottimi rapporti di collaborazione da tempo esistenti con i competenti Organismi degli U.S.A. in tema di protezione ed assistenza dei collaboratori di giustizia; ne sono testimonianza, sia i temi posti all'ordine del giorno dell'incontro tra i rispettivi esperti, nel quadro del Comitato Italia-U.S.A. i cui lavori si sono tenuti dall'8 al 10 ottobre del 1997 a Washington, sia la visita resa al Servizio Centrale di Protezione dal 3 al 5 dicembre dal Direttore dell'U.S. Marshals Security Division, durante la quale è stata evidenziata la pressoché totale similitudine delle pro-