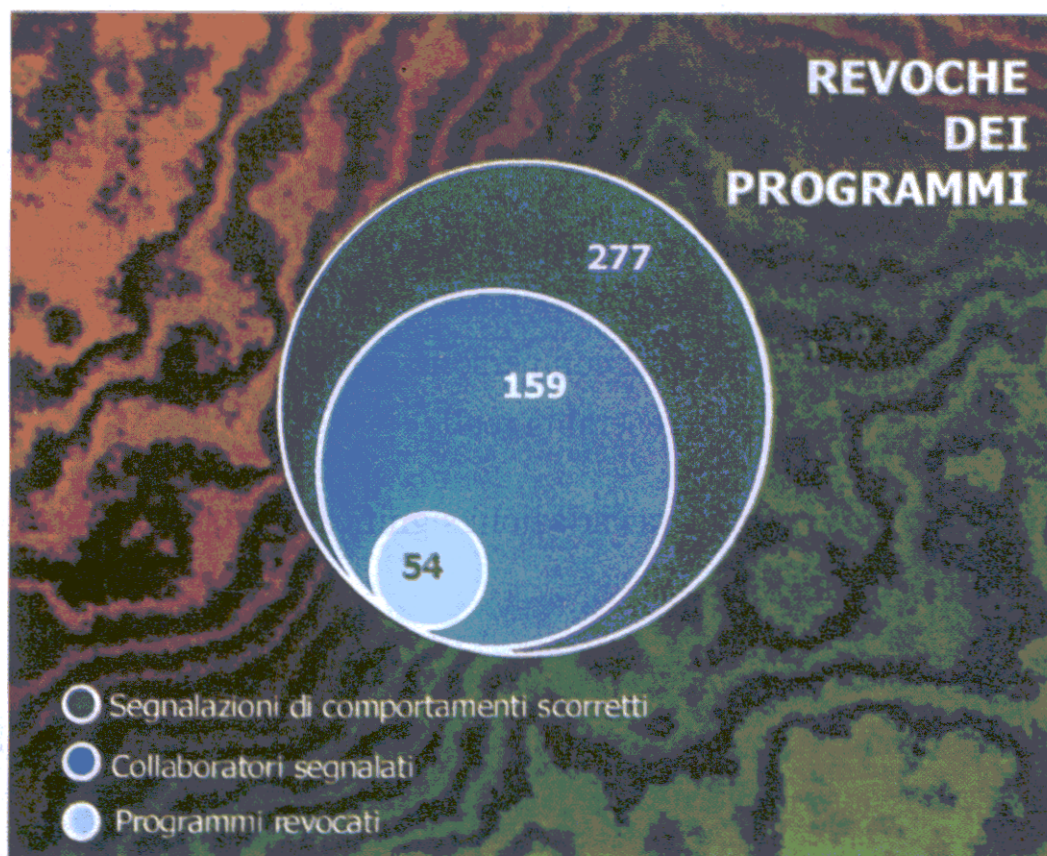


le 24/11/1994, n. 687 consente infatti alla Commissione Centrale di revocare il programma *"allorché ritenga che, per effetto delle inosservanze, del compimento di fatti costituenti reato o per altra ragione comunque connessa alla condotta di vita del soggetto interessato, (...) le misure di protezione siano superflue perché le condotte tenute sono di per sé indicative del reinserimento del soggetto nel circuito criminale ovvero del mutamento o della cessazione della situazione di pericolo conseguente alla collaborazione."*

Nel semestre oggetto della presente Relazione, i collaboratori che si sono resi responsabili, alcuni più volte, di violazioni del codice comportamentale ammontano a **159**, mentre queste ultime sono **277**.



In virtù di tali segnalazioni, effettuate dal Servizio Centrale di Protezione, la Commissione Centrale ha revocato il programma di protezione, prima della scadenza, in **31** casi, mentre in altri **23** non lo ha rinnovato.

Nel semestre precedente, si era registrato un maggior numero di violazioni (**296**), commesse da **171** persone protette, mentre quello dei programmi revocati o non prorogati era stato inferiore (**47**).

Per completare il quadro relativo alla violazioni, va riportato che sono stati segnalati anche **5** casi in cui i responsabili delle infrazioni erano persone sottoposte a misure urgenti, in attesa della delibera in ordine alla concessione del programma speciale di protezione.

In relazione alla tipologia delle violazioni stesse, il **22%** consiste in reati, la maggior parte dei quali è costituita da delitti contro il patrimonio e contro l'amministrazione della giustizia (quali la simulazione di reato, il favoreggiamento reale o personale ed altri).

Il restante **78%** consiste invece nel mancato rispetto delle regole attinenti alla riservatezza (allontanamenti non autorizzati dal domicilio protetto, incontri con persone non incluse nel programma, divulgazione delle generalità reali).

Tale dato non registra variazioni significative rispetto a quello del primo semestre del 1998.

La particolare delicatezza del problema del comportamento delle persone che beneficiano di misure di protezione induce ad alcune riflessioni in merito.

In primo luogo, è necessario che il sistema della protezione si ispiri ad un rigoroso rispetto delle regole da parte delle persone tutelate.

Tale assunto è giustificato dal fatto che è pressoché impossibile proteggere soggetti che, nella loro condotta quotidiana, non osservano quelle minime cautele volte ad impedire la loro individuazione da parte di gruppi criminali.

È, inoltre, opportuno ricordare che la maggior parte dei collaboratori della giustizia è in stato di libertà, fatto quest'ultimo che deriva dalle loro specifiche situazioni processuali e non dall'applicazione del programma di protezione.

Nell'attuale sistema, il controllo sui collaboratori non ristretti in carcere spetta alle Autorità locali di Pubblica Sicurezza, sulle quali viene esercitata, da parte del Capo della Polizia, un'opportuna e costante azione di stimolo in tal senso.

La Commissione Centrale, grazie anche alla pronta opera di segnalazione, da parte del Servizio Centrale di Protezione, dei comportamenti violatori, ha applicato, nella sua attività, il già descritto principio del "rigore della protezione" procedendo alla revoca del programma o, nel caso di infrazioni di lieve entità, ad una diffida degli interessati.

L'operato del predetto Collegio ha sempre, tuttavia, tenuto conto dei pareri espressi dalle Autorità giudiziarie proponenti in ordine alle violazioni commesse, nella consapevolezza che la revoca del programma è un provvedimento di particolare severità, la cui adozione può essere giustificata solo nel caso in cui vengano meno i presupposti normativi che avevano condotto alla sua adozione.

Ciò conferma che la ferma applicazione del principio secondo cui le regole sottoscritte all'atto dell'ingresso nel sistema della protezione debbono essere puntualmente osservate dagli interessati non si traduce, da parte della Commissione Centrale, in un esercizio puramente automatico della facoltà di revoca, ma in una valutazione dei singoli casi, operando scelte coerenti, che giovano all'equilibrio del sistema.

CAPITOLO III

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

1. La protezione

a) La comparizione agli impegni processuali e le audizioni a distanza

Ogni collaboratore della giustizia ha il preciso dovere di rilasciare o confermare le proprie dichiarazioni sia nelle sedi dibattimentali sia nelle attività istruttorie, per poter fornire il contributo alla giustizia che costituisce uno dei presupposti fondamentali della concessione del programma di protezione.

Tali impegni comportano la sottoposizione dei soggetti interessati a continui spostamenti, in conseguenza delle richieste dell'Autorità giudiziaria.

La loro quantità è facilmente intuibile, se si riflette che, nella maggior parte dei casi, ogni collaboratore è impegnato in diversi processi e che qualsiasi Autorità giudiziaria può convocarlo se lo ritenga opportuno.

Negli ultimi anni, il numero dei servizi di accompagnamento per adempimenti giudiziari dei collaboratori, eseguito dalle Forze di Polizia territoriali con il coordinamento del Servizio Centrale di Protezione, si è attestato sui 16.000 all'anno, con una media di oltre cinquanta spostamenti giornalieri di collaboratori sul territorio nazionale.

Questo considerevole numero di impegni comporta l'utilizzo complessivo, ogni anno, di almeno 32.000 unità di personale di scorta, e un ingente impegno di spesa per le missioni, il vitto, l'alloggio e i viaggi.

Nel semestre in esame, si è registrata una diminuzione dei servizi svolti, il cui numero ammonta a poco più di **5700** rispetto alle **8100** dei primi sei mesi del 1998.

Essa è dovuta agli effetti dell'entrata in vigore della legge 7 gennaio 1998, n. 11 che ha introdotto la nuova disciplina dell'esame a distanza dei collaboratori di giustizia (tramite la c.d. "videoconferenza").

In virtù di tale normativa, che ha esteso l'utilizzo della videoconferenza nei casi di dichiarazioni dei collaboratori, si è realizzato un notevolissimo incremento degli impegni di giustizia assolti con questo mezzo.

Nel 1998, infatti, essi sono stati complessivamente **2099**, rispetto ai **1150** del 1997.

Ciò ha consentito, pur salvaguardando la sicurezza dei collaboratori e degli operatori, di risparmiare ingenti risorse nell'impiego dei mezzi e del personale necessari per assicurare la loro comparizione nelle sedi dibattimentali.

E' doveroso osservare che gli effetti positivi della disciplina sulla videoconferenza potrebbero essere incrementati con un aumento degli impianti adibiti a tale uso e una loro dislocazione più omogenea sul territorio.

b) La mimetizzazione anagrafica

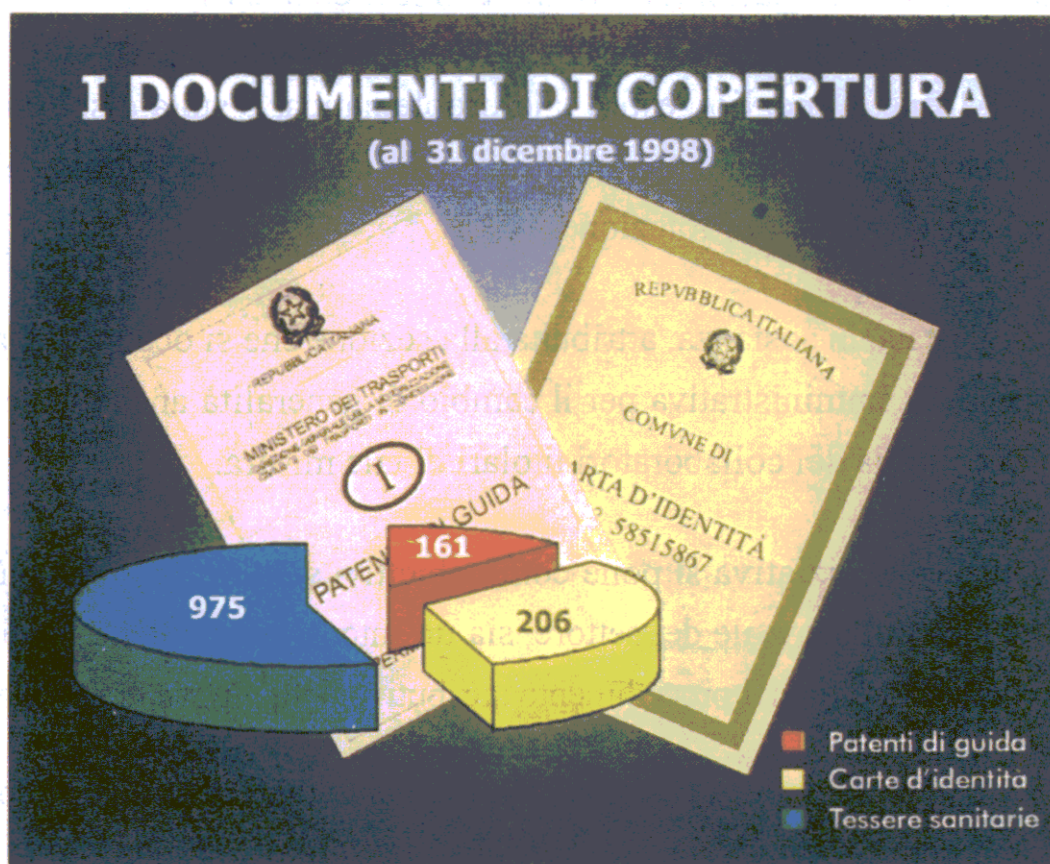
Nel semestre in esame, è proseguita l'attività di rilascio dei documenti di copertura previsti dall'art. 13, comma 2, della legge n. 82/1991.

Com'è noto, tali documenti sono finalizzati a garantire la riservatezza delle persone sotto protezione, in applicazione del principio della mimetizzazione in località segrete, che costituisce una delle fondamentali modalità applicative del programma di protezione.

Nel secondo semestre del 1998, sono stati rilasciati complessivamente, in base alle richieste degli interessati, **1342** di tali documenti, rispetto ai **1850** dei primi sei mesi dello stesso anno.

L'opera di schermatura dell'identità attivata tramite la documentazione di copertura ha consentito, tra l'altro, la riscossione delle pensioni nelle località protette alle persone che ne erano titolari prima dell'ingresso nel sistema tutorio.

Nel periodo in esame, sono stati **62** i trasferimenti di posizioni pensionistiche effettuati con tali modalità.



Negli ultimi anni, si è dunque progressivamente esteso il numero delle persone protette fornite di documentazione di copertura, che si avvia a diventare un mezzo ordinario di riservatezza e tutela.

L'altra misura anagrafica finalizzata a garantire la sicurezza dei soggetti protetti è costituita dal cambio di generalità.

Quest'ultimo si concreta, in sostanza, nella creazione di una nuova posizione anagrafica nei registri di stato civile, che consente ai destinatari di produrre i certificati necessari per far fronte a tutte le esigenze della vita quotidiana.

Nella seconda metà del 1998 sono stati perfezionati **26** procedimenti di questo tipo nei confronti di collaboratori e familiari, mentre in altri **10** casi il relativo iter è in fase conclusiva.

Al fine di meglio gestire tale problematica, è stata disposta, nel semestre in esame, una modifica dell'articolazione interna del Servizio Centrale di Protezione.

E' stata, in sostanza, attribuita alla sezione che si occupa della procedura amministrativa per il cambio di generalità anche la gestione tutoria dei collaboratori titolari di tale misura.

Questa iniziativa si pone come obiettivi sia una gestione più organica e funzionale del settore, sia un'intensificazione del livello di riservatezza del procedimento attributivo delle nuove generalità.

La problematica relativa al cambiamento di generalità e ai documenti di copertura richiede qualche ulteriore riflessione.

E' infatti fuor di dubbio che il primo, che consente di ricostruire una nuova identità a tutti gli effetti, costituisce il mezzo più idoneo per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia.

E' altrettanto vero, tuttavia, che tale misura è stata prevista dal legislatore solo in casi eccezionali, in quanto essa richiede l'attivazione di un complesso iter procedurale, che si conclude con un decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello di Grazia e Giustizia.

La prassi adottata in questi anni dalla Commissione Centrale ha rispettato tale carattere di eccezionalità, autorizzando il cambio delle generalità nel caso di collaboratori processualmente "spenti", e che quindi si trovavano nella fase di uscita dal sistema della protezione.

Il documento di copertura, utilizzato ai soli fini identificativi, allo scopo di tutelare la riservatezza - in armonia con la previsione legislativa - è invece fornito alle persone protette in una fase immediatamente successiva alla loro ammissione al programma ed ha, quindi, una mera funzione di schermatura.

In altri termini, la persona protetta può servirsene solo per evitare di essere riconosciuta, ma non per compiere atti che coinvolgano altri soggetti pubblici o privati, né, tantomeno, per stipulare negozi giuridici.

D'altronde, nonostante tali limiti di impiego, i predetti documenti hanno rivelato un'indubbia utilità, soprattutto nel caso delle tessere sanitarie, che hanno consentito ai soggetti protetti di usufruire, in condizioni di riservatezza, delle strutture sanitarie pub-

bliche, consentendo di abbattere la spesa dei costi per prestazioni mediche private.

c) Il programma speciale di protezione e lo stato detentivo .

La legge n. 82/1991 contempla, nei confronti dei collaboratori di giustizia, un particolare regime di accesso alle misure alternative alla detenzione previste dalla legge 26 luglio 1975, n. 354.

Infatti, l'art. 13 *ter* della citata legge prevede che l'assegnazione al lavoro all'esterno, la concessione dei permessi premio e l'ammissione alle misure alternative alla detenzione previste dal capo VI della citata legge n. 354/1975 (detenzione domiciliare, affidamento in prova al servizio sociale, liberazione anticipata) sono disposte dal Tribunale di Sorveglianza di Roma, previa acquisizione del parere, obbligatorio ma non vincolante, della Commissione Centrale.

La premialità apportata in questo settore dal sistema di protezione consiste nella possibilità di deroga alle vigenti disposizioni in materia di concessione dei benefici penitenziari, ivi compresi i limiti di pena previsti dagli artt. 21, 30 *ter*, 47, 47 *ter* e 50 della legge da ultimo citata.

È importante sottolineare che la titolarità del programma speciale di protezione costituisce il necessario presupposto per usufruire dei suddetti benefici, la cui concessione non è però automatica e indiscriminata.

La Commissione esamina, infatti, ai fini dell'espressione del parere, la posizione dei soggetti interessati, con particolare riguardo al loro comportamento ed al rispetto degli impegni processuali.

Il grafico che segue riporta il numero, relativo al semestre in esame, delle istanze di detenzione domiciliare e affidamento in prova pervenute al Tribunale di Sorveglianza di Roma, e di quelle concesse dal predetto organo.



Per quanto riguarda i collaboratori in stato di detenzione l'art. 7 del Decreto Interministeriale 24/11/94, n. 687, prevede che essi vengano ristretti in apposite sezioni di Istituti penitenziari.

A tale proposito, va osservato che l'Amministrazione dell'Interno, in piena sintonia con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, deve occuparsi di problematiche del tutto peculiari che riguardano non solo la protezione della persona, in quanto collaboratore di giustizia, ma anche i profili della sua emenda e rieducazione, in quanto condannato.

Proprio in quest'ottica, le strutture penitenziarie si vanno rendendo sempre più adeguate al trattamento dei collaboratori di giustizia attraverso la costituzione ed il perfezionamento di un vero e proprio circuito carcerario "differenziato".

Si fa sempre più stretta, quindi, l'intesa tra il Servizio Centrale di Protezione e l'Ufficio Detenuti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, proprio al fine di perseguire gli obiettivi prefissati.

Molto intenso, pertanto, è stato lo scambio di notizie ed informazioni sui vari collaboratori detenuti.

Ad esempio, con cadenze periodiche ravvicinate, i predetti Uffici compiono analitiche verifiche dei collaboratori in carcere e della loro posizione amministrativa in ordine alla fruizione di misure speciali di protezione.

Per questo specifico fine, il Servizio Centrale di Protezione utilizza personale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, appositamente distaccato presso lo stesso Servizio.

Particolare attenzione viene tra l'altro prestata al comportamento del collaboratore in carcere; eventuali inadempienze, anche ai regolamenti penitenziari, possono essere opportunamente segnalate alla Commissione Centrale per le competenti deliberazioni in ordine all'ammissione al programma, alla revoca o alla non proroga dello stesso.

2. L'aspetto assistenziale del programma e l'attività di reinserimento sociale

a) Le spese per l'assistenza economica dei soggetti sotto protezione

Il Servizio Centrale di Protezione corrisponde misure di assistenza alle persone sotto protezione.

Tali misure, che consistono principalmente nel pagamento del canone di locazione dell'alloggio e in un assegno mensile di mantenimento, non sono automaticamente connesse al programma di protezione, ma vengono erogate nel caso che i destinatari di quest'ultimo non percepiscano redditi e non possano svolgere attività lavorativa per ragioni di sicurezza.



L'assegno di mantenimento, secondo quanto previsto dal regolamento adottato il 24 novembre 1994 dai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia, viene annualmente adeguato agli indici ISTAT dei consumi delle famiglie del Centro Nord.

Per quanto concerne l'incidenza delle singole voci di spesa, appare particolarmente elevata quella relativa all'assistenza legale dei collaboratori per i fatti commessi anteriormente all'ammissione al programma.

A tale proposito, vanno ribadite le considerazioni, già espresse nelle precedenti Relazioni semestrali, sull'opportunità di ammettere questi ultimi ai benefici previsti dall'istituto per il gratuito patrocinio.

A sostegno di tale ipotesi, si osserva che le misure di assistenza ai collaboratori sono finalizzate, come si è visto, a salvaguardare la loro sicurezza e, in prospettiva, a permettere il loro inserimento sociale e lavorativo.

L'assistenza legale, viceversa, attiene alla posizione processuale del collaboratore e non investe il profilo strettamente tutorio del programma speciale di protezione.

L'ammissione dei collaboratori al gratuito patrocinio avrebbe dunque la funzione di riequilibrare il sistema di spesa, permettendo di destinare la quota attualmente impiegata per le spese di difesa legale alle esigenze di sicurezza e reinserimento sociale.

Essa comporterebbe, inoltre, un vantaggio per gli stessi collaboratori che potrebbero fare ricorso ai consulenti tecnici, le cui

prestazioni, in base alla normativa vigente, non sono rimborsabili.

Un altro utile spunto di riflessione, anch'esso presente nelle precedenti Relazioni semestrali, e tuttora attuale, riguarda l'art. 17 della legge n. 82/1991, relativo al finanziamento del sistema della protezione, il cui contenuto è sostanzialmente rimasto immutato nella nuova versione, contenuta nell'art. 14 del disegno di legge governativo in materia.

Detta norma prevede, infatti, che tutte le spese sostenute per la protezione dei collaboratori di giustizia debbano avere carattere riservato.

Questo principio, sicuramente legittimo per le erogazioni relative all'assistenza delle persone sotto protezione, in quanto la loro divulgazione comprometterebbe l'aspetto tutorio del programma, dovrebbe essere modificato per la parte concernente le spese necessarie al funzionamento del Servizio Centrale di Protezione.

L'esperienza acquisita in materia induce, infatti, a ritenere che queste ultime - che esigono forme amministrative e contabili adeguate alla tempestività e particolarità richieste dalla peculiare natura del settore - dovrebbero, preferibilmente, essere imputate al medesimo Fondo di cui al citato art. 17, ma assoggettate alle ordinarie forme di controllo previste per gli interventi finanziari pubblici.

Tale previsione non riguarderebbe, ovviamente, le spese di gestione del personale del Servizio Centrale di Protezione, che resterebbero imputate ai normali capitoli finanziari.

Un sistema di spesa strutturato in tal modo permetterebbe di fronteggiare in maniera adeguata le necessità della protezione, sia dal punto di vista della sicurezza dei collaboratori, sia da quello della funzionalità del Servizio Centrale di Protezione.

b) La fase della cessazione del programma: le iniziative per il reinserimento sociale

Uno dei principi ispiratori della normativa sulla protezione dei collaboratori della giustizia è quello di favorire il reinserimento economico e sociale dei soggetti sottoposti al programma speciale di protezione.

Esso infatti, come espressamente stabilito dall'art. 10 della legge n. 82/1991, prevede la possibilità, e non l'obbligo, di predisporre misure di assistenza economica in favore di questi ultimi. Da ciò consegue che essi debbano, una volta venuta meno l'eccezionale situazione di pericolo che ha condotto all'adozione del programma di protezione, essere posti in condizione di affrancarsi dall'assistenzialismo statale per cercare di raggiungere una collocazione nella società produttiva.

In questa prospettiva, il lavoro diviene un insostituibile mezzo di rieducazione e promozione sociale.