

CAPITOLO I

IL DISEGNO DI LEGGE GOVERNATIVO DI RIFORMA DELLA PROTEZIONE:

L'USCITA DALL'EMERGENZA E IL PERFEZIONAMENTO DEL SISTEMA

L'analisi dei molteplici aspetti del mondo della protezione, alla luce dell'esperienza maturata negli anni di applicazione della legge n. 82/1991, ha permesso di elaborare un progetto di riforma del sistema tutorio, i cui risultati si sono concretizzati nel disegno di legge governativo (A.S. 2207) presentato al Parlamento nel marzo del 1997.

L'ispirazione di fondo del testo, alla cui elaborazione ha contribuito in maniera determinante il lavoro del Gruppo interministeriale appositamente incaricato dai Ministri dell'Interno e di Grazia e Giustizia, è stata - per la parte di competenza dell'Amministrazione dell'Interno - quella di utilizzare il programma speciale di protezione come strumento di tutela per coloro che abbiano fornito un contributo collaborativo di elevato spessore.

In questa prospettiva, è stato introdotto il principio del c.d. "doppio binario" delle misure di protezione.

In sostanza, il programma speciale di protezione verrebbe adottato solo nei confronti dei soggetti il cui contributo collaborativo permetta di perseguire delitti con finalità di terrorismo e mafia.

Tale restrizione della tipologia dei reati si accompagna ad una più articolata definizione della qualità della collaborazione.

Le dichiarazioni rese dai possibili destinatari del programma devono infatti essere caratterizzate dalla novità, attendibilità e completezza, ai fini delle indagini preliminari o del giudizio.

Il pericolo cui è esposto l'autore delle dichiarazioni viene inoltre - nel progetto in esame - definito con maggior precisione, con riferimento alle caratteristiche di reazione dei gruppi criminali chiamati in causa.

Il principio della selezione qualitativa delle collaborazioni, che consente di riservare il programma di protezione a quelle di maggior spessore in relazione a determinate categorie di reati e dalle quali derivi un pericolo eccezionale, viene bilanciato da una adeguata diversificazione degli strumenti di tutela.

Nei casi, infatti, in cui si è in presenza di un contributo collaborativo le cui caratteristiche non siano tali da richiedere l'adozione del programma di protezione secondo i criteri già descritti, il testo in esame prevede la possibilità di adottare misure ordinarie di tutela "rafforzate".

Tali misure consistono in servizi di tutela temporanea del collaboratore e dei suoi familiari. Esse non sono disciplinate dettagliatamente nel progetto normativo, in quanto questa funzione può benissimo essere assolta da un successivo atto di normazione secondaria.

Si possono tuttavia ipotizzare alcune linee-guida, quali l'adozione di accorgimenti di salvaguardia dell'incolumità, una particolare disciplina per la custodia carceraria e la traduzione dei colla-

boratori detenuti, lo spostamento di coloro che sono in stato di libertà in comuni diversi da quello di residenza e misure di reinserimento sociale.

Le misure di tutela "rafforzate" nel senso ora descritto hanno quindi la finalità di istituire un "primo livello" della protezione, nei casi in cui non siano riscontrabili, pur in presenza di dichiarazioni collaborative, gli elementi necessari per la concessione del programma speciale di protezione.

Viceversa, ove questi ultimi elementi fossero presenti, potrebbe essere adottato il programma di protezione vero e proprio, in cui sarebbero ricomprese, oltre gli interventi già descritti, tutte le misure di mimetizzazione e reinserimento sociale che fanno di tale strumento un vero e proprio "progetto di vita" per l'interessato.

Un altro punto importante della normativa *in itinere* riguarda la separazione del momento tutorio da quello premiale.

Il primo attiene infatti alla sicurezza dei collaboratori, mentre il secondo riguarda la loro possibilità di accedere alle misure alternative alla detenzione secondo modalità differenziate da quelle dei detenuti comuni.

Il principio cui si ispira il disegno di legge è quello che la titolarità del programma speciale di protezione non rende automatica la concessione dei benefici penitenziari, che deve essere invece legata alla condotta tenuta.

In questa prospettiva, è espressamente previsto che i collaboratori possano usufruire dei suddetti benefici solo se abbiano scon-

tato in carcere almeno un quarto della pena o dieci anni, in caso di ergastolo.

Un altro problema affrontato dal disegno di legge è quello dell'acquisizione dei patrimoni dei collaboratori della giustizia.

Nel progetto di legge, è infatti previsto che essi si impegnino, all'atto dell'ingresso nel sistema della protezione, a versare i beni frutto di attività illecite di cui dispongano anche indirettamente.

Oltre a stabilire questo criterio di trasparenza delle posizioni patrimoniali dei collaboratori, il legislatore si è premurato di indicare alcune possibili modalità, da attuarsi con successivi decreti regolamentari, di destinazione dei beni versati o confiscati in tal modo.

Essi possono, infatti, essere impiegati in parte per il risarcimento delle vittime dei reati e in parte per ripianare i costi del sistema della protezione.

Nell'elaborazione del testo in esame, si è anche tenuto conto della complessa questione del reinserimento sociale delle persone protette.

A tale proposito, viene garantita, con modalità da definire in un successivo decreto interministeriale, la conservazione del posto di lavoro a chi ne era titolare prima dell'ingresso nel programma e il trasferimento, in forma "riservata", della posizione lavorativa in altra sede.

Nel medesimo atto di normazione secondaria dovranno essere previste misure per il reinserimento sociale dei minori protetti e dei testimoni.

Il disegno di legge affronta, infine, la problematica relativa all'uso della videoconferenza per i collaboratori di giustizia, inserendola nel più ampio contesto della sicurezza di questi ultimi.

Come si è già avuto modo di osservare in altra parte della Relazione, l'entrata in vigore della legge 7/1/1998, n. 11 ha esteso le ipotesi nelle quali i collaboratori della giustizia possono rendere le loro dichiarazioni in sede dibattimentale tramite la videoconferenza.

La legge ha anche indubbiamente sortito effetti ampiamente positivi in termini di economia delle risorse umane e materiali necessarie per gli accompagnamenti e le scorte dei collaboratori in occasione degli impegni di giustizia.

Il testo normativo di riforma della protezione cerca di proseguire su tale linea, rendendo obbligatorio il ricorso alla videoconferenza per tutte le deposizioni di collaboratori di giustizia.

Nel caso di approvazione della norma così formulata, si realizzerebbe un duplice obiettivo, e cioè un ulteriore risparmio di uomini e mezzi per l'esecuzione degli accompagnamenti e il rafforzamento delle garanzie per la tutela del collaboratore, che viene assicurato, nel testo in esame, tramite l'esclusione, per motivi di riservatezza e sicurezza, dell'avvocato difensore e del cancelliere dal luogo in cui si svolge il collegamento.

Il collaboratore potrebbe infatti mettersi in contatto con il suo legale tramite la linea telefonica criptata di cui sono dotati gli impianti.

Le funzioni del cancelliere sarebbero invece espletate da un ufficiale di polizia giudiziaria, scelto dal giudice o dal Presidente tra coloro che non svolgano, e non abbiano svolto, attività di investigazione sulla persona o sui fatti in esame.

Come si è avuto modo di notare, il disegno di legge introduce una serie di correttivi e di aggiustamenti che, senza stravolgere il ruolo di fondamentale importanza dei collaboratori di giustizia nel contrasto al crimine organizzato, razionalizza il sistema della protezione rendendolo più articolato e duttile rispetto alle esigenze emerse nel corso di questi anni.

E', pertanto, doveroso augurarsi che l'iter del provvedimento in sede parlamentare, iniziato nel marzo del 1997, possa concludersi in tempi brevi, anche in considerazione dell'attenzione, rinnovatasi ormai da tempo da parte di diverse realtà istituzionali, al fenomeno dei collaboratori di giustizia.

CAPITOLO II

ORGANIZZAZIONE ED OPERATIVITÀ DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Nelle precedenti Relazioni semestrali si è dato conto dell'opera di riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione, intrapresa negli ultimi anni secondo le disposizioni dal Decreto Interministeriale del 26 maggio 1995.

Essa ha consentito di istituire, in tempi brevissimi, i Nuclei Operativi di Protezione, articolazioni periferiche del Servizio distribuite sul territorio, con compiti di attuazione delle misure assistenziali contenute nel programma. Il tipo di assistenza demandato ai predetti Nuclei è di vasto raggio, comprendendo anche aspetti legati alla vita personale e familiare delle persone protette (ad esempio, il supporto per risolvere problemi abitativi, di inserimento scolastico e lavorativo).

Per consentire al personale in forza ai Nuclei, composto da appartenenti alle Forze di Polizia, di acquisire la professionalità necessaria per affrontare siffatte problematiche, sono stati tenuti appositi corsi, l'ultimo dei quali è terminato nel marzo 1998.

Il completamento della riorganizzazione periferica dei Nuclei ha permesso di rendere più efficiente, dal punto di vista operativo, l'attuazione dei programmi e di consentire il superamento della fase emergenziale del sistema della protezione.

Nel contempo, il Servizio Centrale di Protezione ha posto in essere, negli ultimi anni, un'intensa opera di adeguamento alle esigenze, via via presentatesi, del mondo della protezione.

Tra le iniziative intraprese, continua l'applicazione della cosiddetta "istruttoria tecnica", adottata negli ultimi tre anni. Essa consiste nell'acquisizione di informazioni da parte di funzionari del Servizio Centrale inviati nel luogo dove ha avuto origine la collaborazione. Tali informazioni, che riguardano soprattutto l'ambito della collaborazione e le possibili fonti del pericolo, vengono richieste alle Autorità locali di Pubblica Sicurezza e al Magistrato proponente.

Viene inoltre realizzato un articolato colloquio - definito "intervista" - alle persone da porre sotto protezione, in modo da poter individuare un piano di tutela ed assistenza che tenga conto delle loro necessità.

Ai collaboratori e ai loro familiari vengono rese note nel colloquio le regole della protezione, e soprattutto evidenziato che qualsiasi misura tutoria sarebbe vanificata senza la loro cooperazione, che è finalizzata al mantenimento della sicurezza.

I risultati dell'istruttoria tecnica possono essere un utile elemento valutativo per la Commissione Centrale, ai fini della decisione sull'ammissione al programma speciale di protezione.

Nel semestre in esame, sono state peraltro, come già accennato in precedenza, avviate altre iniziative. L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione è stato dotato di locali e di personale ed è stata inoltre riorganizzata la sezione incaricata della gestione dei cambi di generalità.

Detto Ufficio, che in passato si limitava a curare la parte amministrativa del procedimento di cambio delle generalità, si occupa attualmente, anche, dell'intera gestione dei collaboratori ammessi a tale beneficio.

Ciò permette di seguire con maggiore puntualità e una miglior visione d'insieme questo particolare settore, che presenta una certa complessità anche dal punto di vista amministrativo, oltre a mantenere, come osservato in precedenza, un elevatissimo livello di riservatezza.

Nel periodo in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha anche intensificato la propria attività finalizzata a consentire la fuoriuscita dal programma delle persone protette mediante il meccanismo della capitalizzazione, in precedenza descritto.

In sostanza, d'intesa con la Commissione Centrale, vengono individuate le collaborazioni più datate, in modo da agevolare la fuoriuscita degli interessati dal programma in condizioni di sicurezza ed il loro inserimento nella realtà socio - lavorativa.

In questa prospettiva, il Servizio Centrale di Protezione verifica, tramite le proprie articolazioni periferiche, la fattibilità - sia sotto il profilo della sicurezza che sotto quello della potenziale redditività - delle iniziative economiche proposte da quanti manifestano l'intenzione di uscire dal programma.

Tale attività è anche mirata ad impedire che, nell'intraprendere dette iniziative, i collaboratori entrino in contatto, a qualsiasi titolo, con elementi criminali.

In questo modo, è possibile garantire un positivo reinserimento sociale delle persone protette, realizzando una delle principali finalità del sistema della protezione.

E' infatti doveroso ricordare che il legislatore non ha voluto costruire una protezione "a vita", bensì un istituto in grado di fronteggiare una situazione eccezionale di pericolo.

L'inevitabile diminuzione, nel tempo, dell'esposizione a rischio comporta che il collaboratore debba reinserirsi nel contesto sociale. Da ciò l'esigenza di una accurata predisposizione di opportuni strumenti che lo agevolino in tale delicata fase.

Nelle precedenti Relazioni semestrali, è stata diffusamente illustrata l'opera di approfondimento dei singoli punti di articolazione del programma speciale di protezione avviata dal Servizio Centrale.

Essa ha condotto all'elaborazione, da parte del Servizio, di un testo, convenzionalmente denominato "Libro delle regole della Protezione", che contiene una raccolta delle singole disposizioni della normativa di settore, corredata dalle modalità di applicazione elaborate negli ultimi anni da parte degli Organi della protezione.

Il "libro delle regole", il cui contenuto è stato, a suo tempo, sottoposto alla Commissione Centrale, si è rivelato uno strumento fondamentale per l'applicazione del programma di protezione.

Esso ha, in primo luogo, fornito agli operatori della protezione, in particolare a quelli dei Nuclei Operativi, una serie di diretti-

ve che hanno loro permesso una gestione coerente ed omogenea delle varie problematiche della popolazione protetta.

Il "libro" ha, inoltre, agevolato la trasparenza dei rapporti tra tutelanti e tutelati, permettendo di offrire a questi ultimi una corretta informazione sulle regole della protezione, nel presupposto che non si può garantire in maniera efficace la sicurezza di chi tiene una condotta contrastante con le minime forme di riservatezza e anonimato.

Per continuare l'opera di raggiungimento dei suddetti obiettivi, si è provveduto, nel semestre in esame, ad un aggiornamento del "libro delle regole" sulla base delle esperienze ulteriormente acquisite nella fase applicativa dei programmi di protezione.

A tale proposito, non è inopportuno ribadire che il sistema della protezione è caratterizzato dall'insorgenza di problematiche sempre nuove e complesse, che richiedono strumenti in grado di garantire soluzioni rapide.

L'opera di rivisitazione ed integrazione del "libro delle regole" è, pertanto, funzionale alle esigenze riportate e contribuisce all'efficienza e alla razionalizzazione del sistema della protezione.

CAPITOLO III

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Ormai da diversi anni, gli organismi internazionali, in particolare quelli europei, hanno dimostrato un vivo interesse per il sistema della protezione dei collaboratori della giustizia vigente in Italia, richiedendo in maniera costante contributi e scambio di esperienze, con il possibile obiettivo di giungere, in un prossimo futuro, a forme comuni di gestione delle persone protette.

Vanno ricordate, in materia, la Risoluzione del 20 dicembre 1996 del Consiglio dell'Unione Europea sul ruolo dei collaboratori di giustizia nel contrasto alle associazioni criminali e l'Azione comune del 19 marzo 1998, che ha istituito il c.d. programma "Falcone" sulla cooperazione nella lotta alla criminalità organizzata.

A riprova della sollecitudine con la quale il nostro Paese ha risposto all'interesse delle istituzioni internazionali, negli anni scorsi diverse delegazioni di Paesi esteri, tra i quali la Slovacchia, la Russia, l'Olanda e la Lettonia, si sono recate presso il Servizio Centrale di Protezione per visite informative e scambi di vedute su specifiche questioni riguardanti i collaboratori della giustizia.

Nell'ambito di una reciproca assistenza anche dal punto di vista della formazione professionale degli operatori continuano le richieste, alle quali è già stata data risposta in passato, da parte della Polizia Federale Tedesca, di inviare propri funzionari per un periodo di applicazione conoscitiva presso il Servizio Centrale di Protezione.

Un momento qualificante di tali forme di cooperazione è stato, nel corso del 1998, l'elaborazione di due bozze di convenzioni collaborative tra il Servizio Centrale di Protezione e le omologhe strutture, rispettivamente, dei Governi tedesco e polacco, che prevedono reciproche forme di protezione dei collaboratori della giustizia.

Tali intese sono, tuttora, al vaglio delle Autorità dei due Paesi per una definitiva approvazione.

Ciò fa intravedere la praticabilità di forme di gestione dei collaboratori della giustizia fra più strutture di Polizia, che consentirebbero di proteggere gli interessati in un Paese diverso da quello di origine, ipotesi, fra l'altro, non esclusa in linea di principio dalla normativa vigente in Italia.

Nel secondo semestre del 1998, è del pari proseguita con risultati positivi l'attività di scambi di informazioni con i Paesi europei.

In quest'ottica, una delegazione del Servizio Centrale di Protezione si è recata, nel luglio del predetto anno, a Madrid, su invito delle Autorità spagnole, che stanno organizzando una struttura specializzata nella protezione, per illustrare l'esperienza italiana in materia.

Un analogo incontro si è tenuto nei primi del mese di ottobre a Bratislava (Slovacchia), su richiesta della Autorità di quel Paese nell'ambito dell'attività del Comitato di esperti per il Crimine Organizzato del Consiglio d'Europa, e ha avuto come oggetto i diritti dei testimoni in vista della costituzione, da parte del governo slovacco, di una agenzia per la loro protezione.

Una rappresentanza del predetto Comitato è stata ricevuta, nel mese di dicembre 1998, nella sede del Servizio Centrale di Protezione, nell'ambito di una serie di visite informative sui sistemi di protezione dei collaboratori della giustizia adottati dall'Italia, dalla Germania e dai Paesi Bassi.

Nel corso di tale incontro, sono state fornite notizie sui principali aspetti della legislazione in materia vigente nel nostro Paese, per la predisposizione, a cura del Comitato, di un apposito *dossier*.

Ad ulteriore riprova dell'interesse suscitato dall'esperienza italiana nella gestione dei collaboratori della giustizia anche in ambito extraeuropeo, il Servizio Centrale di Protezione ha presentato una relazione in merito nel corso del Seminario sulla criminalità organizzata tenutosi nell'ottobre del 1998 a Roma.

Al Seminario hanno partecipato, oltre a vari Paesi europei, delegazioni di Stati dell'area mediterranea, tra cui Algeria, Tunisia, Israele e Autorità Palestinese.

Nell'ambito del sistema di relazioni internazionali in materia di protezione dei collaboratori della giustizia, che vede l'Italia in posizione di primo piano, un momento particolarmente qualificante sarà costituito dal Seminario Europeo in programma a Roma per il mese di settembre 1999.

Tale progetto, già illustrato, nelle sue linee essenziali, nelle precedenti Relazioni semestrali, è stato organizzato sotto il diretto patrocinio dell'Amministrazione dell'Interno, in stretta cooperazione con il Ministero di Grazia e Giustizia, con un apposito finanzia-

mento della Commissione europea, nell'ambito del programma "Falcone" precedentemente citato.

Il Seminario in questione si propone come obiettivo l'approfondimento dei profili di natura giudiziaria e di quelli più specificamente tutori relativi al sistema di protezione e l'eventuale predisposizione di un programma d'azione per lo sviluppo della cooperazione giudiziaria e di polizia nel settore in argomento.

Esso prevede la partecipazione di rappresentanti della Magistratura e delle Forze di Polizia dei 15 Paesi facenti parte dell'Unione Europea, nonché di esponenti della Polonia e della Slovacchia, Paesi che si stanno dotando di un sistema per la protezione dei collaboratori della giustizia, e di U.S.A. e Canada, che possono vantare un'esperienza quasi trentennale nel campo della protezione.

All'iniziativa parteciperanno inoltre, in qualità di osservatori, rappresentanti del Tribunale penale Internazionale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia, della "Crime Branch" delle Nazioni Unite di Vienna, del Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione Europea, della Commissione Europea e di Europol.

Il predetto Seminario potrebbe costituire una tappa importante nella costituzione di una rete di protezione allargata all'intero spazio dell'Unione Europea e costituita da strutture omologhe nei diversi Paesi.

Sarebbe possibile, in tal modo, l'avvio di intese reciproche, in base alle quali un collaboratore sotto protezione in uno stato potrebbe, su richiesta delle autorità di quest'ultimo, essere trasferito e protetto da un altro.

Verrebbe così perseguito con maggiore efficacia il criterio della "mimetizzazione" delle persone protette, la cui individuazione da parte delle organizzazioni criminali sarebbe resa ancora più difficile dall'ampliamento dell'area geografica di dislocazione.

Non possono, inoltre, sfuggire i vantaggi di una strategia in tal senso dal punto di vista del reinserimento sociale delle persone protette, che potrebbero scegliere più opportunità in diversi Paesi.