

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI
n. 6

RELAZIONE

SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO EFFICACIA
E SULLE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE
PER COLORO CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA

(Secondo semestre 1998)

*(articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8,
convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82)*

Presentata dal Ministro dell'interno

(JERVOLINO)

Trasmessa alla Presidenza il 22 luglio 1999

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	Pag.	5
----------------	------	---

PARTE PRIMA: Profili statistici del sistema di protezione

Capitolo I: I programmi speciali di protezione

1. L'attività degli organi proponenti	»	11
2. I provvedimenti della Commissione Centrale ex art. 10 della legge 15 marzo 1991 n. 82	»	18
3. La protezione in numeri	»	20

Capitolo II: L'efficacia dei programmi speciali di protezione

1. I risultati delle verifiche periodiche dei programmi .	»	29
2. L'importanza del comportamento del soggetto tutelato: la revoca dei programmi	»	32

Capitolo III: Le modalità generali di applicazione

1. La protezione	»	37
a) La comparizione agli impegni processuali e le audizioni a distanza	»	37
b) La mimetizzazione anagrafica	»	38
c) Il programma speciale di protezione e lo stato detentivo	»	42
2. L'aspetto assistenziale del programma e l'attività di reinserimento sociale	»	45
a) Le spese per l'assistenza economica dei soggetti sotto protezione	»	45
b) La fase della cessazione del programma: le iniziative per il reinserimento sociale	»	48
c) L'assistenza sanitaria	»	52

3. L'assistenza ai minori sotto protezione *Pag.* 54
4. La situazione dei testimoni protetti » 58

PARTE SECONDA: Il sistema di protezione: le prospettive
riformatrici

- Capitolo I:* Il disegno di legge governativo di riforma della
protezione: l'uscita dall'emergenza e il perfezionamento
del sistema » 65

- Capitolo II:* Organizzazione e operatività del Servizio Cen-
trale di protezione » 71

- Capitolo III:* La cooperazione internazionale » 76

- Considerazioni conclusive » 81

PREMESSA

La Relazione semestrale sullo stato dei programmi di protezione, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione presentata dal Ministro dell'Interno al Parlamento, ai sensi dell'art. 16 della legge 15 marzo 1991, n. 82, costituisce da tempo un consolidato strumento non solo di verifica, ma anche di affinamento e di individuazione di nuove iniziative nel settore.

La natura complessa e variegata del fenomeno del "pentitismo" e il dibattito, caratterizzato da toni talvolta accesi, sull'utilità dei collaboratori di giustizia nel contrasto ai più complessi fenomeni criminali, rendono necessario un esame, improntato a criteri rigorosamente scientifici, delle sue dimensioni statistiche e quantitative, da sottoporre alla riflessione del Parlamento e di tutti i soggetti, istituzionali e non, interessati.

La prima parte della Relazione cerca di rispondere a tale esigenza, attraverso la presentazione, sulla base dei dati statistici registrati negli ultimi sei mesi del 1998, di un panorama della situazione attuale dei collaboratori della giustizia e delle variazioni riferite e intervenute rispetto al primo semestre dello stesso anno.

L'elaborato non si limita, tuttavia, ad un semplice riscontro di dati, ancorché commentato. Il sistema della protezione è, infatti, caratterizzato da una costante evoluzione, che riguarda, oltre gli aspetti specificamente legati alla sicurezza, anche quelli dell'assi-

stenza e del reinserimento sociale all'atto della cessazione del programma di protezione.

A tale proposito occorre sottolineare che la riflessione maturata in questi anni sul sistema della protezione e sui perfezionamenti da apportare per renderlo sempre più rispondente agli scopi per i quali è stato creato ha condotto all'elaborazione del relativo disegno di legge governativo, che è all'esame del Parlamento ormai dal marzo del 1997 e i cui punti principali saranno esaminati nella seconda parte della Relazione.

In attesa dell'approvazione di quel testo legislativo, l'Amministrazione dell'Interno, che ha collaborato alla sua stesura grazie dell'esperienza maturata alla luce dell'applicazione della legge del 1991, ha sempre prestato estrema attenzione, oltre che alla tutela, all'assistenza e al recupero sociale delle persone protette.

La Commissione Centrale ex art. 10 della legge n. 82/1991 e il Servizio Centrale di Protezione hanno profuso ogni sforzo per assicurare soluzioni idonee ai problemi collegati a questi ultimi profili, tenendo in debito conto gli aspetti umani delle vicende quotidiane che riguardano gli oltre cinquemila soggetti, tra collaboratori e familiari, attualmente sotto protezione.

Tale azione, le cui linee saranno successivamente descritte, si è svolta con l'intento di favorire soprattutto il reinserimento sociale di questi ultimi attraverso il raggiungimento di un'autonomia lavorativa in condizioni di sicurezza.

Una strategia di questo tipo persegue l'obiettivo di agevolare il passaggio dei soggetti, una volta venuti meno i presupposti della concessione del programma di protezione, ad una normale esisten-

za e di conseguire con il proprio lavoro i necessari mezzi di sussistenza.

Essa, peraltro, oltre ad essere pienamente coerente con lo spirito del sistema, che stabilisce espressamente la limitazione temporale dei programmi, presenta il vantaggio di incentivare il fenomeno collaborativo, fornendo ai destinatari una prospettiva di vita. Nello stesso tempo, è doveroso osservare la difficoltà nel trovare soluzioni concrete in questa direzione, in quanto la legge vigente non prevede alcuno strumento specifico per il reinserimento sociale, né per l'accesso al lavoro delle persone sottoposte a protezione.

La Relazione, che, si ribadisce, interviene in un momento di attesa dell'auspicabile entrata in vigore della legge di riforma del sistema della protezione, si propone quindi di fornire un'informazione, quanto più esaustiva possibile, sulle diverse problematiche presenti sul tema, cercando di suggerire, nello stesso tempo, utili spunti di riflessione al dibattito politico e istituzionale.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

PROFILI STATISTICI DEL SISTEMA DI PROTEZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

I PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1. L'attività degli organi proponenti

Nel secondo semestre del 1998, sono state presentate al Capo della Polizia **91** proposte di misure "urgenti" di protezione ai sensi dell'art. 11, comma 1, della legge 15 marzo 1991, n. 82 e dell'art. 4 del Decreto Interministeriale 24 novembre 1994, n. 687.

Tali proposte, come noto, vengono avanzate in tutti i casi in cui, a giudizio del Procuratore proponente, la situazione di pericolo in cui versa il destinatario è talmente elevata da non poter essere fronteggiata con le misure ordinarie di protezione, né è possibile attendere la decisione della Commissione Centrale.

Nel periodo considerato, i soggetti destinatari delle predette misure sono stati **90** (due proposte di differenti Procure riguardano infatti la medesima persona).

Con i **318** familiari interessati, il totale delle persone destinatarie degli interventi tutori urgenti è stato, negli ultimi sei mesi del 1998, di **408**.

Raffrontando tale cifra con quella relativa ai primi sei mesi del 1998, in cui si sono registrate 98 proposte di misure urgenti per un totale di 477 destinatari (98 collaboratori e 379 familiari), è evidente una leggera, anche se non significativa, diminuzione.

Essa non è, però, tale da far dedurre che il fenomeno collaborativo sia in calo. Tale conclusione viene smentita dall'esame del dato inerente il secondo semestre del 1997, in cui pervennero 81 proposte di misure urgenti, riguardanti altrettanti collaboratori e 314 familiari.

La media d'ingresso nel sistema della protezione è stata, dunque, nel semestre in esame, di un collaboratore e 3-4 familiari ogni due giorni, rispetto a quella, nei primi sei mesi del 1998, di 4 familiari per collaboratore.

Il numero delle persone nei cui confronti sono state richieste le misure urgenti è quindi sempre notevolissimo, ad ulteriore dimostrazione che il fenomeno della collaborazione con la giustizia è tuttora estremamente vitale.

In questa prospettiva, è di rilevante importanza la sollecita conclusione della procedura per l'approvazione del disegno di legge governativo di revisione del sistema della protezione, già da due anni all'esame del Parlamento.

Una rapida entrata in vigore del predetto testo, alla cui elaborazione ha contribuito concretamente l'esperienza maturata dai

competenti Organi dell'Amministrazione dell'Interno nel campo della protezione, consentirebbe infatti di perfezionare il sistema, rendendolo più adeguato all'evoluzione del fenomeno collaborativo registrata negli ultimi anni.

* * *

Per quanto concerne la provenienza delle richieste di misure urgenti da parte delle Procure della Repubblica, nel semestre in esame si conferma, sia pure con alcune variazioni quantitative, la tendenza evidenziata in quello precedente.

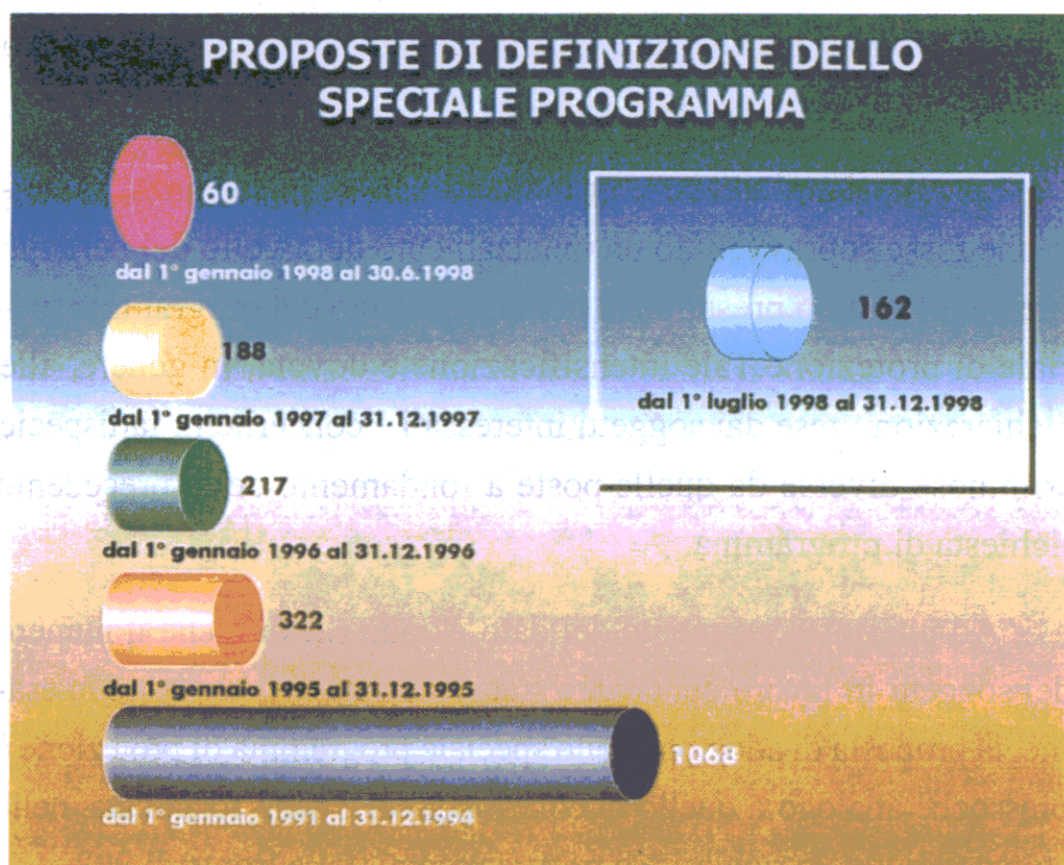
Il maggior numero di richieste di misure urgenti proviene infatti dalla Autorità giudiziaria di **Catania (15)**, **Napoli** e **Bari (11 ciascuna)**.

Nel primo semestre 1998 le richieste avanzate dalla Procura di **Napoli** erano state **19**, rispetto alle **14** presentate da quella di **Catania** e alle **11** provenienti da quella di **Bari**.



Le proposte di definizione dello speciale programma di protezione avanzate dalle Procure della Repubblica sono state, nel semestre in esame, **162**.

Confrontando questo dato con quello relativo al semestre precedente, che aveva fatto registrare **60** proposte di programma speciale di protezione, è evidente un forte aumento.



Per una corretta lettura del dato, occorre tuttavia precisare che le proposte di ammissione riguardanti soggetti che non avevano mai beneficiato delle misure tutorie sono **94**. Le altre **68** riguardano soggetti che già in passato avevano beneficiato delle misure urgenti o del programma di protezione e ne erano stati esclusi, o perché il livello di pericolo cui erano esposti per effetto delle dichiarazioni rese aveva perso quel carattere di eccezionalità che è il presupposto normativo per l'adozione del programma, o per le violazioni delle regole contenute in quest'ultimo.

Nei confronti dei medesimi, la Commissione Centrale aveva pertanto ritenuto opportuno revocare o non prorogare il programma speciale di protezione, ritenendo sufficienti le misure di protezione ordinarie.

Nei 68 casi predetti, vi è stata una nuova proposta di ammissione al programma speciale da parte della medesima Procura o, in taluni casi, di una diversa.

Le Autorità giudiziarie proponenti hanno, in sostanza, ritenuto che fosse sopravvenuto un innalzamento del livello del pericolo tale da integrare i presupposti per un ripristino del programma speciale di protezione. Tale intensificazione è dovuta, in genere, alle dichiarazioni, rese dai soggetti interessati e concernenti fattispecie criminose diverse da quelle poste a fondamento della precedente richiesta di programma.

Ad ulteriore commento del dato, si può rilevare che il numero dei soggetti in favore dei quali è stata avanzata, nel semestre in esame, la proposta di adozione dello speciale programma di protezione è pressoché analogo a quello di coloro per cui è stata formulata, nello stesso periodo, la richiesta di misure urgenti (94 a fronte di 90).

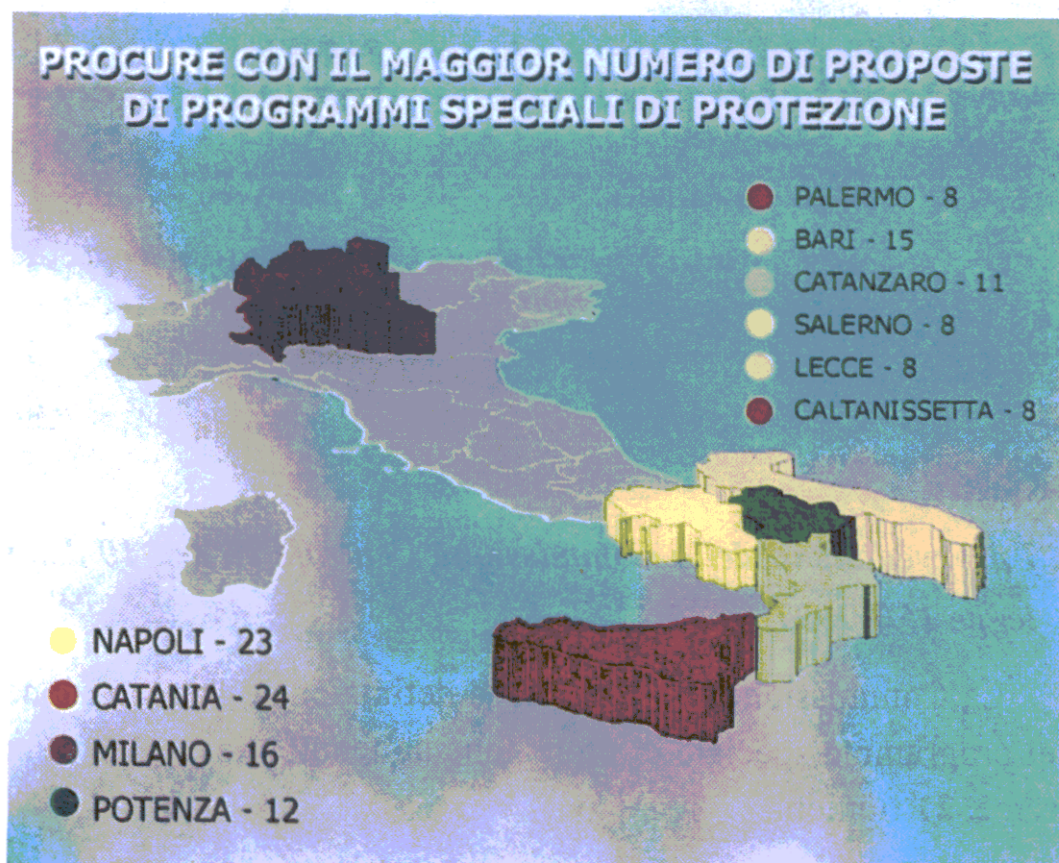
La lettura dei dati riportati consente dunque di rilevare, rispetto al precedente semestre, un notevole aumento delle proposte di ammissione al programma speciale di protezione e una sostanziale stabilità nelle richieste di misure urgenti.

La rilevata coincidenza tra il numero di queste ultime e quello delle proposte di ammissione al programma speciale di protezione può essere valutata in modo positivo.

Essa dimostra infatti che la richiesta delle prime da parte delle Procure ha costituito la prima fase di un'attività di approfondita verifica dell'attendibilità delle dichiarazioni del collaboratore e di acquisizione di riscontri utili, che è poi sfociata nella richiesta di programma speciale.

E' stato quindi rispettato lo spirito della legislazione in materia, secondo la quale il programma di protezione deve fronteggiare situazioni eccezionali di pericolo, originate dalla qualità delle dichiarazioni rilasciate e dalla loro capacità di erosione nei confronti delle maggiori organizzazioni criminali.

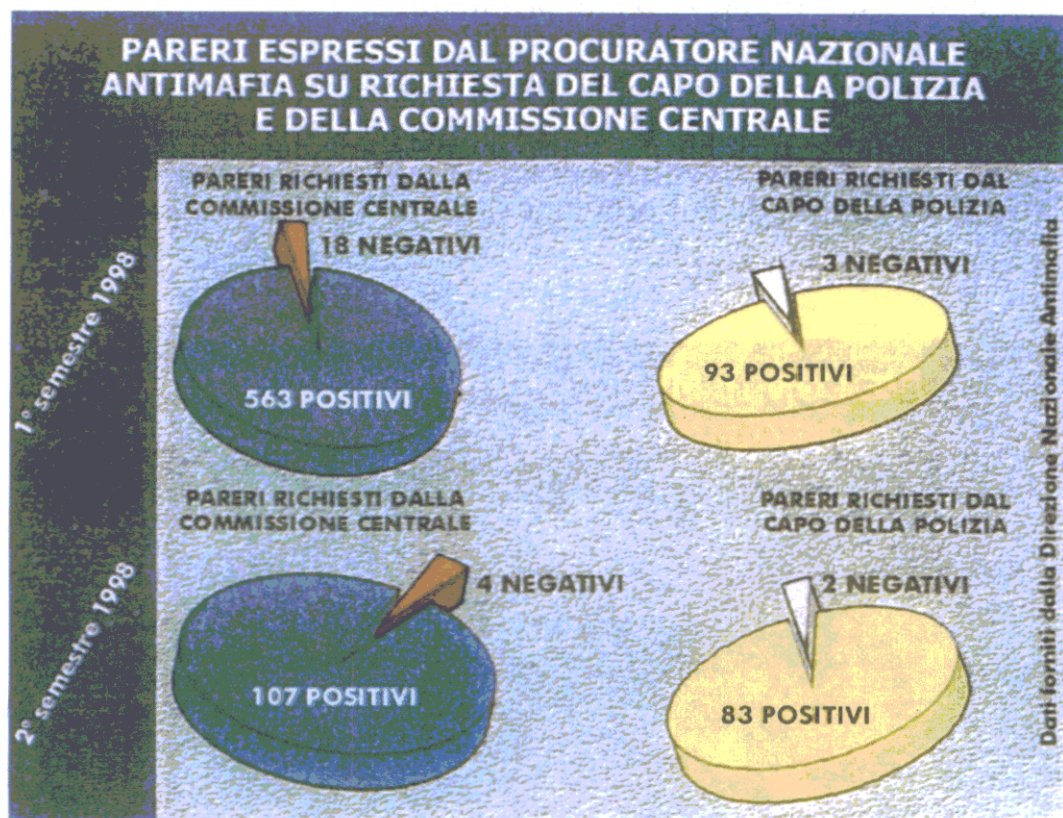
Le Procure che, nel semestre in esame, hanno formulato il maggior numero di richieste di programma speciale sono quelle di **Catania e Napoli**, da cui proviene anche il maggior numero di richieste di misure urgenti.



E' interessante osservare anche il dato che riporta i pareri rilasciati dal Procuratore Nazionale Antimafia sia in merito alle richieste di misure urgenti, sia a quelle di programma speciale di protezione.

Detti pareri, pur non avendo carattere vincolante, hanno da

tempo acquisito un ruolo di notevole rilevanza nella fase dell'ammissione nel circuito tutorio, soprattutto in considerazione del ruolo di coordinamento delle attività di indagine che la normativa attribuisce al Procuratore Nazionale Antimafia.



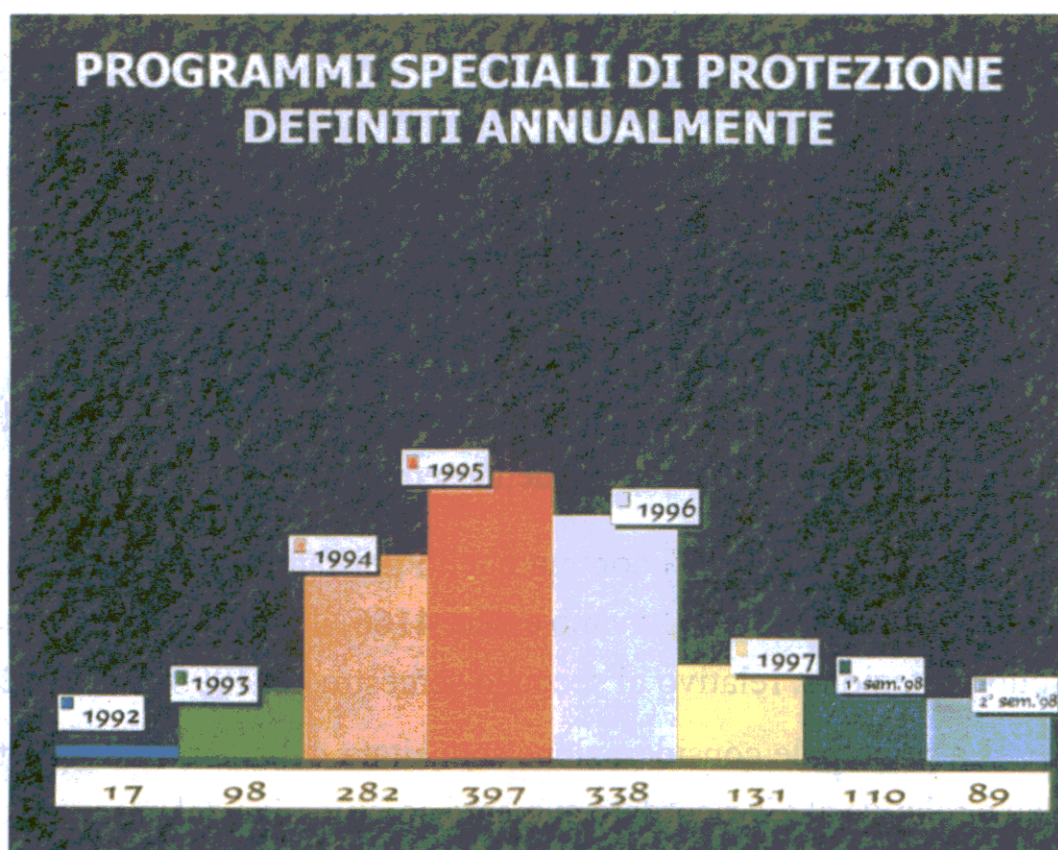
2. I provvedimenti della Commissione Centrale ex art. 10 della legge 15/3/1991, n. 82

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione del programma speciale di protezione ha tenuto, nel semestre in esame, **21** riunioni.

Nel corso di tale attività, sono state definite **177** proposte di programma speciale di protezione: **89** di esse sono state accolte rispetto alle **110** del primo semestre del 1998, mentre nei restanti **88** casi la Commissione ha ritenuto di dover rigettare la richiesta (nei primi sei mesi del 1998, ciò era avvenuto in **33** casi).

E' interessante osservare che, delle **89** proposte accolte, **9** riguardavano soggetti estromessi in passato dal circuito tutorio, in favore dei quali l'Autorità giudiziaria ha ritenuto di formulare nuove proposte di ammissione al programma, in considerazione delle dichiarazioni da essi rese su altri fatti criminosi e della conseguente esposizione a un pericolo grave ed attuale.

La Commissione, in coerenza con il metodo di lavoro adottato negli ultimi tre anni, ha operato un'accurata selezione delle situazioni collaborative, ritenendo, nel pieno rispetto della normativa vigente, che il programma speciale di protezione deve essere



adottato solo in presenza di dichiarazioni di elevato spessore, da cui deriva un pericolo non fronteggiabile con misure ordinarie di protezione.

Tale impostazione ha avuto il merito di stimolare le Autorità giudiziarie proponenti ad avanzare richieste di ammissione al programma sempre più dettagliate ed esaurienti, soprattutto sotto il profilo dei risultati investigativi e processuali della collaborazione e delle concrete manifestazioni della gravità del pericolo.

L'azione della Commissione Centrale, perseguita con coerenza e tenacia, ha dunque avuto l'indubbio merito di conciliare l'incentivazione del fenomeno collaborativo con il rigore nell'ammissione al sistema della protezione, in armonia con la natura di strumento tutorio eccezionale del programma di protezione.

3. La protezione in numeri

I dati al 31 dicembre 1998 confermano la tendenza, già registrata negli ultimi anni, ad un aumento del numero complessivo dei collaboratori della giustizia sottoposti alle misure di tutela (misure urgenti e programma speciale di protezione) previste dalla normativa di settore.

Il numero di questi ultimi, alla predetta data, risulta infatti di **1126**, rispetto ai **1096** del precedente semestre.

Se a tale numero, si somma quello dei familiari protetti, che nello stesso periodo risultavano essere **4166**, il totale delle persone sotto protezione, relativo al secondo semestre del 1998, è di **5292**.

La principale considerazione sollecitata dalla lettura di questi dati è relativa al già ricordato aumento complessivo del numero dei collaboratori di giustizia, nella misura di **30** unità in più rispetto al 30 giugno 1998.

Nel primo semestre del 1998 l'aumento registrato era di **12** unità. Nel corso di tale anno si era verificata una controtendenza ri-

spetto al 1997, anno in cui il numero dei collaboratori aveva fatto registrare una diminuzione di **182** unità nel primo semestre e un ulteriore calo di **11** nel secondo.

L'afflusso dei collaboratori di giustizia sta dunque riprendendo a crescere, anche se non con il ritmo registrato nei primi anni, peraltro caratterizzati dall'emergenza.

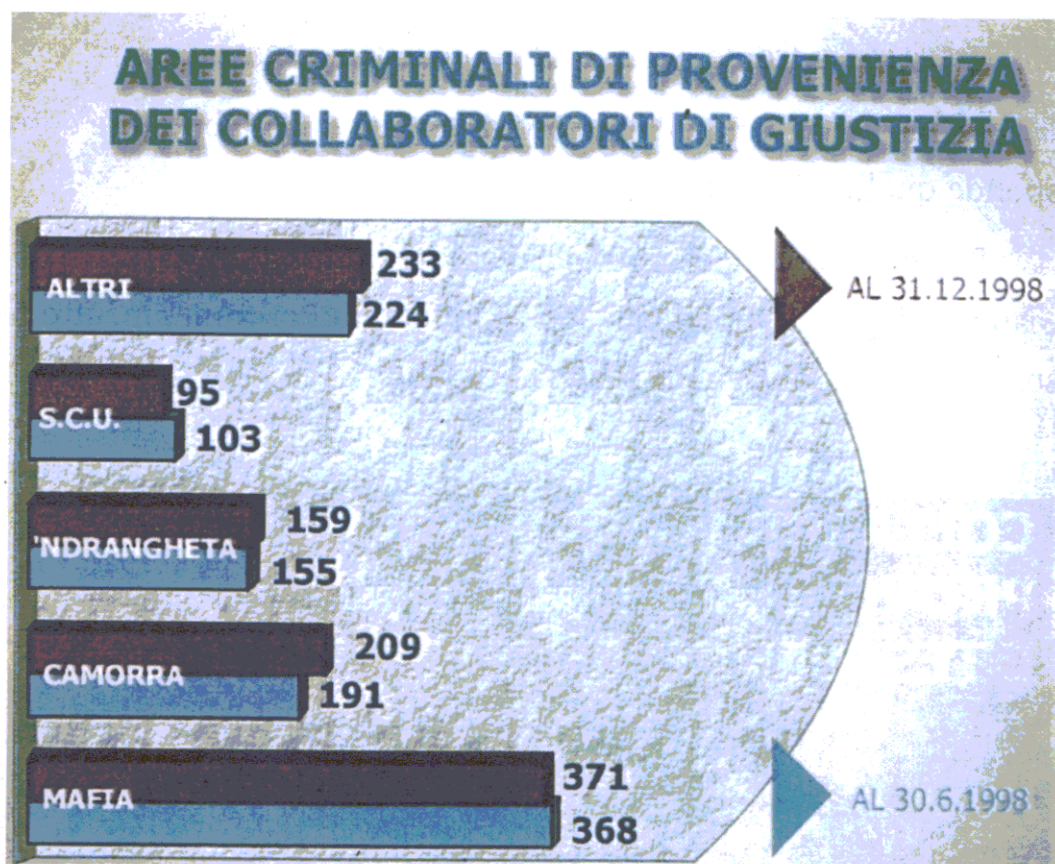
E' invece rimasto pressoché stabile il numero dei familiari protetti (**4166** a fronte dei **4167** del precedente semestre).

In base a tali dati, all'ingresso di un nuovo collaboratore corrisponde quello di 3-4 familiari.

Per quanto concerne la derivazione dei collaboratori, **1067** erano collegati o appartenevano al mondo del crimine, mentre **59** sono testimoni o soggetti passivi di reati.



Dei **1067** collaboratori provenienti dalla malavita organizzata, **371** appartenevano a gruppi criminali di area mafiosa (con un aumento di 3 unità rispetto allo scorso semestre), **209** erano legati alla camorra (l'aumento in sei mesi è stato di 18 unità), **159** alla 'ndrangheta (incremento di 4 unità), **95** alla "sacra corona unita" (diminuzione di 8 unità) e **233** ad altre organizzazioni criminali (aumento di 9 unità).



Dei **59** testimoni, **24** hanno riferito su fatti di mafia (con un aumento, in sei mesi, di 5 unità), **12** su reati commessi dalla camorra (aumento di una sola unità), **10** su quelli della 'ndrangheta (diminuzione di 3 unità), mentre **2** sono i testimoni sulla "sacra corona unita" (diminuzione di un'unità) e **11** su organizzazioni criminali di altro genere e matrice (aumento di 2 unità).

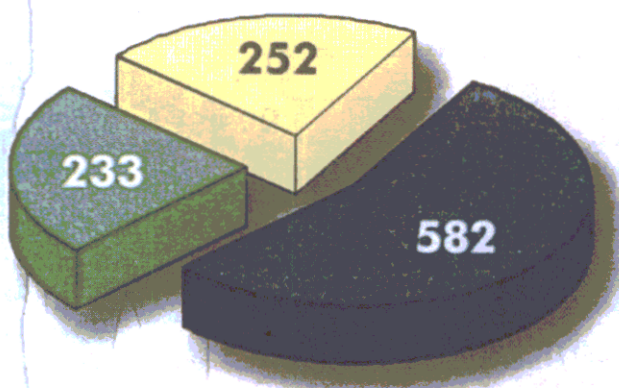


Sotto l'aspetto della distinzione per sesso dei collaboratori della giustizia e dei loro familiari, è interessante notare una leggera inversione di tendenza rispetto al precedente semestre nel dato relativo ai testimoni.

Mentre infatti nei primi sei mesi del 1998 il numero dei testimoni di sesso femminile superava quello dei maschi (30 contro 25), nella seconda metà dello stesso anno i secondi sono più numerosi delle prime (31 contro 28).

Il numero delle donne testimoni che hanno lasciato il sistema della protezione per vari motivi (diminuzione del livello del pericolo, esaurimento degli impegni processuali, revoca del programma per infrazioni alle regole comportamentali) ha infatti superato, nel semestre in esame, quello delle nuove ammissioni.

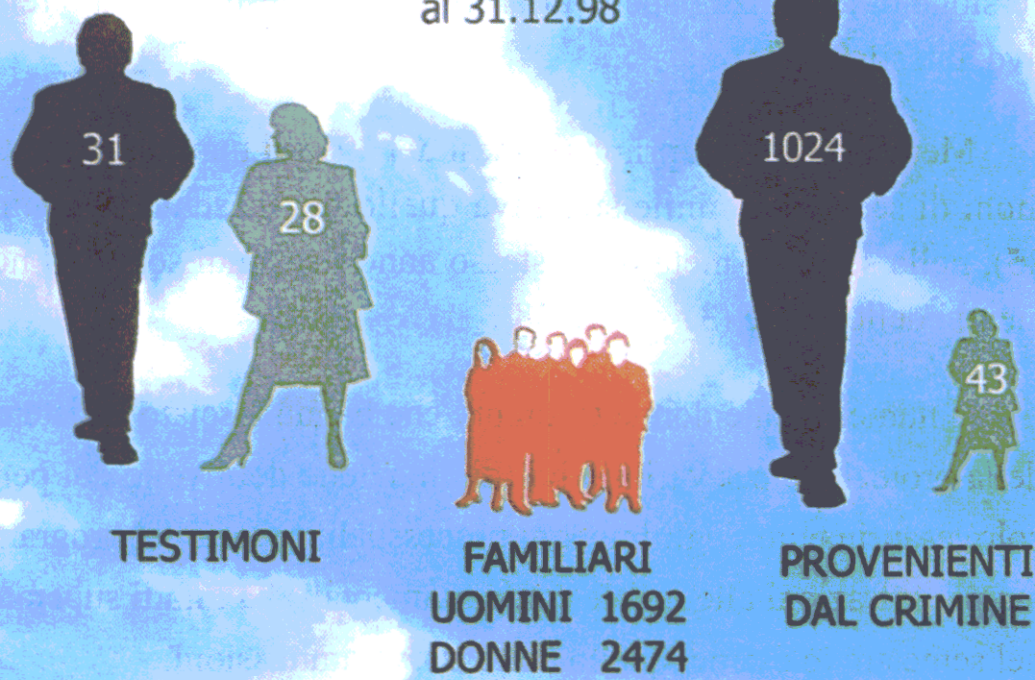
POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA al 31 dicembre 1998



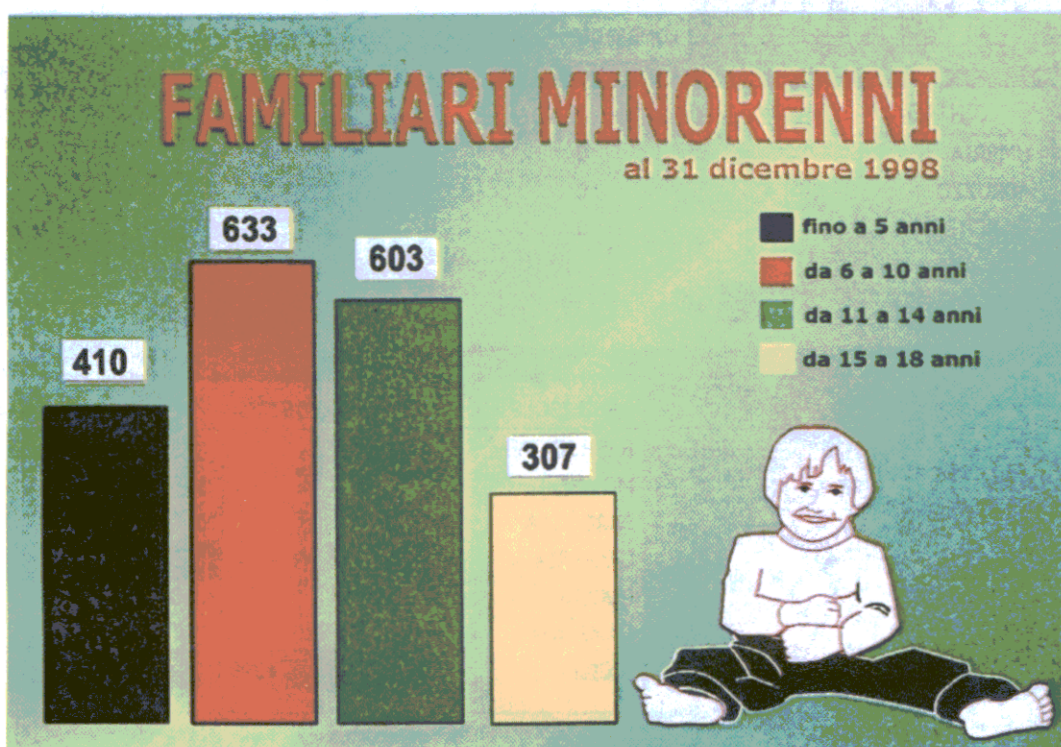
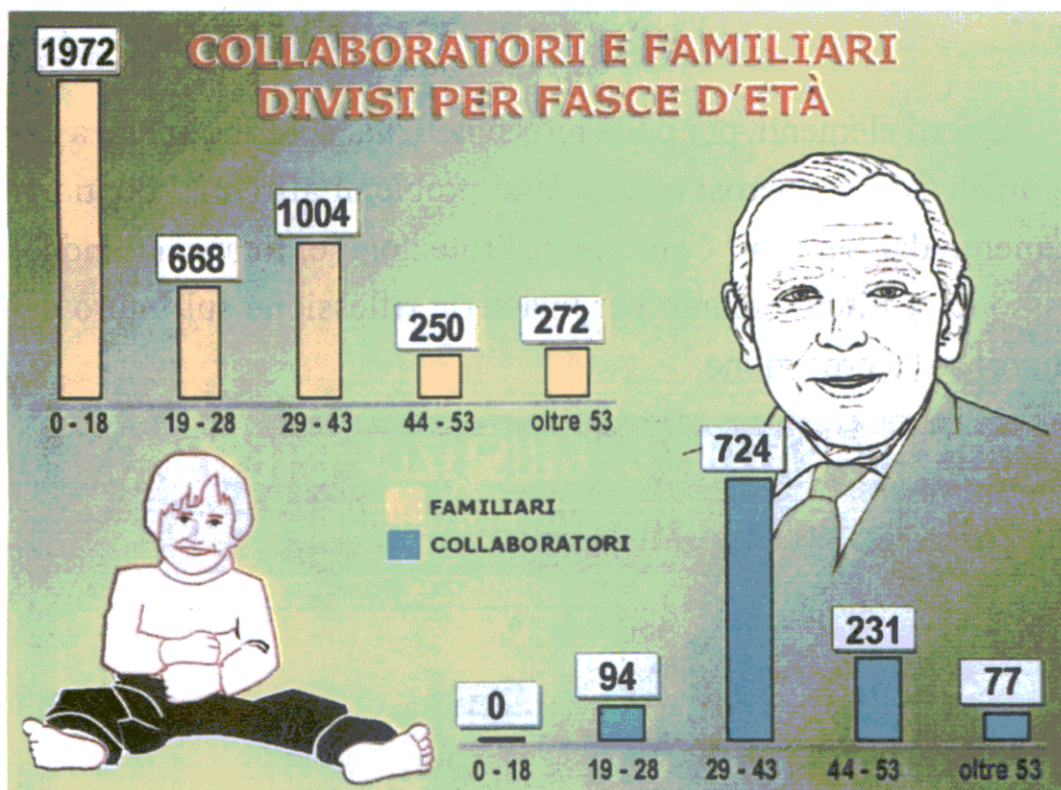
■ Misure altern. alla detenz. ex art. 13 ter L. 82/91
■ Ristretti in istituti penitenziari
■ Liberi

DISTINZIONE DEI COLLABORATORI PER SESSO

al 31.12.98

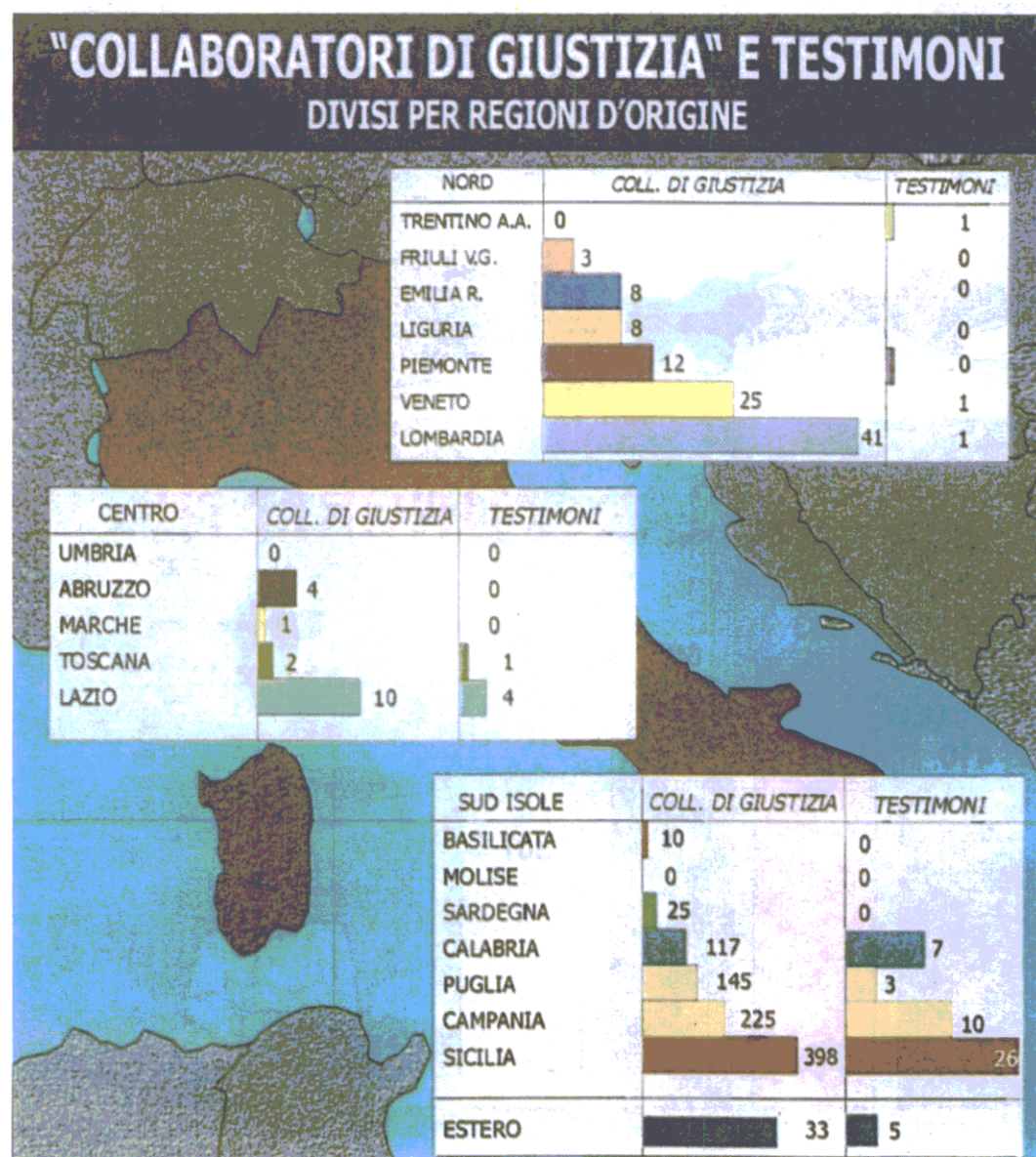


Si dimostra decisamente interessante, soprattutto ai fini del reinserimento sociale e lavorativo delle persone protette, l'analisi dei loro dati anagrafici.



L'esame dei dati consente di rilevare che il **73%** dei collaboratori di giustizia e l'**87%** dei familiari sotto protezione non supera i **43** anni di età. Tra questi ultimi, inoltre, il **47%** non supera i **18** anni.

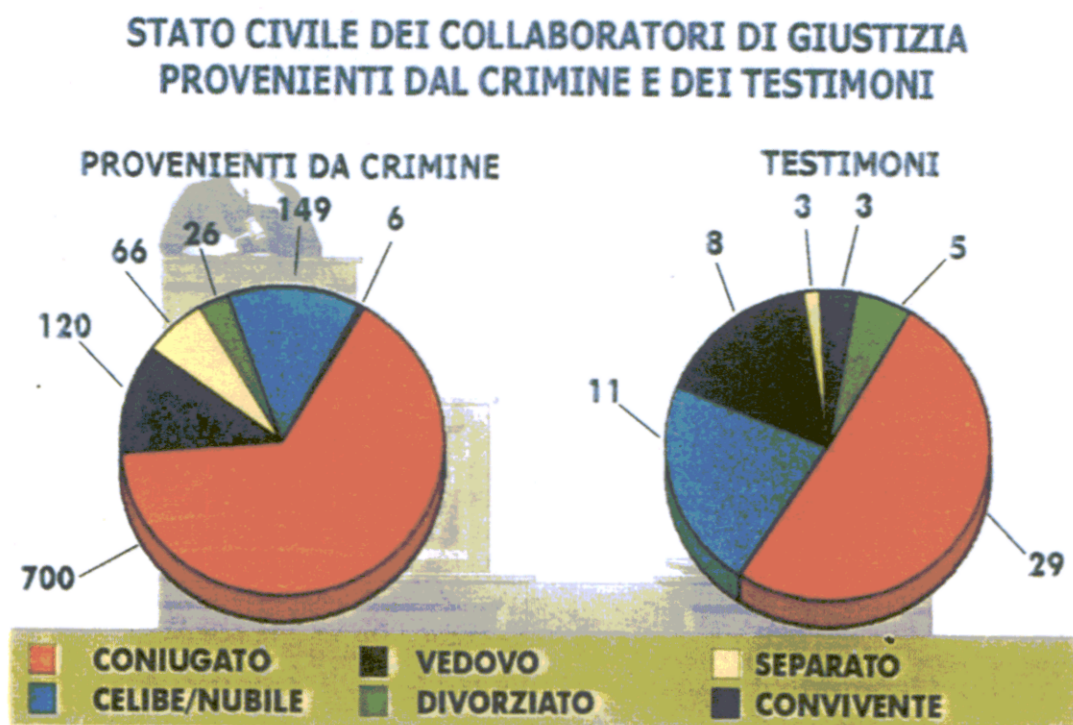
Questi elementi, pur nella loro sinteticità, contribuiscono a dare un'idea dei numerosi e complessi problemi affrontati quotidianamente dal Servizio Centrale di Protezione e, in special modo, possono costituire spunto per una seria riflessione sul futuro dei minori sotto protezione.



Il panorama relativo alle Regioni di nascita delle persone protette, i cui risultati sono particolarmente importanti ai fini della loro dislocazione sul territorio, presenta - rispetto alla situazione registrata nel precedente semestre - una lieve diminuzione dei collaboratori provenienti dalle Regioni settentrionali e centrali, mentre è aumentato il numero di coloro che provengono da quelle meridionali.

A tale proposito, si osserva che la distribuzione dei collaboratori sul territorio continua ad essere gestita dall'Ufficio informatico istituito nel 1997 presso il Servizio Centrale di Protezione, cui è affidato il compito di monitorare tutte le informazioni utili per tale finalità, contribuendo in maniera determinante all'attuazione pratica del principio della mimetizzazione delle persone protette nelle varie località.

Per quanto riguarda le situazioni familiari dei collaboratori, sono in posizione predominante le coppie coniugate, che rappresentano il 65% del totale, mentre l'11% è costituito da quelle in regime di convivenza.



La composizione dei rimanenti nuclei familiari fa registrare una percentuale di celibi e nubili pari al **14%**. Le persone separate o divorziate raggiungono una quota del **9%**, mentre l'**1%** è costituito da quelle in stato di vedovanza.

Da rilevare poi che, nel semestre in esame, sono nati **25** bambini (**13** di sesso maschile e **12** femminile) figli di soggetti sotto protezione.

CAPITOLO II

L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1.1 risultati delle verifiche periodiche dei programmi

Il comma 7 del D.I. 24 novembre 1994, n. 687 prevede un termine di cinque anni, entro il quale la Commissione Centrale è tenuta ad effettuare una verifica del programma speciale di protezione.

L'attività di verifica è finalizzata a controllare che le misure tutorie ed assistenziali previste nel programma stesso mantengano, nel corso del tempo, la loro funzione di garantire la sicurezza del tutelato ed, in prospettiva, il suo reinserimento sociale.

Per l'ammissione al programma speciale di protezione, infatti, il livello del pericolo cui il collaboratore è esposto deve essere di gravità tale da richiedere misure di portata straordinaria, quali sono, appunto, quelle previste dal programma stesso.

E' però improbabile che una siffatta esposizione a pericolo permanga per un periodo indefinito, se non altro perché le dichiarazioni del collaboratore possono aver consentito di colpire i gruppi criminali oggetto delle stesse, diminuendone la capacità ritorsiva.

E' del pari vero che, una volta attenuato il livello del pericolo, il sistema tutorio deve essere in grado di consentire agli interessati di affrancarsi dalla parte assistenziale del programma, favorendo il loro inserimento in condizioni di sicurezza nel contesto socio-produttivo.

L'attività di verifica dei programmi da parte della Commissione Centrale deve, dunque, essere improntata a conseguire i due obiettivi della sicurezza e del reinserimento sociale.

A tale scopo ormai da tempo la Commissione sta compiendo, con l'apporto del Servizio Centrale di Protezione, un'attenta valutazione delle posizioni dei collaboratori titolari da più tempo delle misure tutorie e assistenziali, verificando se sia possibile la loro uscita dal mondo della protezione ed un passaggio non traumatico alla vita di tutti i giorni.

Bisogna anche tener conto, in questa azione, che i tempi del nostro sistema processuale e la complessità dei procedimenti in cui i collaboratori sono impegnati rendono sovente difficile individuare una data di conclusione del programma.

Nel semestre in argomento, la Commissione Centrale ha effettuato la verifica di **526** programmi, definendo **517** posizioni e rinviando, nei restanti casi, la decisione al compimento di ulteriori adempimenti istruttori.



I programmi rinnovati sono stati **470**, mentre in **47** casi è stata decisa la non proroga del provvedimento.

Tra i **47** programmi non prorogati, quelli per i quali la decisione è stata adottata in seguito a violazioni degli obblighi comportamentali, che i destinatari si impegnano a rispettare all'atto della sottoscrizione del programma, ammontano a **23**.

Nei restanti casi, la Commissione, tenendo conto del parere dell'Autorità giudiziaria proponente, ha ritenuto che l'apporto collaborativo si era ormai esaurito e il pericolo poteva essere fronteggiato con normali cautele di sicurezza

La Commissione ha anche svolto un'attività di modifica dei programmi in relazione al numero delle persone in essi ricomprese.

Sono stati, infatti, **63** i programmi speciali estesi a familiari dei collaboratori non inseriti al momento della loro adozione ed **87** quelli che hanno subito, invece, una riduzione del numero degli stessi.

2. L'importanza del comportamento del soggetto tutelato: la revoca dei programmi

La principale finalità del programma speciale di protezione è quella di assicurare, al massimo livello, l'incolumità fisica delle persone esposte a rischio.

Per raggiungere tale obiettivo, è indispensabile che i collaboratori della giustizia e i loro familiari rispettino alcune indispensabili regole, del cui contenuto vengono informati all'atto dell'ingresso nel sistema della protezione, e che costituiscono il cosiddetto "codice comportamentale".

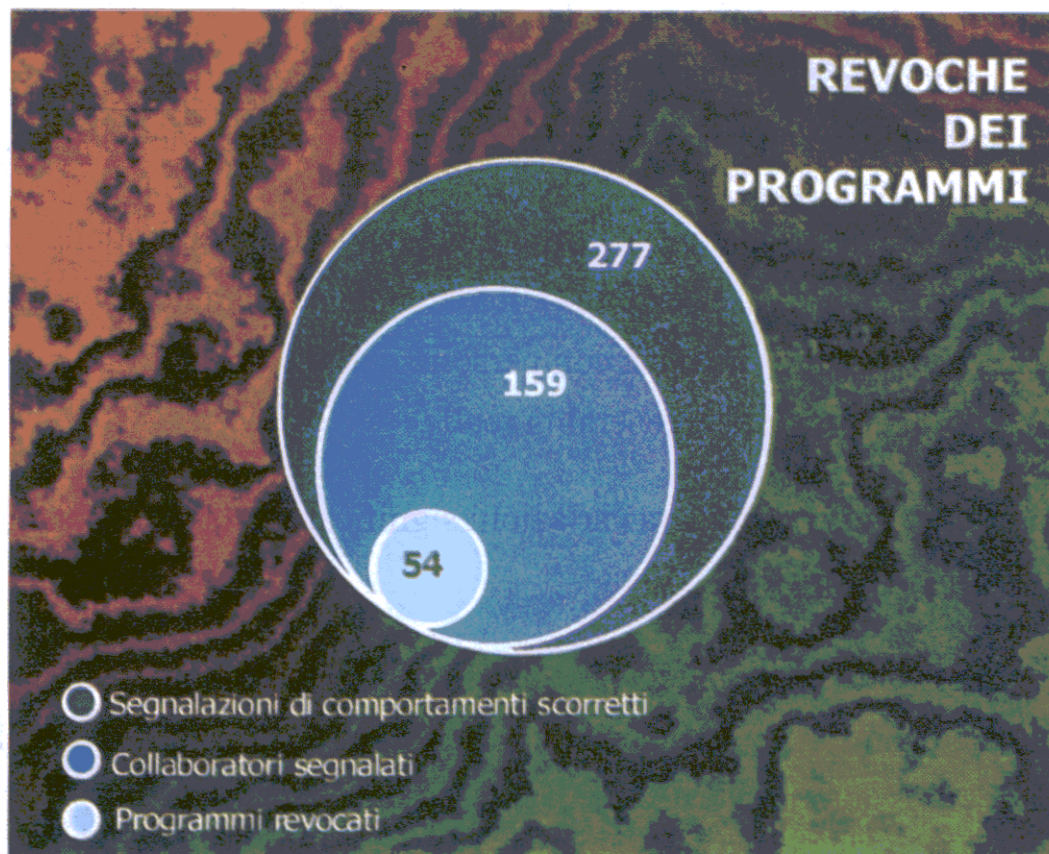
La protezione delle persone a rischio, attuata tramite il loro trasferimento, in forma riservata, in località diversa - e non resa nota - da quella di origine, può essere, infatti, garantita solo se esse si attengono alle cautele necessarie a mantenere la riservatezza.

Il "codice comportamentale", che ogni soggetto ammesso nel sistema tutorio si impegna a rispettare, non è altro quindi che la traduzione pratica della cooperazione tra tutelato e tutelante per un'efficace protezione.

La valenza fondamentale di questa unità di intenti è stata accolta anche nella normativa. L'art. 5 del Decreto Interministeria-

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

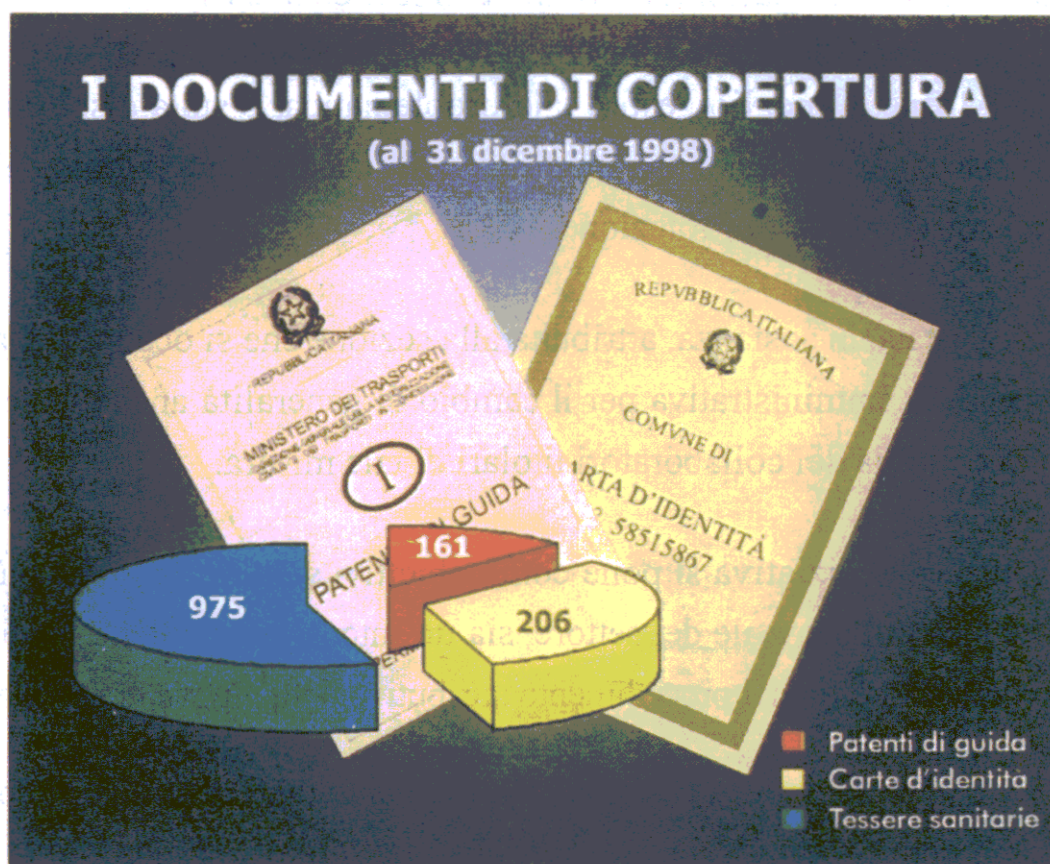
Nel semestre in esame, è proseguita l'attività di rilascio dei documenti di copertura previsti dall'art. 13, comma 2, della legge n. 82/1991.

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.

Sarebbe però fuorviante sottovalutare le gravi difficoltà che si presentano nell'opera di inserimento lavorativo delle persone sotto protezione, che si aggiungono alle continue emergenze relative alla loro sicurezza ed assistenza.

Risulta facile comprendere quanto sia arduo inserire in un mercato del lavoro in cui la domanda è nettamente superiore all'offerta persone che, sovente, non sono in possesso di alcun titolo di studio e non hanno nessuna specifica esperienza o qualificazione professionale.

Nonostante la presenza di questi ostacoli, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato ad agire, tramite l'apposito Ufficio ormai da tempo creato al suo interno e che si avvale dell'apporto in pianta stabile di funzionari del Ministero del Lavoro, secondo una duplice strategia.

Da un lato, infatti, si è cercato di procurare alle persone protette gli strumenti amministrativi per accedere ai posti di lavoro per i quali possiedono i requisiti richiesti, partendo dalle condizioni minime assicurate a tutti i cittadini.

Dall'altro, è stata praticata ogni iniziativa prevista dalla legge al fine di permettere la conservazione in località protetta del posto di lavoro a chi ne era già titolare prima dell'ingresso nel circuito tutorio.

Negli ultimi sei mesi del 1998, 11 persone sotto protezione sono state inserite in attività lavorative dipendenti e altre 8, di cui 6 minori, iscritte a corsi professionali istituiti nell'ambito dell'istruzione regionale.

Si è inoltre provveduto al trasferimento in località protetta delle posizioni lavorative di cui **15** persone erano titolari all'atto dell'ingresso nel programma speciale di protezione.

Prosegue anche l'attività di rilascio dei libretti di lavoro con generalità di copertura, che, nel semestre in esame, sono stati **166**, e quella di iscrizione agli Uffici del Lavoro e della massima occupazione, che, nello stesso periodo ha interessato **200** persone.

I libretti di lavoro con le generalità di copertura hanno svolto un'importante funzione, consentendo alle persone sotto protezione e, in particolare, ai familiari più giovani, di accedere ad attività lavorative a tempo determinato e a corsi di formazione professionale, cosa che non sarebbe stata possibile in assenza dell'iscrizione al collocamento.

Sarebbe tuttavia inesatto concludere che tali documenti possano risolvere il problema dell'inserimento lavorativo delle persone sotto protezione.

Essi sono, infatti, solo un mezzo per assicurare il minimo di condizioni giuridiche necessarie per un primo ingresso nel circuito lavorativo, soprattutto sotto il profilo della formazione professionale.

Infatti, come più volte rappresentato nelle precedenti Relazioni semestrali, il Servizio Centrale di Protezione non può assumere l'onere di reperire posti di lavoro per l'imponente numero di collaboratori della giustizia e di familiari protetti in età lavorativa.

Un'attività siffatta esulerebbe dai compiti istituzionali di tale struttura (la cui competenza è incentrata sull'aspetto tutorio della protezione) oltre ad assumere quelli che la normativa in tema di avviamento al lavoro riserva ad altri Organi.

Il Servizio Centrale di Protezione deve, invece, nell'ambito delle competenze ad esso demandate dal legislatore, svolgere un'attività di intervento sotto un profilo documentale, che consiste, come già accennato, nel rilascio di una documentazione di copertura atta a facilitare le modalità di ingresso nel pianeta lavoro.

Esso deve, inoltre, agire su un piano di intermediazione, prestando la necessaria assistenza, dal punto di vista burocratico, ai soggetti sotto protezione che siano riusciti, di propria iniziativa, ad individuare occasioni lavorative in località protetta, oltre ad effettuare le necessarie verifiche sulla idoneità di queste ultime dal punto di vista della sicurezza.

Proprio in considerazione dell'estrema difficoltà di predisporre utili meccanismi di inserimento delle persone protette nella realtà socio-lavorativa, la Commissione Centrale ha da tempo individuato una possibile soluzione nella cosiddetta "capitalizzazione" delle misure di assistenza.

In sostanza, il Collegio ha deliberato di concedere, ai collaboratori che ne facciano richiesta, somme di denaro, commisurate all'importo mensile delle misure di assistenza (canone di locazione e assegno mensile di mantenimento) previste dal programma di protezione moltiplicato per il periodo di tempo di prevedibile durata di quest'ultimo.

Tali somme, accordate a collaboratori che possono fuoriuscire dal programma in condizioni di sicurezza, sono finalizzate a permettere loro di avviare, in località diverse da quella di origine, attività artigianali o commerciali idonee a far raggiungere loro un'autonomia economica.

Una soluzione di questo tipo si è rivelata particolarmente interessante ai fini dell'inserimento lavorativo delle persone protette, in quanto ha consentito a queste ultime di mettere a frutto le loro pregresse conoscenze tecniche e lavorative.

La Commissione Centrale ha elaborato criteri oggettivi per la quantificazione di tali finanziamenti.

Essi corrispondono, come sopra descritto, all'importo delle misure assistenziali erogate mensilmente moltiplicato per il numero di mesi di ulteriore durata del programma.

Nel semestre in esame, i programmi non prorogati alla scadenza con contestuale erogazione della "capitalizzazione" sono stati 23.

c) L'assistenza sanitaria

Grazie al progressivo incremento nel rilascio dei libretti sanitari con le generalità di copertura, le persone protette possono usufruire delle prestazioni sanitarie pubbliche, con una notevole riduzione delle spese in tale settore.

Solo nel caso in cui non sia possibile avvalersi delle strutture pubbliche, per comprovati motivi di sicurezza, il Servizio Centra-

le di Protezione provvede al rimborso delle prestazioni effettuate in strutture private, secondo quanto previsto dalla normativa regolamentare.

È importante segnalare che l'Ufficio Sanitario istituito presso il Servizio Centrale di Protezione ha continuato nell'attività di cooperazione con gli Assessorati regionali alla Sanità e le Aziende Sanitarie Locali per risolvere alcuni problemi sanitari della popolazione protetta.

In tale contesto, è proseguita l'applicazione dell'accordo, concluso nel 1997 con la Federazione Italiana delle Comunità Terapeutiche, relativo al delicato problema delle situazioni di tossicodipendenza rilevate tra i soggetti sotto protezione.

Il predetto Ufficio sanitario ha svolto, inoltre, un'imponente attività di assistenza nei confronti della popolazione protetta.

Nel corso del 1998, i soggetti che avevano, per problematiche varie, fatto ricorso ad esso risultavano ben **3334**, di cui **1010** collaboratori e **2324** familiari.

L'attività di assistenza per la quale sono state utilizzate anche strutture mediche della Polizia di Stato, si è concretizzata in una serie di prestazioni, tra le quali esami diagnostici e visite specialistiche, effettuate soprattutto per fini amministrativi (rinnovi di patenti di guida, accertamenti di idoneità alla leva).

Per consentire all'Ufficio sanitario di operare con maggiore efficienza, si è provveduto a dotarlo di nuovi locali e ad incrementarne il personale.

E' in fase di studio un progetto di inserimento, nel predetto Ufficio, di psicologi e specialisti in neuropsichiatria, per fornire un'assistenza più adeguata a quella parte della popolazione protetta che ha accusato disturbi legati alla sfera psichica, che, dovuti in buona parte ai disagi connessi al mutamento radicale di ambiente sociale per le esigenze della protezione, si manifestano con particolare incidenza nei confronti dei soggetti più giovani, raggiungendo una punta del **36%** nella fascia di età compresa tra i **19** e i **25** anni.

3.L'assistenza ai minori sotto protezione

Il numero dei minori inclusi nel sistema della protezione risultava, al 31 dicembre 1998, di **1972**, pari ad una percentuale del **47%** del totale della popolazione protetta.

L'età di **1236** di essi è compresa fra i sei e i quattordici anni.

I minori attualmente presenti nel sistema della protezione sono tutti familiari di collaboratori di giustizia.

Non vi sono infatti minori sotto protezione per il loro apporto collaborativo, né è stata formulata, nel semestre in esame, alcuna proposta di programma di protezione in loro favore.

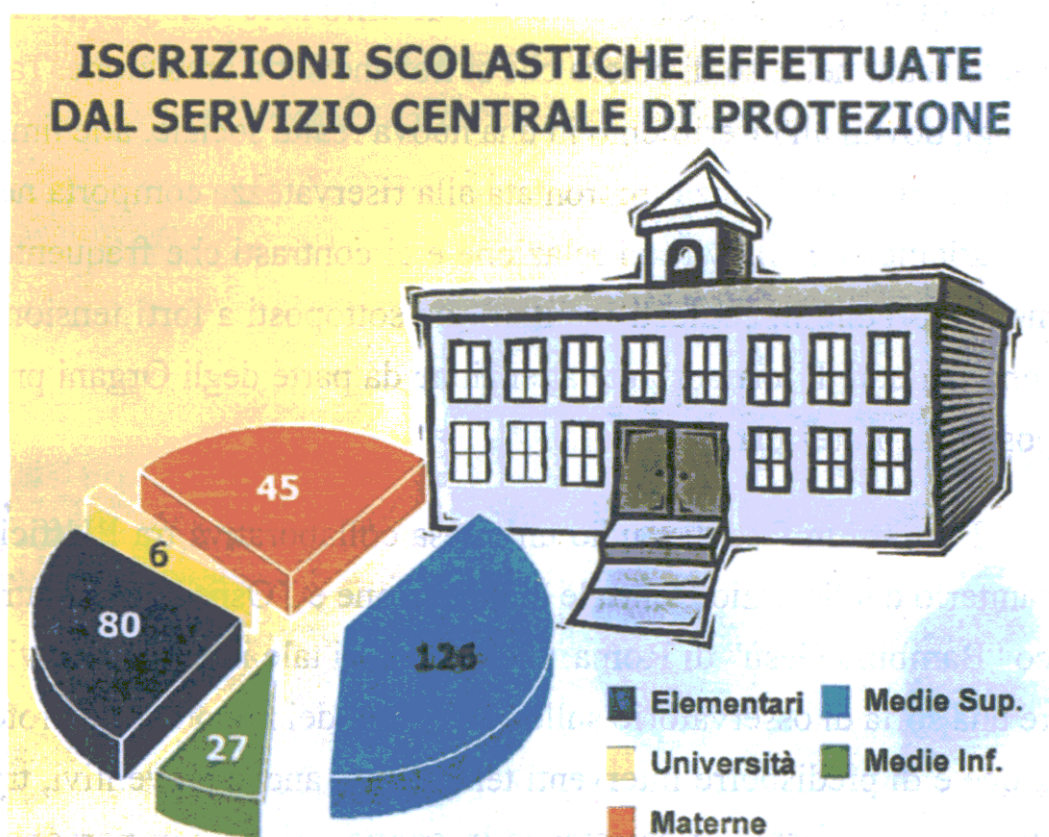
La loro gestione presenta delicati problemi relativi alla posizione scolastica, all'assistenza nell'ambito familiare e alla formazione professionale.

Per quanto riguarda il profilo scolastico, la difficoltà maggio-

re è rappresentata dall'inserimento nel mondo della scuola che deve essere effettuato rispettando le cautele richieste per salvaguardare la loro incolumità.

Grazie alle proficue intese con il Ministero della Pubblica Istruzione, il Servizio Centrale di Protezione ha potuto effettuare con notevole celerità le iscrizioni scolastiche dei minori con nominativi di copertura, anche nei casi di improvvisi spostamenti in altra località protetta per esigenze di sicurezza.

I dati relativi all'attività di inserimento scolastico dei minori protetti fanno registrare, nel semestre in esame, **278** iscrizioni, di cui **125** alla scuola materna ed elementare, **27** alla scuola media e **126** a istituti di istruzione secondaria di secondo grado.



In tale contesto, l'Ufficio sanitario, ha proceduto, anche nel semestre in esame, alle vaccinazioni necessarie per le iscrizioni scolastiche, nonché alla produzione dei relativi certificati.

Continua tuttora la collaborazione tra il Servizio e i Comuni interessati nei casi di minori affetti da handicap fisici, che ha loro consentito di usufruire di servizi normalmente riservati ai residenti.

Non vi sono ancora stati casi di persone che abbiano raggiunto la laurea durante la protezione, anche se il Servizio Centrale di Protezione segue le posizioni di 44 studenti universitari.

Anche le situazioni dei minori all'interno del nucleo familiare sono oggetto di particolare attenzione. Non può infatti sfuggire che i problemi che gli adolescenti si trovano ad affrontare sono particolarmente acuiti nel caso di coloro che si trovano sotto protezione. Tali disagi, dovuti all'inserimento in una nuova realtà sociale, alle limitazioni che un'esistenza improntata alla riservatezza comporta necessariamente nella vita di relazione e ai contrasti che frequentemente sorgono in contesti familiari già sottoposti a forti tensioni, sono oggetto di una costante attenzione da parte degli Organi preposti alla protezione.

È infatti in fase di studio un'intesa collaborativa tra l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione e l'Ospedale pediatrico "Bambino Gesù" di Roma. L'obiettivo di tale intesa è di avviare una sorta di osservatorio sulle condizioni dei minori sotto protezione e di predisporre interventi terapeutici, anche preventivi, tramite idonee forme di assistenza in cooperazione con personale

specializzato appartenente a strutture sanitarie presenti sul territorio.

Sia la Commissione Centrale che il Servizio Centrale di Protezione hanno inoltre avviato da tempo un'attenta opera di segnalazione al Tribunale per i Minorenni di tutte le situazioni che possono essere di pregiudizio alla normale esistenza dei minori all'interno della famiglia (violazioni dei doveri di assistenza e di adempimento dell'obbligo scolastico per i figli da parte dei genitori, maltrattamenti, conflittualità che rendono difficoltosa la convivenza).

Per quanto concerne l'aspetto dell'integrazione sociale dei minori, essa è stata resa più agevole grazie all'attività di esecuzione di vari accordi, già da tempo stipulati, con Istituzioni presenti nella realtà giovanile.

Una di tali intese, conclusa circa due anni fa con il Vicariato di Roma, consente ai giovani sotto protezione di frequentare i corsi di catechismo utilizzando i nominativi di copertura sotto i quali hanno ottenuto l'iscrizione scolastica.

Continua, inoltre, grazie al rapporto di collaborazione a suo tempo instaurato con il C.O.N.I. e le Federazioni Sportive, la possibilità, per i minori che hanno ottenuto il cambio delle generalità, di conversione dei brevetti sportivi conseguiti con i precedenti nominativi.

In relazione alla problematica del loro futuro inserimento lavorativo, gli opportuni accordi tra il Servizio Centrale di Protezione e i competenti Uffici regionali e l'uso dei libretti di lavoro con genera-

lità di copertura hanno consentito di avviare a corsi di formazione professionale, nel semestre in esame, 6 minori.

4. La situazione dei testimoni protetti

Al 31 dicembre 1998, i testimoni inseriti nel circuito della protezione erano 59, rispetto ai 55 del precedente semestre.

Ad essi, vanno aggiunti 130 familiari, in raffronto ai 126 del decorso semestre.

Nella seconda metà del 1998, 11 nuovi testimoni sono entrati nel sistema della protezione, mentre 7 ne sono usciti.

A proposito di questi ultimi, va osservato che in 3 casi la Commissione - aderendo alla richiesta degli interessati - non ha prorogato il programma, disponendo misure per il loro reinserimento sociale.

Nei confronti di altri 2 soggetti, il programma è stato revocato per le gravi violazioni comportamentali commesse, mentre per altri 2 l'Autorità giudiziaria, che pure aveva avanzato richiesta di misure urgenti, non ha poi ritenuto opportuno inoltrare la proposta di ammissione al programma.

Nella precedente Relazione semestrale, si è già avuto modo di evidenziare la mancata differenziazione, nella normativa vigente, tra il collaboratore proveniente dal mondo del crimine e il testimone, che non è imputato di alcuno dei reati sui quali rende la propria collaborazione e, nella maggior parte dei casi, non ha alcun precedente penale.

Ciò rappresenta indubbiamente una lacuna, spiegabile con le particolari circostanze storico-sociali che fecero da sfondo all'approvazione della legge n. 82/1991.

Essa fu infatti elaborata in un momento in cui era imponente l'afflusso di collaboratori provenienti dal crimine organizzato, che costituivano un importante strumento di contrasto alle associazioni criminali.

Di conseguenza, nel possibile numero delle condizioni per l'ingresso nel sistema della protezione, prevalsero l'esposizione a pericolo e lo spessore delle dichiarazioni rispetto alla provenienza di coloro che le rilasciavano.

Pur in assenza di una disciplina legislativa della posizione dei testimoni, la Commissione Centrale ed il Servizio Centrale di Protezione hanno cercato di operare una gestione che tenesse conto delle loro particolari esigenze.

E' stata infatti costituita, nei primi mesi del 1998, un'apposita sezione, all'interno del Servizio Centrale di Protezione, che si occupa esclusivamente delle misure tutorie e assistenziali per i testimoni.

Contemporaneamente, la Commissione Centrale ha approvato un modello di programma loro riservato.

I punti salienti di tale documento sono l'assenza di qualsiasi riferimento ascrivibile a trascorsi criminali (quali, ad esempio, l'impegno a non commettere reati e le parti riferibili alla fruizione di benefici penitenziari) e la previsione di misure di assistenza di portata più ampia rispetto a quelle stabilite per i collaboratori.

Esse consistono nel reperimento di alloggi in località segreta il cui *standard* qualitativo si avvicini quanto più possibile a quello delle abitazioni occupate prima dell'ingresso nella protezione e nell'assunzione delle spese per l'assistenza legale del testimone, in procedimenti nei quali quest'ultimo assume la qualità di persona offesa dal reato o di parte civile.

La Commissione ha, inoltre, deliberato, in diversi casi e su richiesta motivata degli interessati, un aumento dell'assegno mensile di mantenimento.

Non può sfuggire la complessità del reinserimento sociale dei testimoni. Bisogna, infatti, evitare che essi si sentano penalizzati dalla loro coraggiosa scelta, considerando che nutrono legittime aspettative di condurre un'esistenza serena in un normale contesto lavorativo, una volta attenuato il livello dell'esposizione a pericolo.

La maggior parte di essi sono tuttora sotto protezione, in quanto non hanno esaurito i loro impegni processuali e resta quindi elevato il rischio di ritorsioni nei loro confronti.

Nel semestre in esame, come già accennato, 2 testimoni sono usciti, su loro richiesta e su parere favorevole dei Magistrati proponenti, dal programma di protezione, ottenendo la capitalizzazione delle misure di assistenza secondo i criteri già descritti in altra parte della Relazione. Nello stesso periodo, il Servizio Centrale di Protezione, in collaborazione con gli Uffici competenti per l'avvicinamento al lavoro, ha potuto reperire un'idonea sistemazione lavorativa per un altro testimone, che aveva chiesto di uscire dal programma, avendo completato le proprie dichiarazioni in sede dibattimentale.

Anche in quest'ultimo caso, la Commissione ha deliberato di non prorogare il programma.

Per quanto concerne l'attività di inserimento lavorativo in località protetta di coloro che sono tuttora sotto protezione, 2 testimoni hanno accettato il posto di lavoro offerto dagli Organi competenti su interessamento del Servizio Centrale di Protezione, mentre altri 3 lo hanno rifiutato.

Giova osservare che anche 4 familiari di testimoni hanno ottenuto, nel semestre in esame, posti di lavoro per cui avevano i necessari requisiti, grazie alla collaborazione tra gli Uffici di avviamento al lavoro e il Servizio Centrale di Protezione.

Ad ulteriore riprova dell'attenzione che la Commissione Centrale dedica ai testimoni, va sottolineato che quel Collegio ha proceduto, nel semestre in esame, all'audizione di 4 di essi, che avevano richiesto di essere ascoltati su alcune problematiche relative alla loro posizione e al reinserimento lavorativo.

Le posizioni dei medesimi sono tuttora al vaglio della Commissione Centrale, al fine di trovare un'idonea soluzione che consenta di soddisfare le loro richieste, compatibilmente con l'orientamento adottato in situazioni analoghe.

Nello stesso periodo, come già riferito, la Commissione ha deliberato di revocare il programma nei confronti di altri due testimoni, a causa delle infrazioni alle regole comportamentali commesse.

Nonostante le iniziative adottate, che hanno consentito di reinserire socialmente alcuni testimoni, il problema di fondo resta, come già evidenziato, quello dell'assenza di norme che disciplinano specificamente la posizione di tale figura nel sistema della protezione.

Al riguardo, il più volte citato disegno di legge governativo di riassetto del sistema tutorio ha previsto una modifica dell'art. 13 della vigente legge n. 82/1991.

Tale modifica demanda ad un apposito decreto interministeriale la regolamentazione delle misure di assistenza e reinserimento sociale per i collaboratori della giustizia che rivestano la qualifica di testimoni, soggetti passivi di reato o persone informate sui fatti.

L'approvazione del disegno di legge governativo, all'esame del Parlamento ormai dai primi mesi del 1997, permetterebbe quindi un ampliamento dell'area degli interventi in favore dei testimoni, costituendo sicuramente un ulteriore incentivo alla collaborazione da parte di soggetti estranei ad aree criminali.

PARTE SECONDA

IL SISTEMA DI PROTEZIONE: LE PROSPETTIVE RIFORMATRICI

PAGINA BIANCA

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.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La presente Relazione ha cercato, in linea con gli obiettivi indicati dal Legislatore, di mettere a fuoco, con la maggior efficacia possibile, l'andamento del fenomeno dei collaboratori della giustizia e le possibili linee evolutive, in modo da fornire gli strumenti per una corretta analisi delle problematiche connesse.

Al riguardo, è doveroso osservare che l'intero sistema della protezione si trova in un momento di transizione, in attesa dell'approvazione del più volte citato disegno di legge sulla riforma della protezione, alla cui elaborazione l'Amministrazione dell'Interno ha contribuito in maniera concreta.

Le finalità del suddetto testo mirano a ricondurre il programma di protezione alla sua originaria natura di strumento utilizzabile esclusivamente in situazione di eccezionale pericolo e in presenza di apporti collaborativi di rilevante spessore, pur senza disconoscere, anzi incentivandolo, il preziosissimo ausilio fornito in questi anni dai collaboratori della giustizia nell'azione di contrasto alle più complesse forme di criminalità organizzata.

In questa chiave, è importante ricordare il criterio della maggiore selettività nelle ammissioni al programma, attraverso la limitazione dell'area dei reati cosiddetti rilevanti e l'adeguamento delle misure di protezione e assistenza ai vari livelli di pericolo discendenti dai diversi spessori qualitativi dei contributi collaborativi.

Va anche sottolineata la separazione, contenuta nel testo in

esame, tra l'aspetto tutorio e quello dei benefici penitenziari per i collaboratori di giustizia, che eviterebbe lo snaturamento del programma di protezione da misura adottabile solo in casi di eccezionale livello di rischio dei destinatari a mero accorgimento per la loro uscita dal regime carcerario.

Per tornare all'esame della situazione in cui versa attualmente il sistema della protezione, si può notare che, in linea con quanto registrato negli ultimi anni, il fenomeno della collaborazione presenta una crescita numerica costante.

A fronte di questo risultato, va rilevato che continua la tendenza, riscontrata negli ultimi due anni, ad un sostanziale equilibrio tra ingressi ed uscite nel mondo della protezione.

Il funzionamento omogeneo dei canali di ingresso ed uscita nel sistema è infatti necessario per evitare fenomeni di implosione del sistema stesso.

Una crescita fuori controllo del numero di persone protette, oltre ad essere in disaccordo con la natura, voluta dal Legislatore, di strumento temporalmente limitato del programma di protezione, comporterebbe, infatti, una gestione poco affidabile degli aspetti di tutela e sicurezza.

D'altro canto, è sicuramente da evitare l'eccesso opposto, e cioè quello di una gestione delle fasi di ingresso ed uscita dal sistema finalizzata esclusivamente alla riduzione, per ragioni organizzative, del numero dei collaboratori.

Una strategia del genere sarebbe in palese contrasto con i ri-

sultati raggiunti in questi anni, in cui l'apporto delle collaborazioni ha sicuramente consentito di infliggere duri colpi ai fenomeni criminali più agguerriti e violenti.

La Commissione Centrale ha perseguito, soprattutto negli ultimi tre anni, l'obiettivo di incoraggiare la crescita spontanea delle richieste collaborative applicando però nel contempo, con l'apporto del Servizio Centrale di Protezione, che è l'organo più qualificato a segnalare le problematiche che via via si presentano nella realtà, alcuni criteri di giusto rigore per l'ingresso e la permanenza nel sistema, che può funzionare, data la delicatezza dei suoi meccanismi, solo in presenza di regole certe.

Nel semestre in esame, si è registrata una modesta differenza tra il numero delle proposte di programma approvate e di quelle respinte - che vede la lieve prevalenza delle prime - e vi è stato un incremento, rispetto ai primi sei mesi del 1998, dei programmi non prorogati o revocati prima della scadenza per violazioni comportamentali, passati da 47 a 54.

Per quanto riguarda la parte attuativa dei programmi, il Servizio Centrale di Protezione continua a far fronte, grazie al completamento della sua struttura organizzativa, alle molteplici esigenze delle persone sotto protezione, che, come si è visto, richiedono il compimento di una serie di attività diversificate e complesse.

La natura del programma speciale di protezione, che costituisce un vero e proprio progetto di riorganizzazione della vita dei soggetti tutelati, richiede infatti agli operatori della protezione un continuo impegno nel fronteggiare le esigenze quotidiane della popolazione protetta.

In tale prospettiva, si sono fatti notevoli passi soprattutto nel mantenimento di una complessa rete di rapporti con istituzioni di ogni livello (AA.SS.LL., INPS, Ministero della Pubblica Istruzione, Uffici dell'Anagrafe e altri), che hanno consentito di risolvere diversi problemi derivanti dalle particolari situazioni in cui la persona protetta viene a trovarsi nella sua esistenza quotidiana.

Il già descritto meccanismo della "capitalizzazione" e la corrispondente individuazione dei soggetti che possono accedervi, soprattutto in considerazione del tempo trascorso dal loro ingresso nel mondo della protezione, ha inoltre consentito di provvedere al reinserimento sociale e lavorativo, in condizioni di sicurezza, di numerosi collaboratori e loro familiari.

E' inoltre da sottolineare che i criteri di quantificazione delle somme erogate secondo tale meccanismo sono ancorati a parametri oggettivamente verificabili, quali l'importo delle misure assistenziali e la prevedibile durata del programma.

Si evitano in tal modo sperequazioni di trattamento e arbitrarie erogazioni di denaro pubblico, assicurando, nel contempo, il reinserimento sociale previsto dalla legislazione vigente.

Il problema del reinserimento sociale e lavorativo è tuttavia troppo complesso per poter essere risolto, in maniera definitiva, con mere erogazioni di fondi, che pure hanno dimostrato un'indubbia efficacia.

L'Amministrazione dell'Interno ha prestato particolare attenzione a tale problematica, individuando possibili strategie risolutive.

A tal fine, come già evidenziato, è stata inserita nel disegno di legge governativo, una specifica norma.

Essa affida ad un atto di normazione secondaria le concrete modalità di reinserimento sociale dei minori e dei testimoni, nonché le procedure per garantire la conservazione ed il trasferimento del posto di lavoro per coloro che ne erano titolari all'atto dell'ingresso nel programma.

Le previsioni del disegno di legge consentirebbero dunque, tra l'altro, di predisporre interventi più incisivi in favore dei testimoni, eliminando l'anomalia, presente nell'attuale legislazione, costituita dalla mancata differenziazione tra essi e i collaboratori provenienti dal crimine.

In relazione all'attività di cooperazione con gli organi internazionali, la descritta iniziativa del Seminario Europeo potrebbe costituire un importante punto di partenza per un sistema di collaborazione, tra gli Stati dell'Unione Europea, nella gestione delle persone protette, in cui sia possibile che un collaboratore, ammesso alle misure di protezione in un Paese, possa, in virtù di apposite intese, essere trasferito e protetto nel territorio di un altro.

Un progetto del genere sarebbe, tra l'altro, coerente con l'evoluzione della cooperazione europea in materia di sicurezza, che ha già condotto alla convenzione istitutiva dell'Ufficio Europeo di Polizia-Europol.

Al momento attuale, il fenomeno della collaborazione con la giustizia, che ha dimostrato un'insostituibile capacità di aggressio-

ne a sistemi criminali spesso di caratura transnazionale, evidenzia dunque nuove ed ulteriori possibilità di sviluppo.

In questa prospettiva, il disegno di legge governativo, frutto di una organica e completa opera di rielaborazione e ripensamento dell'attuale normativa e delle problematiche attinenti al mondo della protezione da parte delle Istituzioni preposte, contribuisce in misura fondamentale alla razionalizzazione e al perfezionamento dell'intero sistema.

È, infatti, inevitabile che esso, pur dimostrando una soddisfacente tenuta, accusi qualche disfunzione, dovuta al crescente numero di nuovi ingressi e alle difficoltà di gestione di un numero così elevato di soggetti in un settore così delicato.

Pur lasciando, in una corretta dialettica istituzionale, la decisione definitiva al dibattito parlamentare, non si può non auspicare una prossima definizione dell'*iter* legislativo del provvedimento, per continuare a perseguire i risultati positivi che l'apporto di tanti collaboratori ha indubbiamente recato nell'azione di contrasto al crimine organizzato.