

CAPITOLO III

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

1. LA PROTEZIONE

a) I collaboratori della giustizia e la partecipazione agli impegni processuali

Uno dei principali scopi del sistema della protezione è quello di garantire che i collaboratori della giustizia vengano ascoltati dalle Autorità giudiziarie ogni volta che queste lo richiedano e, in particolare, nella fase dibattimentale dei procedimenti.

La presenza del collaboratore nel dibattimento, soprattutto nei casi in cui venga citato ai sensi dell'art. 210 c.p.p. quale imputato di reato connesso, ha quindi un'importanza fondamentale, in quanto egli si impegna, all'atto della sottoscrizione del programma, ad essere disponibile, salvo legittimi impedimenti, a presentarsi ogni volta che l'Autorità giudiziaria lo convochi.

La violazione di tale impegno, che si configura nei casi in cui il rifiuto del collaboratore a presenziare al dibattimento non sia fondato su valide ragioni, comporta un'attività di informazione in tal senso all'Autorità giudiziaria proponente e alla Commissione Centrale da parte del Servizio Centrale di Protezione.

Gli impegni di giustizia implicano la necessità dello spostamento dei collaboratori sul territorio e la conseguente effettuazione dei relativi servizi di accompagnamento e scorta da parte dei Reparti territoriali delle Forze di Polizia.

Nelle precedenti Relazioni semestrali, si è rappresentato il problema del costo di risorse umane e materiali occorrenti per lo

svolgimento dei predetti servizi. Esso esige, infatti, sia un notevole impiego di operatori delle Forze di Polizia, che vengono in tal modo, anche se temporaneamente, sottratti ai normali compiti di istituto, sia ingenti esborsi per le spese di missione, vitto, alloggio, viaggi e retribuzione delle prestazioni di lavoro straordinario del personale.

Nel semestre in esame, sono stati effettuati oltre **9000** accompagnamenti per impegni giudiziari, rispetto agli oltre 5700 degli ultimi sei mesi del 1998, che però comprendevano i mesi di agosto e settembre, che sono pressoché improduttivi di impegni dibattimentali. Si è tuttavia verificato un aumento anche rispetto al primo semestre del 1998, in cui i servizi svolti ammontavano ad oltre 8100. Lo svolgimento dei predetti accompagnamenti ha richiesto, nel semestre considerato, l'utilizzo di **28000** unità delle Forze di polizia, in massima parte provenienti dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri, e, residualmente, dalla Guardia di Finanza.

La legge 7 gennaio 1998, n. 11, istitutiva dell'esame a distanza per i collaboratori della giustizia tramite la "videoconferenza", ha contribuito in buona parte a limitare gli spostamenti sul territorio, permettendo di ridurre le spese e l'impiego del personale e assicurando, nel contempo, la deposizione dei collaboratori in condizioni di sicurezza. Gli impegni di giustizia assolti con tale mezzo sono infatti progressivamente aumentati, passando dai 1150 del 1997 ai 2099 dell'anno successivo. Questa tendenza trova conferma nei dati relativi al semestre in esame, in cui le audizioni tramite videoconferenza sono state **1619**, rispetto alle 1088 del corrispondente periodo relativo al 1998.

Il fenomeno del "turismo giudiziario" e degli oneri che esso comporta potrebbe dunque essere ridotto in maniera ancor più incisiva tramite l'incentivazione del ricorso alle videoconferenze, possibilmente in località vicine a quella in cui il collaboratore

interessato si trova sotto protezione. L'auspicata intensificazione del ricorso alla videoconferenza non è tuttavia motivata esclusivamente dalla pur importante esigenza di realizzare un risparmio di uomini e mezzi per gli accompagnamenti. Essa consente infatti, limitando la mobilità sul territorio, di accrescere il livello di sicurezza del collaboratore e del personale che lo accompagna. Tali vantaggi sono stati rappresentati alle Autorità giudiziarie da parte del Capo della Polizia, con l'obiettivo, nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali, di giungere ad un incremento delle videoconferenze nei casi di deposizione di collaboratori di giustizia.

In questa prospettiva, sono state inserite specifiche disposizioni in tal senso nel disegno di legge di riforma della protezione. Da un lato, esso estende l'uso della videoconferenza a tutti gli impegni processuali che vedono coinvolto un collaboratore della giustizia, in considerazione della sua elevatissima esposizione a pericolo; dall'altro, garantisce ulteriormente, rispetto alla normativa vigente, la segretezza del luogo in cui l'audizione si svolge, stabilendo l'esclusione da esso sia del legale del collaboratore (che potrebbe ugualmente comunicare con quest'ultimo tramite una linea telefonica criptata) sia del cancelliere, le cui funzioni sarebbero esercitate da un ufficiale di polizia giudiziaria scelto dal giudice o, in caso di urgenza, dal Presidente della Corte, tra coloro che non svolgono, né abbiano svolto, attività investigativa sulla persona escussa.

b) La tutela della riservatezza

La mimetizzazione anagrafica dei collaboratori viene attuata, ormai da tempo, tramite il rilascio, all'atto della concessione del programma speciale di protezione, di documenti con nominativi fittizi.

I documenti rilasciati nei primi sei mesi del 1999 ammontano a **1269**, rispetto ai 1550 del semestre precedente.

La flessione registrata non è però dovuta ad una minore funzionalità degli Uffici competenti, bensì all'intensa attività di rilascio della predetta documentazione svolta negli anni precedenti, che ha esteso progressivamente il numero di persone protette dotate di documenti di copertura.



È inoltre proseguita l'attività per consentire a queste ultime di riscuotere nella località protetta, utilizzando tali documenti, le pensioni di cui erano titolari prima dell'ingresso nella protezione. Nel semestre in esame, sono stati **52** i trasferimenti di posizioni pensionistiche realizzati con tali modalità.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre ulteriormente sviluppato la collaborazione con il Ministero dell'Università e della

Ricerca Scientifica e Tecnologica per garantire la riservatezza delle persone protette che intendano accedere alle facoltà universitarie.

Le iniziative intraprese permettono attualmente sia agli studenti già iscritti ad un corso di laurea nel luogo di origine, sia a quelli in fase di immatricolazione, di iscriversi con le generalità di copertura ad alcuni Atenei specificamente individuati. Nel caso vogliano invece utilizzare il nominativo reale, dovranno chiederne l'autorizzazione al Servizio.

Per quanto concerne i cambi di generalità, che consistono nella creazione, in casi eccezionali e su specifica decisione della Commissione Centrale, di una nuova identità anagrafica per consentire il reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti sotto protezione, sono stati definiti, nel primo semestre 1999, 26 procedimenti di questo tipo - stesso numero di quelli relativi al secondo semestre 1998 - con la firma dei relativi decreti di attribuzione delle nuove generalità da parte dei Ministri dell'Interno e della Giustizia.

In altri 5 casi, a fronte dei 10 del precedente semestre, si è concluso l'*iter* della procedura con la predisposizione dei relativi documenti.

Occorre inoltre aggiungere che in 2 casi è stata disposta, su richiesta degli interessati, la revoca del cambio di generalità, con conseguente ripristino di quelle originarie.

Lo strumento giuridico del cambio di generalità è sicuramente il mezzo più efficace per garantire l'inserimento socio-occupazionale delle persone protette, in quanto consente il loro ingresso nel mondo del lavoro e le normali operazioni della vita quotidiana senza il timore che la loro identità sia disvelata.

In considerazione tuttavia della complessità della relativa procedura e dei problemi derivanti dalla concessione del beneficio a

collaboratori che non abbiano terminato gli impegni processuali o che siano tuttora imputati in procedimenti penali in corso per fatti commessi durante la loro pregressa attività criminale, la legislazione vigente prevede che esso possa essere concesso solo quando ogni altra misura risulti non adeguata.

La Commissione Centrale si è attenuta, in questi anni, a tale previsione normativa, autorizzando il cambio delle generalità solo nei confronti di quei collaboratori le cui dichiarazioni erano utilizzate in procedimenti prossimi ad esaurirsi, che non avevano pendenze giudiziarie in qualità di imputati o, perlomeno, beneficiavano di misure alternative alla detenzione e che avevano presentato progetti concreti per il loro reinserimento sociale.

L'eccezionalità del cambio di generalità stabilita dalla normativa vigente presenta tuttavia alcuni problemi nei casi di collaboratori, già da tempo sotto protezione, i cui impegni di giustizia si protrarranno, presumibilmente, per un lungo periodo, o che devono scontare pene di notevole entità, anche se spesso in regime di detenzione domiciliare.

Essi non dovrebbero, a rigore, essere dunque autorizzati ad usufruire del cambio delle generalità secondo i criteri sopra descritti.

Queste situazioni sono tuttavia assai complesse, soprattutto per quanto riguarda i familiari. La documentazione di copertura di cui questi ultimi sono forniti permette infatti di tutelare la riservatezza, ma non di stipulare negozi giuridici, come ad esempio quelli (tra i quali l'iscrizione ad una Camera di Commercio, che può essere effettuata con il nome reale o con quello attribuito con il cambio di generalità, ma non con le generalità di copertura) necessari per intraprendere un'attività commerciale. L'impossibilità di fruire di nuove generalità limita quindi, nel caso di collaboratori con impegni processuali protratti nel tempo o condannati a lunghe pene detentive, e dei loro familiari, le opportunità di inserimento sociale, soprattutto sotto il profilo lavorativo.

D'altra parte, anche una strategia di concessione del cambio di generalità limitata ai soli familiari e non al collaboratore, nel presupposto che essi non hanno impegni di giustizia né debbono scontare pene detentive, presenterebbe problemi di non facile soluzione, tra i quali quello del corretto esercizio della patria potestà da parte del collaboratore escluso dal beneficio nei confronti dei figli minorenni ai quali, viceversa, sia stato concesso.

Un ulteriore problema relativo al cambio delle generalità è dato dal periodo necessario per la sua completa attuazione. La procedura di completamento richiede infatti alcuni mesi dal momento della decisione della Commissione Centrale a quello della materiale consegna dei nuovi documenti agli interessati, a causa della complessità degli adempimenti, nelle quali sono coinvolte numerose Autorità amministrative.

In diversi casi, inoltre, il cambio delle generalità viene concesso contestualmente alla capitalizzazione delle misure di assistenza e alla fuoriuscita dal programma, su richiesta degli interessati, per permettere loro di intraprendere un'attività lavorativa attraverso la quale reinserirsi socialmente.

Tale fuoriuscita comporta, tra gli altri effetti, il ritiro dei documenti di copertura, che, secondo la normativa, possono essere utilizzati solo dai titolari di programma. Ne deriva che i soggetti interessati verrebbero privati di questi ultimi senza essere ancora in possesso di quelli con la nuova identità e si troverebbero quindi costretti ad utilizzare i documenti con le generalità originarie, compromettendo la loro sicurezza e il processo di reinserimento sociale.

La Commissione Centrale ha individuato ed applicato una soluzione per quest'ultimo inconveniente, che consiste nel mantenere il programma di protezione senza l'erogazione delle misure assistenziali fino alla consegna dei documenti con le nuove

generalità, permettendo così alle persone sotto protezione di conservare nel frattempo quelli di copertura.

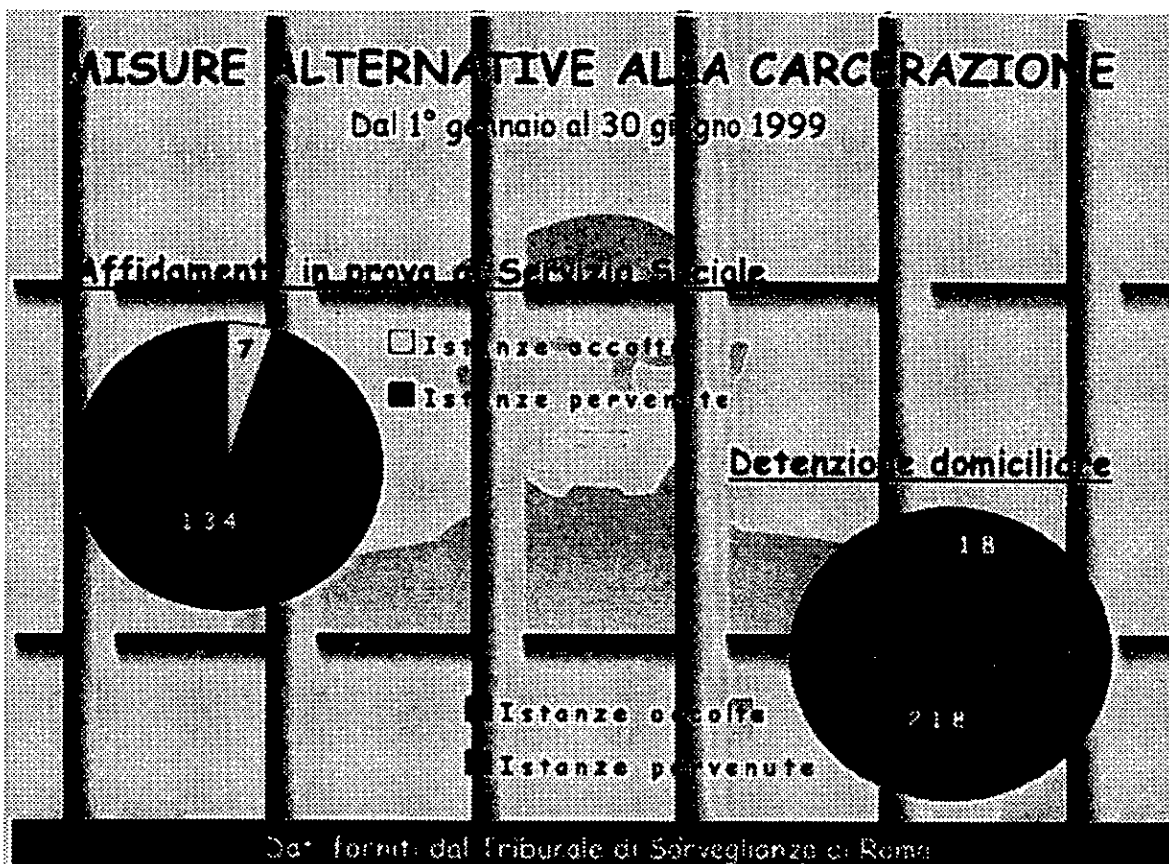
c) Collaboratori e detenzione: le misure alternative al carcere

La maggior parte dei collaboratori della giustizia si trova in stato di libertà per ragioni relative alla loro posizione processuale e del tutto indipendenti dalla loro sottoposizione al programma speciale di protezione.



La posizione di collaboratore della giustizia ammesso allo speciale programma di protezione comporta la possibilità di accedere, su provvedimento del Tribunale di Sorveglianza di Roma, adottato previo parere obbligatorio ma non vincolante della Commissione Centrale, alle misure alternative alla detenzione, in deroga ai limiti di pena stabiliti per la generalità dei detenuti.

Nel primo semestre del 1999, il rapporto tra le istanze di affidamento in prova al servizio sociale e detenzione domiciliare pervenute da parte di persone titolari dello speciale programma di protezione e quelle accolte è indicato nel grafico che segue.



Una recente sentenza della Corte Costituzionale, la n. 227 del 7 - 11 giugno 1999, ha ribadito l'esclusiva competenza del Tribunale di Sorveglianza di Roma nella concessione dei benefici penitenziari ai titolari dei programmi speciali di protezione. Il predetto Tribunale aveva infatti sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 *ter* della legge 82/1991, che prevede, al 3° comma, che le persone titolari di programma di protezione eleggano domicilio nel luogo in cui ha sede la Commissione Centrale. Secondo l'interpretazione della Corte di Cassazione, tale elezione di domicilio si riferiva anche a quello processuale, e quindi il Tribunale di Sorveglianza competente per la concessione delle misure alternative ai collaboratori di giustizia doveva essere individuato in quello di Roma.

La questione di legittimità costituzionale sollevata da quest'ultimo Organo giudiziario ipotizzava un contrasto della predetta norma con gli artt. 102 e 25 della Costituzione, e in particolare con il principio costituzionale che vieta l'istituzione di giudici speciali e con quello del giudice naturale precostituito per legge.

Al riguardo, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni, in quanto, sotto il primo profilo, l'art. 13 *ter* si limita a prevedere semplicemente una speciale competenza territoriale in ordine alla decisione sui benefici penitenziari nei confronti di collaboratori di giustizia, peraltro dettata dall'esigenza di assicurare loro la maggior protezione possibile, impedendo che sia investita la Magistratura di Sorveglianza della località protetta, il che porterebbe ad un disvelamento di quest'ultima.

Sotto il secondo profilo, secondo la Corte, non vi è alcuna violazione del principio del giudice naturale precostituito per legge, in quanto l'elezione di domicilio del collaboratore nel luogo in cui ha sede la Commissione Centrale si riferisce a quest'ultima, che è un organo amministrativo.

La questione dell'accesso alle misure alternative alla detenzione in deroga ai limiti di pena previsti per gli altri detenuti da parte dei collaboratori di giustizia presenta un altro delicato risvolto relativo al mantenimento di tali benefici nei confronti di coloro ai quali il programma di protezione è stato revocato o non prorogato non perché si siano resi responsabili di comportamenti violatori, ma perché la loro collaborazione si è ormai esaurita e il livello del pericolo non è più tale da richiedere il mantenimento del programma.

Tali collaboratori, che in molti casi si stanno reinserendo nella società con risultati positivi, rischiano infatti di non poter più usufruire delle particolari modalità di accesso alle misure alternative

riservate ai titolari di programma e quindi di dover tornare in carcere. In questi casi, la Commissione Centrale ha costantemente provveduto ad informare la Magistratura di Sorveglianza che la revoca del programma non era imputabile ad un comportamento lesivo dell'interessato, bensì al venir meno dello stato eccezionale di pericolo e all'esaurimento della collaborazione.

In merito, il Tribunale di Sorveglianza di Torino ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 *ter*, rilevandone il contrasto con il principio di emenda, stabilito dall'art. 27 della Carta Costituzionale, e con quello dell'art. 13, sul divieto di imporre restrizioni immotivate alla libertà personale.

Secondo il Tribunale, infatti, la mancata previsione dell'art 13 *ter* sulle determinazioni da adottare sui benefici penitenziari in caso di revoca del programma di protezione non determinata da comportamenti violatori comporta, con il ritorno in carcere del collaboratore, un mutamento in senso peggiorativo della pena e una limitazione immotivata della libertà personale, vista la condotta incolpevole dell'interessato durante la sua sottoposizione al programma.

È vero che il Decreto Interministeriale del 24 novembre 1994, n. 687 prevede, all'art. 5, che la modifica o la revoca del programma non producano automaticamente effetti sui provvedimenti di ammissione alle misure alternative, ma è anche vero, secondo il predetto Tribunale, che si tratta di una fonte normativa secondaria.

La Corte Costituzionale ha tuttavia, con la sentenza citata in precedenza, dichiarato infondata anche tale questione. Nel caso di cessazione del programma non dovuta a comportamenti violatori del collaboratore, infatti, la possibile revoca delle misure alternative non costituirebbe né una lesione del principio di emenda, in quanto essa troverebbe il suo fondamento nel venir meno dell'atto presupposto, che è appunto il programma di protezione, né tantomeno di quello

dell'inviolabilità della libertà personale, poiché il collaboratore tornerebbe in carcere a seguito di una sentenza di condanna emessa in precedenza.

Quest'ultima sentenza della Corte Costituzionale lascia dunque aperta la questione se il collaboratore della giustizia che non sia più titolare del programma di protezione, per ragioni indipendenti dalla condotta tenuta nel periodo in cui vi era sottoposto, possa o meno mantenere le misure alternative alla detenzione di cui sopra.

Per completare la riflessione sull'accesso alle misure alternative al carcere da parte dei collaboratori della giustizia, è doveroso osservare che il disegno di legge di riforma della protezione persegue in merito, una linea più rigorosa. Esso infatti introduce il principio della distinzione del momento tutorio da quello premiale, separando l'ammissione al programma di protezione, che ha solo fini di sicurezza, dall'eventuale concessione di benefici penitenziari.

2. L'ASSISTENZA

a) Le spese per l'assistenza economica

Le misure di assistenza a favore dei collaboratori della giustizia contenute nei programmi speciali di protezione prevedono, tra l'altro, un assegno mensile di mantenimento, la corresponsione del canone di locazione dell'alloggio reperito dal Servizio Centrale di Protezione e il rimborso, limitato ad un solo difensore, delle spese di assistenza legale per procedimenti relativi a fatti commessi anteriormente all'ingresso nella protezione.

Per quanto riguarda, in particolare, l'assegno di mantenimento, esso viene erogato, per motivi di sicurezza, a soggetti privi di redditi e impossibilitati a svolgere attività lavorativa.

Esso viene adeguato annualmente all'indice ISTAT dei consumi delle famiglie, salvo eventuali integrazioni per esigenze eccezionali, decise caso per caso dalla Commissione Centrale su istanza motivata degli interessati.

L'incidenza percentuale delle singole voci di spesa destinate ai collaboratori della giustizia nel semestre in esame è indicata nel grafico che segue.



Come si può notare, la voce di maggior importo è quella relativa alle spese legali che rappresentano, in sintonia con quanto riscontrato negli ultimi anni, la principale fonte di erogazione dei fondi destinati ai collaboratori della giustizia.

Si tratta di spese di non poco rilievo, in relazione al numero dei processi in cui questi ultimi sono impegnati, alla dislocazione delle sedi dibattimentali su tutto il territorio nazionale e alla loro mole,

che richiede ingenti oneri per copie di atti, trascrizioni, onorari e spese di trasferta per i legali.

Nelle precedenti Relazioni semestrali, è stata ipotizzata la possibilità di soluzioni legislative che permettano ai collaboratori di accedere ai benefici della legge 30 luglio 1990, n. 217, sul gratuito patrocinio per i non abbienti. Un'ipotesi del genere, se realizzata, permetterebbe un notevole recupero di risorse, che potrebbero essere destinate ai finanziamenti per il reinserimento sociale delle persone protette.

Essa presenta, tuttavia, problemi tecnici di non facile soluzione dal punto di vista della riservatezza, in quanto, per fruire della legge sul gratuito patrocinio, i collaboratori dovrebbero servirsi delle proprie generalità reali e fornire una serie di notizie sulla loro attività e residenza, che potrebbero compromettere l'attuazione del programma di protezione.

b) Il futuro delle persone protette: il reinserimento sociale

Le condizioni normative per essere ammessi al programma speciale di protezione sono un'attività collaborativa con la giustizia riferita a reati di particolare gravità e un eccezionale livello di pericolo derivante dalle dichiarazioni rese.

Tali elementi sono soggetti ad attenuarsi man mano che i procedimenti in cui i collaboratori hanno reso dichiarazioni giungono a termine e lo stato di pericolo perde il carattere di gravità e di attualità che aveva reso necessaria l'ammissione al programma.

Il sistema della protezione deve dunque porsi come obiettivo la fuoriuscita dal programma delle persone protette e il loro inserimento, in condizioni di sicurezza e autonomia economica, nella vita di tutti i giorni.

Nella legislazione vigente, non viene indicato alcun strumento per la concreta attuazione del reinserimento sociale delle persone protette, al di là della generica possibilità di inserire, nei programmi di protezione, misure in tal senso.

Non può sfuggire, però, che qualsiasi prospettiva di inserimento nella società sarebbe vanificata dalla mancanza di un lavoro che permetta di condurre un'esistenza dignitosa.

L'azione del Servizio Centrale di Protezione ha consentito, tramite l'apposito Ufficio già da tempo creato al suo interno, di conseguire positivi risultati nel campo dell'inserimento lavorativo dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari.

In primo luogo, essa si è concretata nel rilascio di **105** libretti di lavoro a collaboratori e familiari, di cui **95** con generalità di copertura e **10** con i nuovi nominativi nei confronti di persone titolari del cambio di generalità e in **150** iscrizioni, con i nomi di copertura, agli Uffici per il Lavoro e la Massima Occupazione.

Il calo rispetto al semestre precedente, in cui i libretti di lavoro rilasciati e le iscrizioni effettuate erano stati, rispettivamente, 166 e 200, è dovuto alla progressiva diminuzione del numero di persone prive di tali documenti, grazie all'intensa attività di rilascio operata negli ultimi anni.

È proseguita anche l'attività di iscrizione a corsi professionali per la specializzazione e l'avviamento al lavoro, che ha interessato, nel semestre in esame, **11** persone, rispetto alle **8** degli ultimi sei mesi del 1998.

Un notevole passo in avanti è stato compiuto nell'inserimento di persone protette in attività lavorative dipendenti. Nel periodo considerato, esse sono state **32** tra collaboratori e familiari, in raffronto alle **11** del precedente semestre.

Si tratta indubbiamente di un risultato importante, soprattutto se si considerano lo stato attuale del mercato del lavoro nel nostro Paese e la difficile condizione dei soggetti sotto protezione, privi in molti casi di titoli di studio specializzati e specifiche esperienze professionali.

Al riguardo, è opportuno precisare che il Servizio Centrale di Protezione non ha il compito di reperire sistemazioni lavorative per le persone da esso gestite. Ciò costituirebbe infatti un'ingerenza in un settore che la legge riserva alla competenza di altri Organi.

Esso può, invece, mettere in condizione le persone protette di accedere al mondo del lavoro, sia fornendo gli strumenti amministrativi indispensabili a tale scopo, sia svolgendo un'opera di collaborazione con gli Uffici competenti per le tematiche occupazionali.

Un'ulteriore attività del Servizio Centrale di Protezione consiste nell'esperire le iniziative previste dalla legge per conservare, in località protetta, il posto di lavoro alle persone che ne erano titolari prima dell'ingresso nel sistema tutorio; nel semestre in questione, sono stati 11 i trasferimenti effettuati con tali modalità.

Un importante strumento per il reinserimento sociale delle persone protette è costituito dalla capitalizzazione delle misure di assistenza previste dal programma speciale di protezione.

Si tratta, in sostanza, di finanziamenti accordati dalla Commissione Centrale alle persone protette che chiedono di uscire dal programma di protezione, avendo quasi ultimato le loro dichiarazioni in sede dibattimentale.

L'attribuzione di tali finanziamenti, il cui importo è dato dalle somme corrisposte mensilmente ai soggetti protetti per il canone di locazione dell'abitazione e l'assegno di mantenimento moltiplicate