

I principali punti in cui esso si articola e che dovranno essere oggetto di discussione nel corso del Seminario sono i seguenti:

- la possibilità di istituire, nei Paesi che ne siano privi, Uffici di Polizia specializzati nella protezione e nell'eventuale assistenza ai collaboratori della giustizia e ai loro familiari. Tali Uffici potrebbero essere coordinati tramite l'Ufficio Europeo di Polizia (Europol);
- lo studio di forme di cooperazione e reciproca assistenza, tramite accordi bilaterali o multilaterali, tra gli Organi di Polizia incaricati della protezione. Lo scopo di tali accordi sarebbe quello di pervenire, in futuro, allo scambio, tra gli Stati contraenti, di persone ammesse alle misure di protezione in uno di essi. In sostanza, le Autorità di Polizia di uno Stato potrebbero chiedere, se lo ritengono opportuno per ragioni di sicurezza, che le persone sottoposte alle misure di protezione nel loro territorio vengano trasferite, in base ai cennati accordi, in un altro Stato e sottoposte alla tutela degli Organi competenti di quest'ultimo;
- la cooperazione fra i diversi Stati nell'assistenza giudiziaria per l'audizione di collaboratori di giustizia, e, in particolare, per predisporre e attuare le garanzie processuali e difensive in relazione alle necessarie cautele per mantenere segreti il domicilio e l'identità del dichiarante.

Si tratta quindi di un progetto di grandi potenzialità di sviluppo, in quanto, oltre a costituire una tappa importantissima nella cooperazione internazionale in materia di collaboratori della giustizia, ribadisce il ruolo, già da tempo riconosciuto all'Italia, di Paese leader del settore.

CAPITOLO III

LA RIFORMA DELLA PROTEZIONE: IL DISEGNO DI LEGGE

La complessità del fenomeno del pentitismo e i risvolti di attualità che esso presenta sono da sempre oggetto di una costante attenzione, sia da parte degli osservatori istituzionali, sia dell'opinione pubblica.

Tale attenzione, ravvivata anche da recenti episodi di cronaca che hanno visto protagonisti alcuni collaboratori della giustizia, ha suscitato da tempo un processo di riflessione sulla legislazione vigente in materia, e sulla necessità di una sua revisione, alla luce dei problemi emersi nel periodo trascorso dalla sua approvazione.

Al riguardo, il disegno di legge di iniziativa governativa, presentato al Parlamento nel marzo 1997 e tuttora all'esame della Commissione Giustizia del Senato, contiene un progetto organico di riforma del settore, basato su alcuni principi fondamentali.

In primo luogo, il predetto testo prevede una selezione più rigorosa delle collaborazioni, sia nella fase di accesso al programma, sia in quella di eventuale rinnovo dello stesso. Le misure speciali di protezione verrebbero quindi adottate solo nei confronti dei soggetti che rendano dichiarazioni indispensabili nella fase delle indagini o del giudizio su delitti con finalità di terrorismo e mafia e che, per tale motivo, siano esposti ad un pericolo di eccezionale livello.

Un'altra importante novità introdotta dal disegno di legge è la graduazione delle misure di protezione. Il programma speciale verrebbe infatti adottato solo in presenza di contributi collaborativi di elevato spessore che forniscano elementi sulle strategie, articolazioni, disponibilità finanziarie ed armamento di organizzazioni criminali di tipo mafioso o terroristico-eversivo. Negli altri casi, in cui le dichiarazioni, pur non assumendo tali

specifiche caratteristiche, generino comunque un pericolo per il loro autore, si ricorrerebbe a misure ordinarie “rafforzate”. Esse, pur garantendo la sicurezza e, se necessario, l’assistenza dei collaboratori, non contemplano i trattamenti di sostegno sociale tipici del programma speciale di protezione.

Un’innovazione significativa viene inoltre introdotta nella fase preliminare della collaborazione. Gli interessati dovranno infatti sottoscrivere - prima di poter fruire di qualsiasi misura tutoria o premiale - un verbale in cui indicano i fatti di cui sono a conoscenza e gli eventuali beni frutto della loro attività criminale. In sostanza, chi intende collaborare con la giustizia dovrà riferire, entro un periodo di tempo circoscritto ed anteriore alla sua eventuale ammissione al circuito tutorio, tutti i fatti di maggiore gravità di cui è a conoscenza. Lo scopo di tale previsione è quello di garantire una maggiore trasparenza alla fase formativa della collaborazione, evitando ogni possibile sospetto di pilotaggio o utilizzo strumentale delle dichiarazioni.

Il testo in esame contiene anche rilevanti innovazioni anche sotto il profilo della custodia in carcere dei collaboratori della giustizia. Viene infatti stabilito che la revoca della custodia cautelare, o la sua sostituzione con una misura meno grave, non può dipendere esclusivamente dal fatto che l’interessato stia rendendo la propria collaborazione alla giustizia. La revoca o la modifica del regime carcerario potrà essere disposta dall’Autorità giudiziaria solo se non sussistono elementi da cui desumere collegamenti attuali con la criminalità di stampo mafioso o terroristico.

È altresì previsto che il collaboratore ristretto in carcere debba essere trasferito in apposite sezioni d’istituto, in modo da favorire la sua rieducazione sociale ed evitare eventuali condotte concertate.

Sotto il profilo dell’accesso alle misure alternative al carcere, il disegno di legge separa nettamente l’ammissione al programma di protezione, la cui finalità è di garantire la sicurezza dell’interessato,

dall'eventuale concessione di benefici penitenziari.

Per ottenere i benefici stessi, il collaboratore dovrà infatti aver trascorso in carcere un periodo quantificato in un quarto della pena inflitta o in dieci anni, nel caso di ergastolo. La normativa attuale non prevede, infatti, per i collaboratori della giustizia un periodo minimo di carcerazione prima di poter accedere alle misure alternative.

Altri rilevanti aspetti della normativa *in itinere* riguardano l'uso della videoconferenza come strumento privilegiato per l'audizione in dibattimento dei collaboratori e la trasparenza nell'acquisizione dei loro patrimoni, che, all'atto dell'ingresso nella protezione, i medesimi dovranno impegnarsi a versare, se costituiscono frutto di attività illecite.

In relazione alla complessa questione del reinserimento sociale delle persone protette, il disegno di legge affida ad un successivo regolamento le modalità di conservazione del posto di lavoro per chi ne era titolare al momento del suo ingresso nel sistema tutorio. Il medesimo regolamento dovrà contenere misure per il reinserimento sociale dei minori protetti e dei testimoni, colmando, su questo punto, una grave lacuna dell'attuale normativa, che non stabilisce alcuna diversificazione tra la posizione di questi ultimi e quella dei collaboratori provenienti dal crimine.

Come si può notare, il testo in esame persegue un progetto di riassetto e razionalizzazione del sistema della protezione, proponendo possibili soluzioni a questioni di particolare delicatezza, quali la selezione rigorosa delle collaborazioni, il rapporto tra programma di protezione e carcerazione e il reinserimento sociale.

Una sua prossima approvazione non potrebbe quindi che migliorare il funzionamento del settore, correggendone alcune disfunzioni, pur senza compromettere la sua indispensabile funzione di contrasto al crimine organizzato.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Lo scopo della presente Relazione, in adesione agli obiettivi indicati dal Legislatore, è quello di fornire spunti di riflessione, supportati da dati analitici e statistici, sulla situazione del sistema della protezione, sui suoi punti critici e sulle possibili soluzioni elaborate dalla Commissione Centrale e dal Servizio Centrale di Protezione.

Come si è potuto rilevare dalla lettura dell'elaborato, si è registrato, rispetto agli ultimi sei mesi del 1998, un lieve aumento sia delle proposte di misure urgenti, che di quelle di definizione dello speciale programma di protezione. Per quanto concerne in particolare queste ultime, a fronte di una flessione, a paragone del semestre precedente, delle richieste di programma relative a collaboratori già estromessi dal sistema tutorio per vari motivi, vi è stato un incremento di quelle in favore di nuovi collaboratori. L'afflusso di nuovi apporti collaborativi testimonia dunque la complessiva vitalità del fenomeno, che non mostra segnali quantitativi di calo.

Un'ulteriore osservazione è che il rilevato aumento è sostanzialmente in linea con quelli degli ultimi due anni. Ciò dimostra che la Commissione Centrale, alla quale spetta la decisione sull'ammissione al programma, continua ad applicare con puntualità lo spirito della legge, che concepisce il programma di protezione come uno strumento tutorio eccezionale, da adottare in caso di apporti collaborativi importanti e nuovi per le attività investigativa e processuale, che generino un grave pericolo per gli interessati.

È anche doveroso notare i risultati positivi raggiunti nel reinserimento sociale delle persone protette. A raffronto del semestre precedente, sono infatti aumentati sia gli inserimenti lavorativi realizzati dal Servizio Centrale di Protezione, in collaborazione con le Istituzioni competenti, sia le fuoriuscite dal

programma tramite la “capitalizzazione” delle misure di assistenza deliberate dalla Commissione Centrale in favore di persone protette, che hanno potuto in tal modo intraprendere attività economiche e tornare ad una normale esistenza.

Il programma di protezione non ha infatti soltanto funzioni di tutela degli interessati, bensì cura anche il loro reinserimento economico e sociale. È quindi necessario fornire alle persone protette un progetto futuro, per evitare loro una permanenza senza prospettive nell’assistenzialismo statale. Grazie all’attività degli Organi della protezione, si sono potuti raggiungere apprezzabili traguardi in tale direzione, senza tuttavia ricorrere ad elargizioni di denaro a fondo perduto, in quanto le “capitalizzazioni” sono state erogate in presenza di concreti progetti di attività presentati dagli interessati e debitamente verificati.

Pur senza sottovalutare i risultati raggiunti, non si può tuttavia tacere che l’opera di reinserimento sociale presenta ancora grossi ostacoli, soprattutto a causa della mancanza di concreti strumenti legislativi per l’avviamento al lavoro e per la situazione del relativo mercato nel nostro Paese. Un ulteriore passo avanti in questo senso sarebbe costituito dall’approvazione della norma, contenuta nel disegno di legge governativo di riforma della protezione, che demanda ad un decreto regolamentare le concrete modalità di reinserimento sociale dei minori e dei testimoni.

In definitiva, i dati relativi alle dimensioni quantitative del fenomeno collaborativo nel primo semestre 1999 indicano che il sistema della protezione sta continuando a mantenere un sostanziale equilibrio tra nuovi ingressi ed uscite, con una leggera prevalenza dei primi, che non compromette però, almeno nel breve termine, la tenuta del sistema.

È però altrettanto vero che, se il *trend* di crescita dei collaboratori dovesse proseguire negli anni futuri, senza essere controbilanciato da un adeguato sbocco di uscita dal circuito tutorio,

si verificherebbe prima o poi una sofferenza funzionale di quest'ultimo, che già oggi si occupa della gestione e dall'assistenza di una popolazione protetta di oltre cinquemila individui.

È quindi auspicabile un'approvazione a breve termine del disegno di legge di riforma della protezione, che, pur senza disincentivare la volontà di collaborare, può contribuire a decongestionare il sistema e a migliorarne l'efficienza, attraverso la restrizione dell'area dei reati rilevanti per l'ammissione al programma e la graduazione delle misure di tutela.

In relazione alle iniziative recentemente intraprese dal Servizio Centrale di Protezione per migliorare l'aspetto gestionale del sistema, appaiono degne di apprezzamento l'istituzione della sezione incaricata di coordinare la distribuzione dei collaboratori sul territorio, che eviterà una loro concentrazione eccessiva in certe zone anziché in altre, e la fissazione di incontri periodici di aggiornamento sulla situazione dei nuclei protetti tra le articolazioni periferiche del Servizio e le Forze di polizia territoriali incaricate della tutela.

Anche la nuova modulistica predisposta per il rimborso delle prestazioni sanitarie contribuirà, una volta divenuta operativa, ad una maggiore funzionalità dell'Ufficio sanitario, chiamato a fronteggiare le molteplici esigenze di salute di oltre cinquemila persone.

È del pari degna di menzione l'opera di aggiornamento del "libro delle regole della protezione". Tale raccolta, elaborata per la prima volta due anni fa, ha disciplinato gli aspetti di dettaglio delle misure di protezione, conferendo certezza e trasparenza ai rapporti tra Organi della protezione e soggetti tutelati. Essa ha avuto inoltre il merito di accentuare il ruolo di cooperazione tra questi ultimi ed il Servizio Centrale, fornendo regole valide per tutti i collaboratori ed evitando quindi possibili disparità di trattamento.

Anche l'attività di cooperazione con gli Organi internazionali svolta dal Servizio Centrale di Protezione ha subito un impulso notevolissimo. Al riguardo, il Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia previsto per il settembre 1999 costituisce un'importante occasione per ribadire il ruolo dell'Italia di Paese *leader* nel settore della collaborazione. È importante sottolineare la finalità del progetto, che è quella di costituire una sorta di rete della protezione tra i Paesi dell'Unione Europea, in modo da giungere ad intese bilaterali o multilaterali per consentire la protezione di un collaboratore nel territorio di uno Stato diverso da quello che lo ha ammesso al programma di protezione. Un tale allargamento dell'ambito territoriale di protezione avrebbe sicuramente effetti positivi sotto il profilo della sicurezza degli interessati, in quanto la loro individuazione sarebbe resa più difficoltosa.

Una riflessione globale sullo stato della protezione dei collaboratori evidenzia che essa sta tuttora attraversando una fase di transizione in attesa dell'approvazione della legge di riforma. La normativa in vigore, adottata in un momento assolutamente emergenziale, ha sicuramente consentito di impostare un sistema che, nelle sue strutture portanti, ha fornito importanti risultati nel contrasto al crimine organizzato.

Essa ha rivelato tuttavia talune disfunzioni non risolvibili in sede interpretativa. Basti pensare, ad esempio, alla mancata differenziazione tra collaboratori provenienti dal crimine e testimoni o al vincolo tra programma di protezione e concessione dei benefici penitenziari, che ha portato talvolta a considerare il primo un mezzo per giungere ad ottenere i secondi.

Il disegno di legge di riforma, maturato in seguito ad un'accurata riflessione analitica sui problemi e le esigenze emersi in questi anni, delinea un sistema più articolato e duttile, prevedendo un "doppio binario" delle misure di protezione. Il programma speciale di protezione, che è concepito come un vero e proprio "progetto di vita" per l'interessato, verrebbe in tal modo riservato

alle collaborazioni di maggior rilievo su particolari reati, quali quelli sulla criminalità mafiosa e terroristica. Negli altri casi di dichiarazioni collaborative, verrebbero adottate speciali misure di protezione “rafforzate”, che comprendono una serie di interventi tutori graduati a seconda del livello di pericolo.

Anche la separazione del momento tutorio da quello premiale, quindi tra protezione e premio, delineata nel predetto testo, impedirebbe l'avanzamento di proposte di protezione al solo fine di ottenere per l'interessato l'accesso alle misure alternative al carcere.

Un altro, notevole apporto migliorativo rispetto alla normativa vigente è rappresentato dall'obbligo del ricorso alla videoconferenza per l'audizione in dibattimento dei collaboratori, che, limitando gli spostamenti sul territorio, consente di accrescere la sicurezza e di risparmiare risorse, oltre a garantire maggiormente la segretezza del luogo in cui avviene il collegamento.

Merita, infine, una particolare attenzione la norma del testo in esame che affida ad una fonte regolamentare le misure per il reinserimento sociale dei minori e dei testimoni protetti, consentendo in loro favore interventi di portata più ampia.

In definitiva, il fenomeno collaborativo, la cui utilità nel contrasto al crimine organizzato è generalmente riconosciuta, sta tuttora dimostrando di non conoscere flessioni. Proprio per questo, senza voler invadere il campo riservato all'attività parlamentare, è lecito attendersi una pronta revisione dell'intero settore, che ne perfezioni i meccanismi e corregga talune disfunzioni emerse nel corso di questi anni.