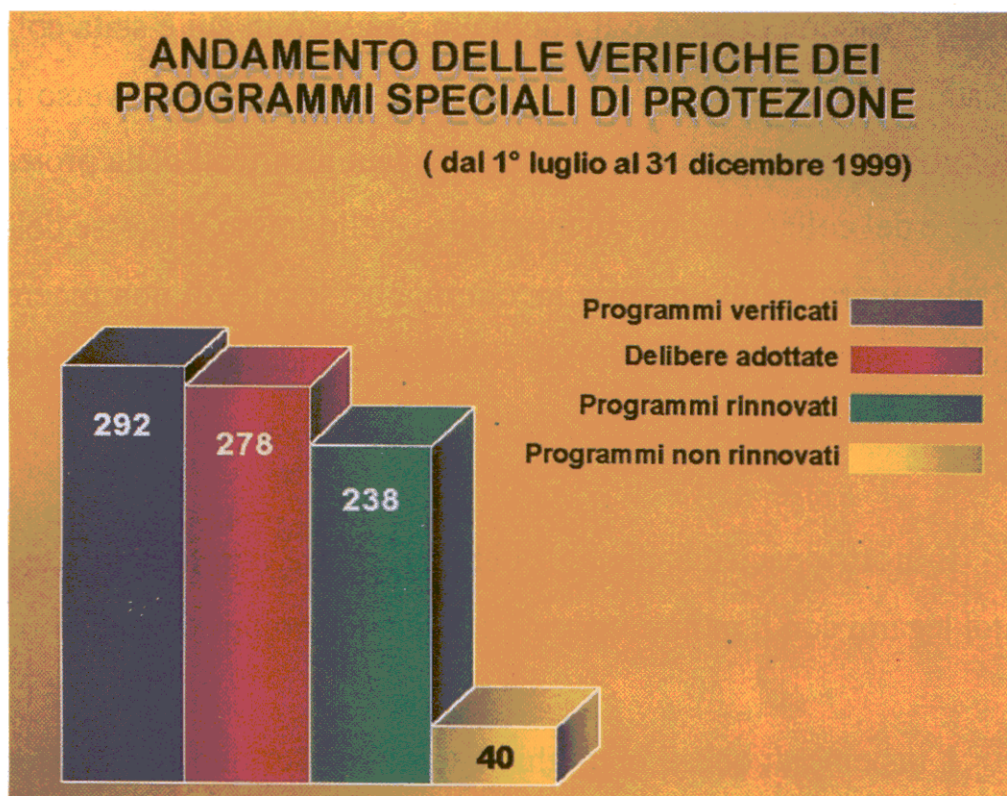




2. Il comportamento dei collaboratori della giustizia

Quando si parla di protezione dei collaboratori della giustizia, uno dei problemi più costantemente avvertiti è quello del loro comportamento nel corso della vigenza del programma speciale.

Quest'ultimo, per poter garantire la sicurezza dei destinatari, richiede da parte loro l'osservanza di una serie di regole, volte essenzialmente ad impedire che essi siano individuati, per possibili ritorsioni, dai soggetti criminali coinvolti dalle loro dichiarazioni. È dunque indispensabile che alcuni dati, quali l'identità di copertu-

ra della persona protetta e il domicilio riservato in cui è stata collocata, non trapelino all'esterno. Ciò è possibile solo attraverso il reciproco impegno in tal senso degli Organi incaricati della protezione e del collaboratore, cui è richiesto, nello stesso interesse della salvaguardia della propria incolumità personale, di non tenere condotte rivelatrici della propria condizione o idonee a permettere la sua localizzazione sul territorio.

È inoltre pacifico che egli debba recidere completamente i suoi legami con il mondo criminale e che non commetta più reati.

L'insieme di questi obblighi costituisce il cosiddetto "codice comportamentale" che fa parte integrante del programma di protezione e che ogni persona protetta si impegna a rispettare all'atto dell'ingresso nel sistema, pena la revoca o il mancato rinnovo del programma, su decisione della Commissione Centrale.

La normativa vigente prevede la possibilità di revoca del programma sia nell'ipotesi di un reinserimento dei destinatari nel circuito criminale, sia in quella di una condotta di vita tale da comportare un mutamento o una cessazione dello stato di pericolo nato dalla collaborazione.

Nel secondo semestre del 1999, le persone protette (familiari compresi) segnalate alla Commissione dal Servizio Centrale di

Protezione per aver violato, almeno una volta, il codice comportamentale sono state in tutto **146** (**145** dei quali erano titolari del programma speciale di protezione, mentre uno era sottoposto alle misure urgenti, in attesa della deliberazione della Commissione sulla concessione del programma). Il totale delle violazioni commesse è stato di **259, 204** delle quali costituiscono comportamenti non penalmente illeciti, ma contrari agli obblighi di riservatezza previsti dal programma.

Nei restanti **55** casi, le infrazioni hanno dato luogo a denunce all'Autorità Giudiziaria (**25** per reati contro l'amministrazione della giustizia, **10** per delitti contro la persona, **7** per delitti contro il patrimonio, **3** per reati contro la Pubblica Amministrazione, **1** per traffico di stupefacenti e **9** per reati di altro genere).

Nel precedente semestre, si era registrato un numero più alto di violazioni (335, di cui il 21% consistenti in reati), mentre l'ammontare dei loro autori era stato di 188.

In conseguenza di tali segnalazioni, negli ultimi sei mesi del 1999, la Commissione Centrale ha revocato **14** programmi di protezione, mentre altri **23**, nel frattempo scaduti, non sono stati prorogati. Il totale dei programmi revocati o non rinnovati per violazioni comportamentali è stato quindi di **37**, in raffronto ai 41 del precedente semestre, in cui però il numero delle violazioni ri-

scontrate era stato notevolmente maggiore. Negli altri casi, la Commissione ha ritenuto, tenendo anche conto del parere dell'Autorità giudiziaria che aveva formulato la proposta di ammissione, che le infrazioni commesse non fossero di gravità tale da integrare i presupposti di legge per la revoca del programma e ha deciso di richiamare gli autori delle stesse al rispetto degli impegni assunti.



Il controllo dei collaboratori della giustizia resta sempre un problema carico di delicate implicazioni. È sicuramente necessario evitare il loro ritorno al crimine, la cui possibilità è sempre in agguato, trattandosi in gran parte di soggetti dediti, in passato, ad at-

tività delittuose. A ciò, va aggiunto che la maggioranza dei collaboratori è in stato di libertà, in conseguenza dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria legati alla loro posizione processuale, oppure beneficia della detenzione domiciliare.

È però altrettanto vero che non appare possibile una sorveglianza "a vista", continua e ininterrotta, dei collaboratori nelle località protette. Essa graverebbe infatti, dato il loro numero, in modo eccessivo sugli Organi territoriali di Polizia, cui è istituzionalmente conferita, e, soprattutto, correrebbe il rischio di compromettere la loro mimetizzazione sul territorio. Mimetizzazione significa infatti vita anonima, nell'anonimo condominio di una qualsiasi città; una sorveglianza troppo accentuata attirerebbe l'attenzione sul collaboratore, favorendo la sua individuazione.

Ciò non vuol dire che la condotta dei collaboratori della giustizia sia sottratta ad ogni verifica. Una conclusione del genere è, infatti, smentita dalla rilevante quantità di segnalazioni per comportamenti scorretti effettuate dal Servizio Centrale di Protezione. Il controllo viene effettuato dagli Organi territoriali di Polizia, sensibilizzati con continuità in questo senso da apposite circolari del Capo della Polizia, che agiscono in collaborazione con il personale dei Nuclei Operativi di Protezione. Esso avviene sia con visite dirette nelle abitazioni protette, sia con accertamenti telefonici. Queste ultime sono utili soprattutto nel caso dei collaboratori in

detenzione domiciliare, che hanno l'obbligo di rimanere in casa in determinati orari.

L'attività di segnalazione di comportamenti violatori del programma di protezione è finalizzata a consentire alla Commissione Centrale l'esercizio della facoltà di revoca del programma stesso, ad essa conferita dalla legge. Nelle relative decisioni, il predetto Collegio si è sempre ispirato ad un principio di equilibrato rigore, adottando la revoca del programma nei casi in cui i comportamenti tenuti dai destinatari erano tali da rendere impossibile la prosecuzione dello stesso. Va sottolineato che la Commissione ha tenuto ogni volta conto, nelle proprie valutazioni, del parere dell'Autorità giudiziaria proponente e di quello del Procuratore Nazionale Antimafia sulle singole violazioni.

CAPITOLO III

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

1. La protezione

a) Gli accompagnamenti agli impegni processuali

Nel semestre in esame, è proseguita l'attività volta a permettere ai collaboratori della giustizia di presentarsi dinanzi agli Organi della Magistratura per rendere le proprie dichiarazioni.

La comparizione agli impegni di giustizia delle persone sotto protezione è un momento da gestire con particolare attenzione. Le udienze dibattimentali sono infatti pubbliche ed è necessario che il collaboratore possa presenziarvi in condizioni di sicurezza, soprattutto negli spostamenti di andata e ritorno dal domicilio protetto alla sede del processo. Tali spostamenti avvengono sotto scorta dei reparti territoriali delle Forze di Polizia, mentre il Servizio Centrale di Protezione funge da interlocutore tra l'Autorità giudiziaria che richiede di escutere il collaboratore e l'Ufficio di Polizia della località in cui quest'ultimo si trova, in modo che essa venga mantenuta segreta.

Negli ultimi sei mesi del 1999, gli impegni di giustizia richiesti dalle Autorità Giudiziarie sono stati poco più di **10000**, che, sommati agli oltre 9000 del primo semestre, rappresentano circa 20000 spostamenti nel corso dell'intero anno. Si tratta quindi di un impegno di risorse umane e finanziarie di enorme rilevanza e sacrificio per le Forze di Polizia.

Per ridurre quello che viene comunemente definito "turismo giudiziario", l'Amministrazione dell'Interno ha da sempre auspicato un maggior ricorso, da parte della Magistratura, allo strumento delle audizioni a distanza, in conformità alla legge 7 gennaio 1998, n. 11, recante disposizioni in materia.

La "videoconferenza" ha infatti il duplice vantaggio di far risparmiare uomini e mezzi per gli spostamenti e, soprattutto, quello di ridurre la durata di questi ultimi. Spesso, infatti, i collaboratori vengono citati in processi che hanno luogo nelle Regioni di cui sono originari, dove è più intensa la loro esposizione a rischio. La videoconferenza permette loro di rendere la testimonianza senza dover comparire di persona nell'aula dibattimentale, con conseguente diminuzione del pericolo per l'interessato e il personale di scorta.

È quindi senz'altro positivo l'incremento registrato dagli impegni di giustizia effettuati tramite audizione a distanza. Nel

1999, essi sono stati **2815**, rispetto ai 2099 dell'anno precedente e ai 1150 del 1997.

b) La mimetizzazione anagrafica

Negli ultimi sei mesi del 1999, sono stati rilasciati, a cura del Servizio Centrale di Protezione, **1296** documenti di copertura, in raffronto dei 1269 del semestre precedente.



Accanto all'attività di rilascio di tale documentazione, è proseguita quella di rinnovo, in caso di scadenza, dei documenti con generalità reali, di cui sono titolari le persone protette. Per chiarire meglio questo punto, va osservato che, mentre un soggetto sotto

programma di protezione utilizza il documento di copertura, quello con le generalità reali viene custodito dagli Organi incaricati della protezione, in attesa di essere restituito all'interessato all'atto dell'uscita dal programma. Durante tale periodo, il Servizio Centrale di Protezione provvede, se occorre, a rinnovarne la validità, sostituendosi, per motivi di sicurezza, al titolare. Nel semestre in esame, sono stati **286** i documenti rinnovati.

Sono stati anche effettuati **28** trasferimenti in località protetta di posizioni pensionistiche nei confronti di altrettanti soggetti, proseguendo nell'attività che consente alle persone sotto protezione titolari di trattamenti previdenziali di riscuotere i relativi emolumenti senza dover tornare ogni volta nel Comune di originaria residenza.

È stata anche imponente l'attività di spostamento della residenza anagrafica delle persone sotto protezione in località diverse da quelle di origine. Ciò è importante soprattutto per garantire l'esercizio del diritto di voto in occasione delle consultazioni elettorali senza rendere necessario il ritorno nei Comuni in cui gli interessati risiedevano prima di beneficiare del programma. Negli ultimi sei mesi del 1999, sono stati ben **1211** i trasferimenti di residenza effettuati con tali modalità. È altresì doveroso precisare che tutte le persone titolari di programma di protezione che godano del diritto di voto e che manifestino la volontà di esercitarlo vengono

accompagnate sotto scorta nel Comune di originaria residenza per il tempo necessario al suo espletamento.

Nel semestre in esame, è proseguita l'attività di attribuzione del cambio di generalità alle persone sotto protezione. Quest'ultimo è uno strumento adottato in casi eccezionali, a richiesta dell'interessato e su specifica decisione della Commissione Centrale. Esso permette di ricostruire completamente l'identità anagrafica delle persone sotto protezione, in modo da favorire il loro reinserimento sociale in condizioni di sicurezza. I procedimenti definiti con la firma dei relativi decreti attributivi delle nuove generalità da parte dei Ministri dell'Interno e della Giustizia sono stati **17**, in confronto ai **26** del precedente semestre. In altri **5** casi la procedura si è conclusa con la predisposizione dei nuovi documenti, mentre in altri **28** è stata avviata l'istruttoria preliminare alla decisione della Commissione Centrale.

c) Le misure alternative al carcere

Al 31 dicembre 1999, su un totale di 1100 collaboratori provenienti dal mondo del crimine, quelli ristretti in Istituti carcerari erano **245**, mentre **281** usufruivano delle misure alternative previste dall'ordinamento penitenziario. I restanti **574** erano invece in stato di libertà, in virtù di provvedimenti emessi dall'Autorità giu-

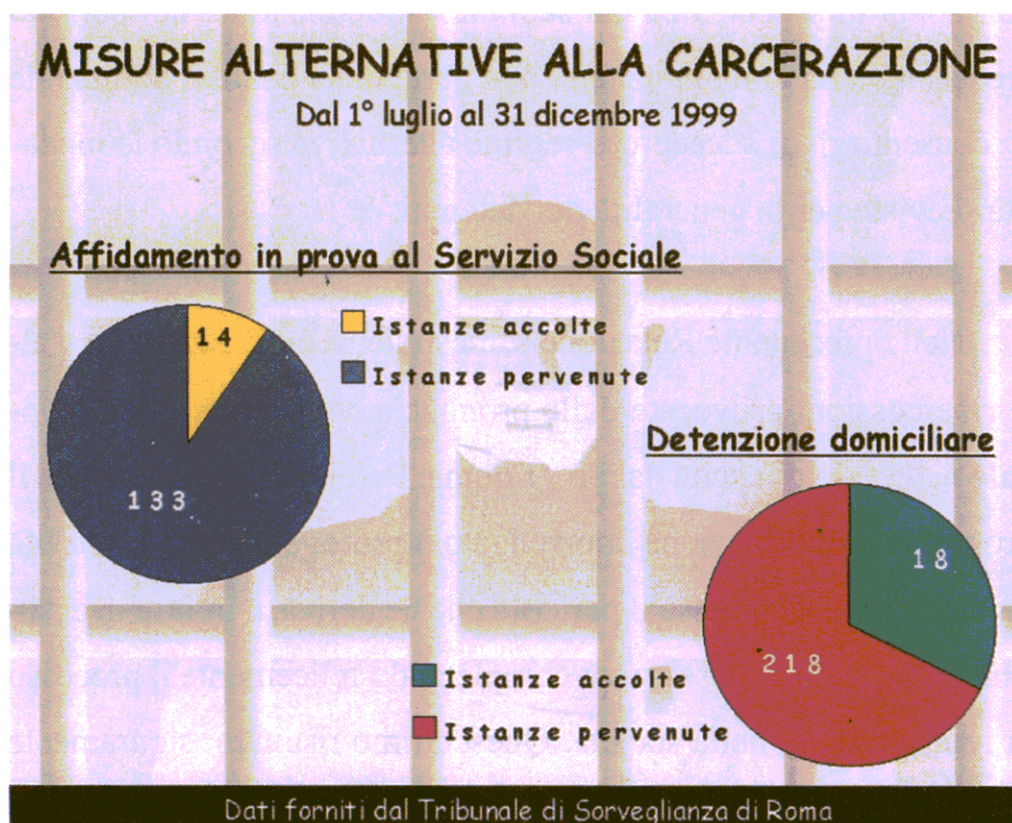
diziaria e legati alla loro posizione processuale, senza alcuna relazione con il programma speciale di protezione.



Secondo l'art. 13 ter della legge 82/1991, anche i detenuti ammessi allo speciale programma di protezione possono accedere alle misure alternative alla detenzione previste nel capo VI della legge 26 luglio 1975, n. 354 (come ad esempio la possibilità di espia-re parte della pena in regime di detenzione domiciliare). La procedura di accesso a tali misure per i collaboratori della giustizia prevede però modalità diverse da quelle vigenti per il resto della popolazione carceraria. Essi infatti possono ottenere il regime alternativo indipendentemente dai limiti di pena e la decisione in meri-

to è di competenza del Tribunale di Sorveglianza di Roma, previo parere, non vincolante, della Commissione Centrale, che lo emette dopo aver acquisito informazioni dal Pubblico Ministero presso il giudice competente per i reati in ordine ai quali è stata prestata la collaborazione.

Il grafico che segue indica il rapporto, registrato negli ultimi sei mesi del 1999, tra le istanze di affidamento in prova al servizio sociale e di detenzione domiciliare pervenute da titolari del programma di protezione e quelle accolte dal Tribunale di Sorveglianza di Roma.



L'art. 13 ter della legge 82/1991 stabilisce, come si è visto, che i collaboratori della giustizia possano usufruire dei benefici penitenziari senza necessariamente aver scontato un periodo minimo di pena in carcere. Si tratta di un regime derogatorio, che è inscindibilmente connesso alla permanenza nel programma di protezione, come è stato ribadito dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 227 del 7/11 giugno 1999.

Di conseguenza, colui che perde a qualunque titolo il programma di protezione, anche senza aver commesso violazioni del medesimo, non dovrebbe più usufruire dei benefici penitenziari. È quindi altamente probabile il suo ritorno in carcere, a meno che non abbia in precedenza già scontato in detenzione, nel periodo precedente alla collaborazione, una parte della pena di durata tale da consentirgli di accedere al regime alternativo secondo le modalità previste per la generalità dei detenuti.

Nella precedente Relazione semestrale, si è già fatto cenno alle ripercussioni provocate dalla pronuncia della Corte Costituzionale nella fase di uscita dal programma. Può infatti accadere che il programma di protezione non venga più prorogato perché l'attività collaborativa, e con essa il pericolo che ne deriva, è in fase di esaurimento e che l'interessato sta completando felicemente il processo di reinserimento nella società. Quest'ultimo risultato, sicuramente positivo, rischia di essere vanificato se il collaboratore viene di

nuovo rinchiuso in carcere perché perde, assieme al programma, i benefici penitenziari.

In questi casi, la Commissione Centrale informa la Magistratura di Sorveglianza, competente a decidere sulla concessione delle misure alternative, che la revoca del programma non discende da condotte imputabili al collaboratore, bensì da fattori oggettivi.

È il caso di ricordare, per una più completa comprensione del problema, che il disegno di legge di riforma della protezione contiene un aspetto innovativo della disciplina sui benefici penitenziari. Viene previsto infatti che l'accesso alle misure alternative al carcere per le persone ammesse allo speciale programma di protezione possa avvenire solo se esse abbiano scontato almeno un quarto della pena inflitta o dieci anni, nel caso di ergastolo.

2. L'assistenza

a) Le spese per l'assistenza economica

La legge 82/1991 ha stabilito che gli interventi di assistenza a favore dei collaboratori della giustizia contenuti nei programmi speciali di protezione siano dovuti solo se servano ad assecondare efficacemente le misure di protezione disposte. Essi devono quin-

di assicurare un minimo sostegno economico che non vanifichi le misure tutorie concretamente realizzate.

Il grafico che segue mostra le percentuali di spesa relative al secondo semestre 1999.



Si può notare che le voci di spesa riguardano essenzialmente i canoni di locazione delle abitazioni in cui vengono trasferite le persone protette, gli assegni mensili di mantenimento e il rimborso delle spese legali per i fatti commessi anteriormente alla collaborazione.

L'assegno mensile viene adeguato ogni anno, secondo quanto previsto dal regolamento adottato il 24 novembre 1994 dai Ministri