

differenziato da quello dei collaboratori provenienti dal crimine. Tale iniziativa è scaturita dal bisogno di dare una risposta concreta al senso di frustrazione lamentato da diversi testimoni nel dover sottoscrivere lo stesso programma previsto per i collaboratori con un passato criminale. Detto programma prevede:

1. l'eliminazione di qualsiasi riferimento a trascorsi criminali (ad esempio, i testimoni non sottoscrivono l'obbligo, espressamente richiesto agli altri collaboratori, di non commettere reati);
2. la previsione di una sistemazione abitativa non inferiore a quella goduta nella località di provenienza;
3. l'assistenza legale in tutti i casi in cui il testimone assuma la qualità di persona offesa dal reato e si costituisca parte civile nel procedimento in cui rende la propria testimonianza.

In alcuni casi, inoltre, la Commissione ha concesso il programma senza trasferire il teste in altra località o lo ha trasferito in una località vicina a quella di origine, da lui indicata. Siffatte decisioni sono state adottate su richiesta degli interessati, ai quali il dover lasciare la località d'origine in conseguenza della scelta, indubbiamente di alto valore civico e morale, di collaborare con la giustizia appariva una misura penalizzante e punitiva.

Nell'adottare tali decisioni, la Commissione ha acquisito tutti gli elementi sulla situazione di pericolo, concludendo che quest'ul-

tima, pur essendo elevata, era compatibile con un'attuazione del programma in sede locale. Tale prassi non potrà però essere generalizzata, ma dovrà essere valutata volta per volta, in relazione alla collaborazione e alla provenienza del pericolo, in modo da assicurare il fine primario del programma, e cioè la sicurezza del destinatario.

Per quanto riguarda l'attività di reinserimento sociale, nel secondo semestre del 1999 4 testimoni sono fuoriusciti dal programma, su loro richiesta e parere favorevole dell'Autorità giudiziaria proponente.

In tali casi, la Commissione ha deliberato in favore degli interessati la capitalizzazione delle misure di assistenza, e cioè un finanziamento quantificato sull'importo mensile delle predette misure moltiplicato per un determinato numero di mesi. Nel quadro di una maggiore attenzione alla fase di rientro dei testimoni nella vita di tutti i giorni, la Commissione ha stabilito, in linea di massima e salve eventuali esigenze da valutare caso per caso, di commisurare la "capitalizzazione" su un periodo di 24 mesi, anziché su 12, come per i collaboratori provenienti dal crimine, in modo da erogare importi più elevati.

Nel semestre in esame, il predetto Collegio ha anche deliberato, su richiesta motivata degli interessati e con l'assenso dell'Auto-

rità giudiziaria proponente, l'aumento dell'assegno mensile di mantenimento nei confronti di **2** testimoni.

Un discorso a parte deve farsi per il reinserimento lavorativo dei testimoni, che rientra nelle generali difficoltà di assicurare un lavoro alle persone che collaborano con la giustizia. Non esiste, nella legge attuale, alcuno strumento in tal senso, bensì tutto è demandato all'attività di intermediazione del Servizio Centrale con datori di lavoro privati, enti pubblici, aziende municipalizzate, società di servizi. In tale contesto, si cerca di privilegiare un canale per i testimoni, anche se vi sono oggettive difficoltà, dovute all'assenza di norme che garantiscano un loro accesso diretto al mondo del lavoro e al difficile momento occupazionale. Il Servizio è tuttavia riuscito, tramite l'operato congiunto della sezione speciale testimoni e di quella per il reinserimento lavorativo, ad ottenere, nel semestre in esame, qualche risultato, contribuendo in maniera determinante a procurare una sistemazione lavorativa stabile a **2** testimoni e a **3** familiari.

Tale attività si è anche indirizzata al mantenimento del lavoro per coloro che ne erano titolari prima dell'ingresso nella protezione. L'obiettivo primario è quello di trasferire il posto di lavoro in un ufficio dell'Ente pubblico o impresa privata di appartenenza situato in una località non a rischio. Se ciò presenta difficoltà, si ricorre alla conservazione dell'impiego tramite l'aspettativa per i dipendenti

pubblici o analoghi strumenti previsti dai contratti di lavoro per quelli privati. Nel caso di dipendenti di piccole o medie imprese, che non dispongono di articolazioni sul territorio, si cerca di procurare, in località protetta, un lavoro analogo a quello precedente, sotto i profili del trattamento economico e delle mansioni esercitate.

La citata sezione speciale si occupa anche dei rapporti tra i testimoni protetti vittime del racket e dell'usura e gli Organi dello Stato preposti alle misure di sostegno economico in questo settore. Tale attività consiste nell'agevolare gli adempimenti richiesti dalla legge per ottenere, se spettanti, mutui facilitati per ripristinare le precedenti imprese o crearne di nuove. Essa si concreta anche nel coinvolgimento di Istituti di credito per ottenere, su richiesta degli interessati, finanziamenti allo stesso scopo.

Nella competenza della sezione speciale testimoni rientrano infine tutti gli aspetti assistenziali relativi a questi ultimi. Il traguardo che ci si propone di raggiungere è quello di assicurare ai testi di giustizia un impatto non traumatico né penalizzante con il sistema della protezione, cercando di fornire una soluzione adeguata alle loro necessità. Ciò vale in particolare per quelle connesse ai diritti fondamentali di ogni individuo (istruzione, salute, benessere personale e familiare). La risposta professionale cui sono chiamati gli operatori della protezione nei confronti dei testimoni protetti deve porsi come scopo di impedire che l'iscrizione scolastica di un

figlio, una prestazione medica o un qualunque adempimento burocratico generino difficoltà, contrasti o tensioni con ricadute sulla qualità della vita degli interessati.

b) Le problematiche

I principali nodi da risolvere sui testimoni di giustizia sotto protezione riguardano il loro trattamento durante il programma e la fase di uscita da quest'ultimo, che deve fornire prospettive concrete di reinserimento sociale.

In relazione alla prima fase, è opportuno riflettere sul tipo di protezione che le Istituzioni possono dare. Il programma di protezione è infatti basato essenzialmente sul trasferimento in una località segreta e sulla schermatura dell'identità. Il trasferimento, e le difficoltà ambientali che esso comporta, sono vissuti spesso dai testimoni in maniera più sofferta rispetto ai collaboratori provenienti dal crimine. Il testimone infatti riflette amaramente che il suo contributo alla verità e alla giustizia ha avuto come effetto il dover lasciare città, amici e relazioni per ricominciare tutto in un altro luogo. Per questo, diversi tra essi chiedono di essere protetti nel loro domicilio di origine, o perlomeno, di non essere costretti a cambiare Regione.

Come già accennato, la Commissione Centrale, alla quale è

demandato il compito di stabilire il contenuto del programma, non è rimasta insensibile a tali esigenze. Essa ha perciò iniziato ad ammettere al programma di protezione alcuni testimoni senza spostarli dalla località di origine, individuando le misure di sicurezza più adatte in collaborazione con il Servizio Centrale di Protezione e le Autorità locali di Pubblica Sicurezza. Un sistema di protezione "rafforzato" in località d'origine potrebbe costituire, in futuro, un incentivo per i nuovi testimoni, che non sarebbero più costretti alla difficile scelta "collaborazione=allontanamento".

Un altro problema da non sottovalutare è quello della libertà di circolazione dei testi protetti sul territorio. Essi, nella loro qualità di cittadini ai quali lo Stato deve sicuramente gratitudine, manifestano infatti disagio per le limitazioni di spostamenti per motivi di sicurezza, soprattutto quelle relative al ritorno in località d'origine per incontrare familiari non sottoposti al programma o per il disbrigo di affari personali. Il Servizio Centrale di Protezione sta cercando di valutare con attenzione tali esigenze, conciliando i legittimi interessi del teste con i necessari aspetti di sicurezza. Si sono compiuti notevoli passi in questa direzione, consentendo con frequenza maggiore che in passato i rientri temporanei dei testi in località d'origine o i loro spostamenti per brevi periodi fuori da quella protetta. La situazione potrà ulteriormente migliorare se, a fronte di una sempre maggiore apertura istituzionale degli organi della protezione, le richieste dei testimoni di una maggior libertà di

movimento saranno ragionevoli e fondate. È chiaro che il sistema della protezione deve dimostrare antenne particolarmente sensibili alle legittime esigenze dei testimoni. Ciò potrà essere più facile se anche questi ultimi assumeranno un atteggiamento di collaborazione con gli operatori della protezione, cosicché possano evitarsi contrapposizioni rigide da ambo le parti.

Queste considerazioni sono valide anche per tutti gli aspetti della vita dei testi durante la protezione. Si è affermata, nel corso del tempo, la necessità di gestire separatamente le loro problematiche rispetto a quelle dei collaboratori con trascorsi criminali. Ciò significa, in concreto, dare qualcosa in più ai testi, proprio per evitare loro di vivere un'esistenza blindata, piena di limitazioni e divieti. Questo qualcosa in più deve necessariamente tradursi in interventi mirati a prevenire e attenuare ogni possibile disagio. Una corretta ed efficace assistenza ai testi protetti deve dunque rispondere prontamente, con soluzioni idonee, ai problemi di sistemazione alloggiativa, assistenza economica, situazioni patrimoniali pregresse, inserimento nella località protetta. Si dovrà quindi sviluppare una cultura della protezione, di cui sono già state poste le basi, che veda nel testimone di giustizia non un problema burocratico da rimuovere, bensì un cittadino da sostenere durante la protezione e al quale garantire, in futuro, un soddisfacente progetto di vita.

Appare opportuno, a questo punto, riportare l'attenzione sulla

fase di uscita dal programma e di reinserimento nella vita quotidiana. Nelle pagine precedenti, si è avuto modo di riferire sulle iniziative adottate in merito dalla Commissione Centrale e dal Servizio Centrale di Protezione: finanziamenti per il reinserimento tramite la "capitalizzazione" delle misure di assistenza, attività per agevolare il reperimento di posti di lavoro e il mantenimento di quelli ricoperti in precedenza, interessamento degli Organi preposti alle misure risarcitorie per i testi protetti vittime del racket e dell'usura.

A tale proposito, va aggiunto che diversi testimoni sotto protezione erano titolari, in località d'origine, di imprese artigianali o commerciali. Si pone quindi il problema di ricostituire in un altro luogo un'attività analoga, che possa garantire un tenore di vita di livello assimilabile a quello goduto prima dell'ingresso nella protezione. Ciò comporta sia la liquidazione della precedente attività a condizioni soddisfacenti, sia l'individuazione e la creazione di quella nuova.

La Commissione Centrale ha autorizzato, in diversi casi, il teste protetto a servirsi dell'opera di legali e consulenti commerciali e finanziari di sua fiducia per liquidare la vecchia attività e impiantare la nuova. Gli onorari di tali professionisti sono stati pagati dal Servizio Centrale di Protezione, su provvedimento della Commissione.

c) Le proposte

Il testo del disegno di legge di riforma della protezione, nella versione approvata dalla Commissione Giustizia del Senato, contiene, nella parte relativa ai testimoni, alcune modifiche rispetto a quello presentato nel marzo 1997.

In primo luogo, è stato introdotto nell'art. 2 del disegno di legge, che riforma l'art. 9 della legge 82/1991, un comma (il n. 4), che prevede un minor rigore per l'ammissione dei testimoni alle speciali misure di protezione. Mentre infatti per i collaboratori provenienti dal crimine si richiede, oltre al grave e attuale pericolo nascente dall'attività collaborativa, anche una serie di requisiti sul contributo (novità, attendibilità, completezza, e attinenza ai delitti più gravi), per i testimoni è sufficiente la sussistenza del pericolo derivante dalla collaborazione e l'inadeguatezza delle ordinarie misure di protezione.

Una significativa novità viene stabilita nell'art. 6 del disegno di legge, e riguarda il reinserimento sociale dei testimoni. Mentre l'originaria stesura del testo demandava i relativi interventi ad un successivo regolamento interministeriale, il testo emendato dalla Commissione Giustizia ha eliminato quest'ultima parte. Nell'attuale versione, è stabilito che la Commissione Centrale, oltre a garantire l'adeguamento delle misure di assistenza economica erogate

durante la protezione al precedente tenore di vita degli interessati, debba agevolare il rientro dei testi nel sistema economico, indicando le forme, i modi e gli importi necessari. Come si è osservato nelle pagine precedenti, la Commissione ha indirizzato già da tempo la propria attività in questa direzione attraverso la prassi della capitalizzazione delle misure di assistenza, che altro non è se non un intervento finanziario per il reinserimento sociale.

A tale proposito, va osservato che sarebbe utile valutare l'opportunità di inserire, durante il successivo iter parlamentare del disegno di legge, anche una norma che assicuri ai testi un canale preferenziale di accesso al mondo del lavoro. Nell'esperienza maturata in questi anni, si sono infatti registrati alcuni casi in cui i testi hanno espresso la loro aspirazione ad un reinserimento sociale tramite un lavoro dipendente piuttosto che con il supporto di un sostegno finanziario. Come si è esposto nelle pagine precedenti, la sinergia tra Servizio Centrale di Protezione, Enti pubblici e società di intermediazione private ha consentito una collocazione lavorativa di alcuni testimoni. Si è trattato però di risultati ottenuti con grandi sforzi ed in tempi tutt'altro che brevi. Una soluzione concreta in questo senso potrebbe essere rappresentata da una norma che preveda l'inclusione dei testimoni di giustizia e dei loro familiari tra le categorie "protette" ai fini dell'avviamento al lavoro, al pari dei familiari delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

PARTE SECONDA

LE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

La cooperazione internazionale: Il Seminario europeo

Nel quadro della cooperazione internazionale nel settore dei collaboratori della giustizia, l'Italia ha ulteriormente sviluppato la posizione che la vede ormai da anni in primo piano. Nel secondo semestre 1999, l'iniziativa più significativa è stata rappresentata dal Seminario Europeo sui collaboratori della giustizia.

Detto Seminario, organizzato dal Ministero dell'Interno in cooperazione con quello della Giustizia nell'ambito del programma FALCONE patrocinato dall'Unione Europea, che ha anche sostenuto la maggior parte dei relativi oneri finanziari, è stato progettato per approfondire i profili di natura giudiziaria e tutoria adottati nei Paesi dell'Unione Europea sul problema dei collaboratori della giustizia e per studiare linee programmatiche per lo sviluppo della cooperazione giudiziaria e di polizia nel settore.

La presidenza del Seminario è stata affidata al Vice Capo della Polizia - Direttore Centrale della Polizia Criminale, per la parte relativa alla sicurezza e alla tutela delle persone sottoposte a protezione per la loro attività di collaborazione con la giustizia, e al Pro-

curatore Nazionale Antimafia, per gli aspetti concernenti la cooperazione e l'assistenza giudiziaria nell'utilizzo delle dichiarazioni delle predette. All'iniziativa hanno partecipato delegazioni inviate da Austria, Belgio, Canada, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Irlanda, Olanda, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Spagna e U.S.A. nonché esponenti del Tribunale Internazionale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia, dell'Istituto Interregionale per lo studio del crimine delle Nazioni Unite, dei Segretariati Generali del Consiglio dell'Unione Europea e della Commissione Europea, dell'Ufficio Europeo di Polizia (Europol) e dell'Associazione scozzese degli Ufficiali Superiori di polizia, oltre a numerosi esponenti del Ministero dell'Interno, di quello della Giustizia, della Magistratura e delle Forze di Polizia italiani.

I lavori, che hanno avuto luogo a Roma dal 21 al 23 settembre 1999, sono stati inaugurati dall'Italia nella persona del Direttore Generale della Pubblica Sicurezza, alla presenza dei Comandanti Generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, del Direttore Generale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Prefetto di Roma. Nella giornata di chiusura, sono intervenuti il Sottosegretario all'Interno On.le Giannicola SINISI e il Sottosegretario alla Giustizia On.le Marianna LI CALZI.

Il tema del Seminario era quello della tutela dei collaboratori della giustizia e dell'acquisizione delle loro dichiarazioni in sede

processuale nei vari ordinamenti, e l'individuazione, nel settore, di forme di cooperazione e strategie operative comuni.

La prima giornata è stata dedicata, con la presentazione di specifiche relazioni illustrative, alle caratteristiche dei sistemi di protezione di Italia, Germania, Spagna, Usa e Canada; nella seconda, i lavori sono stati incentrati sugli aspetti dell'assistenza giudiziaria e nell'acquisizione processuale delle deposizioni dei collaboratori della giustizia, con relazioni delle delegazioni italiana, francese e statunitense.

Al termine dei lavori, l'Assemblea ha approvato, dopo un ampio dibattito fra i componenti delle delegazioni, un documento programmatico, contenente alcune possibili, future ipotesi di cooperazione nella tutela e nell'assistenza giudiziaria nel settore dei collaboratori della giustizia. Tali ipotesi dovrebbero svilupparsi intorno ai seguenti punti:

- l'istituzione, nei Paesi che ne siano privi, di Uffici di Polizia specializzati nella protezione e nell'eventuale assistenza ai collaboratori della giustizia e ai loro familiari;
- le forme di collaborazione, di formazione comune e reciproca assistenza, tramite accordi bilaterali o multilaterali, tra gli Organi di Polizia incaricati della protezione;
- l'incremento dell'assistenza giudiziaria fra i diversi Stati per l'au-

dizione 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.

Il documento è stato sottoposto ai Segretariati Generali del Consiglio dell'Unione Europea e della Commissione Europea, per l'ulteriore valutazione da parte dei singoli Stati.

Il Seminario Europeo ha rappresentato indubbiamente un momento importantissimo nella fase dei rapporti internazionali nel settore dei collaboratori della giustizia. Esso ha infatti consentito un significativo momento di confronto sulle strategie adottate in materia dai vari Stati dell'Unione Europea, oltre a costituire il primo passo per l'eventuale istituzione di una "rete" di cooperazione tra Organi di Polizia.

Per quanto riguarda l'ulteriore attività nel settore dei rapporti internazionali, il Servizio Centrale di Protezione ha inviato, su richiesta del Consiglio d'Europa, un proprio rappresentante all'incontro di apertura del programma "Octopus II" patrocinato da tale Istituzione e tenutosi a Bratislava (Slovacchia) alla fine del settembre 1999. Detto programma è destinato ai Paesi dell'Europa Centro-orientale, nel quadro di un'attività di scambio di esperienze