

e cooperazione finalizzata a consentire a questi ultimi di dotarsi di normative ed apparati per la lotta al crimine organizzato.

Nel corso dell'incontro, in relazione alla materia della protezione dei collaboratori della giustizia e dei testimoni, i rappresentanti di Italia, Germania e Gran Bretagna hanno illustrato le caratteristiche dei sistemi in vigore nei rispettivi Paesi.

Nell'ambito dei rapporti bilaterali con i singoli Stati, il Servizio Centrale di Protezione è intervenuto, con una propria delegazione, ai lavori del Comitato Italia-U.S.A., svoltisi a Roma dal 13 al 15 ottobre 1999. I temi all'ordine del giorno erano relativi all'approfondimento della cooperazione tra i due Paesi nel contrasto alle varie forme di criminalità organizzata. Nel settore dei collaboratori della giustizia, si è stabilito di continuare i rapporti già da tempo proficuamente avviati, in particolare nel ricorso alla videoconferenza ogni volta che le rispettive Autorità giudiziarie richiedano l'audizione di persone sotto protezione.

Nel quadro della reciproca collaborazione con il Servizio Protezione della Bundeskriminalamt - la Polizia federale tedesca - un funzionario di tale Organo ha trascorso, nel mese di ottobre 1999, un periodo di applicazione pratica presso il Servizio Centrale di Protezione, al fine di migliorare le proprie conoscenze specialistiche.

Nel mese di novembre 1999, sempre nell'ottica dei rapporti bilaterali con gli Organi di Stati esteri che si occupano della protezione, il Direttore del Servizio Centrale di Protezione si è recato a Bratislava su invito dell'Ufficio per la protezione dei testimoni della Polizia slovacca. La visita, che si inserisce nello scambio di relazioni che i due Uffici portano avanti da due anni, era finalizzata all'acquisizione, da parte slovacca, di elementi per introdurre in quel Paese un sistema per l'audizione in videoconferenza dei testimoni protetti.

CAPITOLO II

Verso la riforma del sistema: Il disegno di legge

Nell'ottobre 1999, la Commissione Giustizia del Senato ha approvato, in sede referente, il disegno di legge di modifica della protezione e del trattamento sanzionatorio di coloro che collaborano con la giustizia (A.S. 2207), presentato dal Governo nel marzo 1997. Alla fine del 1999, il testo era in fase di esame per la definitiva approvazione da parte del Senato.

È opportuno riassumere sinteticamente le linee ispiratrici del provvedimento, per poi soffermarsi sugli emendamenti apportati dalla Commissione Giustizia.

Tali linee sono le seguenti:

1. una selezione rigorosa delle collaborazioni, ispirata al contenuto di esse e al pericolo che ne deriva. Sotto il profilo contenutistico, la protezione speciale viene riservata alla collaborazioni che presentino carattere di novità, attendibilità, completezza e indispensabilità e siano relative ai reati di cui all'art. 51, comma 3 bis del Codice di procedura penale (associazione di tipo mafioso, sequestro di persona a scopo di estorsione, traffico di stu-

pefacenti) nonché ai delitti di terrorismo; sotto il profilo del pericolo, quest'ultimo viene definito in relazione ad alcune caratteristiche, quali la capacità di intimidazione dell'organizzazione criminale contro cui le dichiarazioni sono rese.

2. La creazione di un "doppio binario" delle misure di protezione, consistente nel programma speciale di protezione o, in alternativa, in misure ordinarie rafforzate adottabili dall'Autorità locale di pubblica sicurezza.
3. La previsione che la revoca della custodia cautelare nei confronti di chi collabora con la giustizia sia subordinata alla sussistenza di elementi che consentano di escludere l'attualità di collegamenti con il crimine.
4. La separazione del momento tutorio da quello premiale, e cioè lo svincolo tra ammissione al programma - che è uno strumento di sicurezza - e la concessione dei benefici penitenziari.
5. La previsione di concedere i benefici penitenziari solo se il collaboratore condannato ha espiato in carcere almeno un quarto della pena o dieci anni, nel caso di ergastolo.
6. La trasparenza nella fase di acquisizione delle dichiarazioni attraverso la redazione di un verbale illustrativo, in cui la persona che

intende collaborare deve indicare entro un periodo ristretto di tempo i fatti criminali di cui è a conoscenza.

7. La fissazione di strategie precise per il reinserimento sociale dei minori protetti e dei testimoni, e per la conservazione del posto di lavoro eventualmente ricoperto all'ingresso nella protezione.
8. L'indicazione di nuove regole sull'acquisizione dei patrimoni dei collaboratori di giustizia che non siano testimoni. Essi dovranno indicare i loro beni frutto di attività illecite e trasferirli allo Stato.
9. L'incentivazione dell'uso della videoconferenza per l'esame dibattimentale dei collaboratori della giustizia.

I principi elencati mirano a costruire un sistema della protezione più articolato ed ispirato a regole certe, che, pur senza disincentivare il fenomeno della collaborazione, evitano che quest'ultima diventi una sorta di cambiale in bianco da negoziare ad arbitrio di chi la presta. La necessità avvertita in questi anni è infatti quella di dare la maggior trasparenza possibile al patto tra lo Stato e i collaboratori, per fugare ogni sospetto su un uso strumentale di questi ultimi, che, per generale riconoscimento, hanno dato un fondamentale contributo nell'azione contro le più complesse forme di criminalità.

La Commissione Giustizia ha sensibilmente emendato il testo presentato nel 1997, intervenendo su vari punti.

È stato mantenuto il principio della graduazione delle misure di protezione e la differenziazione tra speciali misure adottabili dall'Autorità locale di pubblica sicurezza e programma speciale. Il testo approvato dalla Commissione ha però eliminato ogni riferimento all'indispensabilità della collaborazione, ritenendo tale requisito di difficile accertamento e limitandosi a ribadire la novità, completezza ed attendibilità delle dichiarazioni. Di conseguenza, il collaboratore della giustizia verrebbe ammesso al programma solo se le speciali misure di protezione si rivelassero inadeguate al livello del pericolo. Nel testo originario del disegno di legge, invece, l'ammissione al programma era riservata ai contributi indispensabili per colpire le connotazioni strutturali delle organizzazioni criminali, mentre, per le altre collaborazioni da cui scaturiva comunque un pericolo, si sarebbe provveduto tramite le misure speciali di protezione.

Il testo della Commissione ha inoltre, rispetto a quello originario, accentuato ulteriormente la differenziazione tra testimoni e collaboratori provenienti dal crimine. Come già accennato nella parte del presente elaborato relativa ai testimoni, è infatti stata affidata alla Commissione Centrale sia la fissazione di misure di assistenza economica che garantiscano ai testimoni un tenore di vita

adeguato a quello anteriore all'entrata nel sistema tutorio, sia la determinazione delle misure, anche finanziarie, per il reinserimento sociale. Il precedente testo affidava invece tali fasi ad un successivo atto regolamentare.

È stato inoltre previsto uno specifico divieto, per chi intende collaborare con la giustizia, di incontrare e contattare altri collaboratori. Lo scopo di tale disposizione è di evitare che le dichiarazioni possano essere concordate preventivamente tra questi ultimi.

Il testo approvato dalla Commissione Giustizia ha introdotto una disposizione innovativa, non presente nel disegno di legge originario, relativa alla modifica dell'art. 106 del Codice di Procedura Penale sulla incompatibilità della difesa di più imputati nello stesso procedimento. La modifica stabilisce il divieto per i legali di assumere la difesa di più imputati che abbiano reso dichiarazioni a carico di un altro imputato nel medesimo procedimento o in uno connesso. Nei casi in cui, nelle indagini preliminari, si verifichi l'incompatibilità sopra descritta, il giudice emetterà un'apposita ordinanza, provvedendo alle necessarie sostituzioni a norma dell'art. 97 del medesimo Codice. Si cerca così di impedire che gli avvocati che assumono la difesa di più collaboratori possano trasmettere a questi ultimi, sia pure inconsapevolmente e in buona fede, fatti e circostanze relativi alle dichiarazioni, con possibili compromissioni della genuinità e trasparenza dei contributi collaborativi.

La Commissione Giustizia ha anche inserito un "tetto" all'importo massimo dell'assegno mensile di mantenimento erogabile ai collaboratori ammessi a programma, che non dispongano di fonti di reddito e non possano esercitare attività lavorativa. Esso non potrà superare di cinque volte l'assegno sociale previsto dall'art. 3, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Per accentuare ulteriormente la trasparenza in materia di trattamento economico dei collaboratori, è previsto che un eventuale superamento di tale limite massimo debba essere adottato con un provvedimento motivato della Commissione Centrale, solo quando ricorrono particolari circostanze influenti sulle esigenze di mantenimento in stretta connessione con quelle di tutela del soggetto sottoposto a protezione. Il provvedimento potrà essere acquisito dal giudice del dibattimento, su richiesta della difesa dei soggetti a carico dei quali sono utilizzate le dichiarazioni del collaboratore.

Per quanto riguarda il delicato momento della formazione della collaborazione, il disegno di legge governativo prevede un nuovo strumento, definito "verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione". In sostanza, coloro che intendono collaborare con la giustizia devono rendere al Procuratore della Repubblica, entro centottanta giorni dal momento in cui hanno manifestato tale volontà, le loro dichiarazioni, che vengono raccolte nel citato verbale. In esso, l'interessato deve dare tutte le notizie utili per ricostruire i fatti più gravi a sua conoscenza e quelle per individuare i loro

autori, nonché le informazioni di cui dispone per individuare e sequestrare beni, suoi o di altri, frutto di attività criminose. L'introduzione del verbale illustrativo è finalizzata ad evitare che chi intende collaborare con la giustizia possa utilizzare le conoscenze di cui è in possesso per chiedere vantaggi sempre maggiori alle Istituzioni. Egli deve dire in breve tempo quello che sa, evitando sia di riferire su fatti che conosce solo indirettamente, sia di graduare le dichiarazioni nel tempo a proprio arbitrio.

A tale proposito, il testo emendato dalla Commissione Giustizia ha lasciato sostanzialmente immutato quello originario, introducendo tuttavia un aspetto sanzionatorio. Viene cioè previsto che le speciali misure di protezione non possano essere concesse, e, se concesse, vengano revocate, nei confronti dei collaboratori che non rendano le dichiarazioni entro i centottanta giorni.

Il testo della Commissione Giustizia subordina inoltre alla sottoscrizione del verbale illustrativo la concessione delle circostanze attenuanti previste dal Codice Penale per la collaborazione.

Sul problema della situazione patrimoniale dei collaboratori, il predetto testo interviene in modo ancor più severo rispetto alla versione originaria. In quest'ultima, il collaboratore era tenuto, su espresso impegno assunto in sede di ammissione alla protezione speciale, a versare il denaro e i beni frutto dell'attività criminosa, indicando nel verbale illustrativo le notizie utili ad individuare

quelli di proprietà o in disponibilità sua e dei componenti del gruppo criminale di cui faceva parte. L'elusione di tale impegno costituiva fatto valutabile ai fini della revoca delle misure. La disposizione era ispirata ad una logica di rigore e trasparenza, secondo la quale non è accettabile che chi può continuare a disporre di redditi acquisiti per via delittuosa possa per giunta accedere ai benefici della collaborazione.

Nel testo della Commissione Giustizia, la mancata indicazione dei beni nel verbale illustrativo comporta la non concessione o la revoca delle speciali misure di protezione. Viene quindi accentuato l'aspetto sanzionatorio della mancata o falsa indicazione dei beni, che diventa automaticamente causa di perdita della protezione, anziché elemento da valutare in un procedimento di revoca della stessa.

In relazione infine all'incremento dell'uso della videoconferenza per l'esame dei collaboratori, il testo della Commissione ha soppresso le norme contenute nel disegno di legge governativo, in quanto le ha ritenute assorbite nella nuova disciplina del settore, regolamentata dalla legge 7 gennaio 1998, n. 11, approvata successivamente alla presentazione del disegno di legge.

Al riguardo, occorre però aggiungere che è stata da tempo prospettata, da parte del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, l'e-

ventualità di modificare parzialmente le norme sulla videoconferenza per i collaboratori della giustizia. L'ipotesi di modifica consiste nel sostituire l'ausiliario del giudice, incaricato di attestare le generalità del collaboratore, con un ufficiale di polizia giudiziaria scelto fra coloro che non svolgono, e non abbiano svolto, attività investigativa sul soggetto escusso. Lo scopo della modifica suggerita è quello di evitare ogni possibile disvelamento del luogo in cui si svolge l'audizione a distanza, facendo in modo che esso sia noto solo ad un numero ristrettissimo di persone addette alla tutela. In alternativa, si potrebbe anche prevedere che l'ausiliario del giudice venga scelto in un numero circoscritto di elementi preselezionati su criteri di affidabilità e riservatezza.

In definitiva, le modifiche al testo apportate dalla Commissione Giustizia del Senato incidono più sui momenti del processo formativo della collaborazione e sui suoi risvolti processuali che su quello della gestione dei soggetti. In tale ottica si spiega la linea di maggior rigore, rispetto al testo presentato nel marzo 1997, seguita dalla Commissione su temi particolarmente delicati, quali gli incontri fra i collaboratori, l'indicazione dei beni di provenienza illecita, la perentorietà dei termini per la sottoscrizione del verbale illustrativo.

Come già accennato, alla fine del 1999 il predetto testo non era ancora stato approvato dal Senato. Non resta quindi che attendere l'ulteriore esito, in tempi auspicabilmente brevi, del dibattito istituzionale.

PAGINA BIANCA

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come si può evincere dalla lettura della presente Relazione, nel secondo semestre del 1999 il numero dei collaboratori della giustizia entrati nel sistema della protezione speciale ha registrato un aumento di 18 unità rispetto ai primi sei mesi dello stesso anno, mentre nello stesso periodo quello dei familiari ha registrato un calo di 101 unità.

Quest'ultima contrazione ha dunque provocato una diminuzione del numero complessivo delle persone protette.

Per quanto riguarda l'afflusso nel sistema, sono diminuite le proposte di misure urgenti e quelle di programma speciale. Tale conseguenza non può però essere ricollegata ad una minore volontà di collaborare con la giustizia, bensì ad una maggiore selezione degli apporti collaborativi nella fase che precede la richiesta di protezione speciale. Quest'ultima è stata infatti concepita dal Legislatore come un istituto eccezionale, da riservare a situazioni in cui il pericolo scaturito dalle dichiarazioni era di livello così elevato da togliere efficacia ai mezzi di tutela ordinari. Il programma speciale di protezione è dunque, in tale visione, uno strumento da utilizzare in favore di coloro che hanno fornito un contributo importante contro complessi fenomeni criminali.

Questa selezione qualitativa non costituisce dunque una barriera alla volontà collaborativa, bensì un corretto uso della protezione speciale volto a salvaguardare la sua efficacia nel tempo. Un ricorso senza limiti ai programmi di protezione non potrebbe infatti che provocare, in poco tempo, la paralisi del sistema. Le dimensioni quantitative di quest'ultimo restano in ogni caso di tutto rispetto, come dimostra la media di afflusso, che, pur essendo diminuita nel semestre in esame in confronto al passato, resta sempre di un collaboratore e 3-4 familiari ogni tre giorni.

L'aumento complessivo dei collaboratori si può imputare ad un ristagno della fase di uscita dal sistema. Come si è evidenziato nelle pagine precedenti, essa può essere dovuta a diversi fattori.

Uno di essi è il numero e la lunghezza dei processi in cui molti collaboratori sono impegnati, e che richiedono la conferma in dibattimento delle dichiarazioni. Finché tale attività processuale, le cui dimensioni possono essere dedotte dal gran numero di impegni di giustizia cui i collaboratori sono chiamati, perdura nel tempo, si rende necessaria la proroga dei programmi di protezione, in quanto il pericolo per il collaboratore continua a mantenersi elevato.

Vi è inoltre il problema della posizione carceraria del collaboratore. Si è già detto che la perdita del programma di protezione può comportare quella dei benefici penitenziari di cui i collabora-

tori usufruiscono. Essi, quindi, anche se hanno iniziato con risultati positivi un percorso di reinserimento in regime di detenzione domiciliare, rischiano, uscendo dal programma, di dover tornare in carcere, perché raggiunti da eventuali provvedimenti di cumulo di pena per fatti anteriori alla collaborazione.

Anche le difficoltà nel reinserimento sociale rischiano di protrarre oltre il necessario la permanenza del programma. Esse sono legate al problema del lavoro e alla documentazione di copertura. Il reperimento di un posto di lavoro per i collaboratori della giustizia è purtroppo estremamente arduo, anche per i limiti nell'uso dei documenti di copertura. Accade spesso, infatti, che un collaboratore, che ha trovato lavoro con l'identità schermata, rischi di perderlo all'atto dell'uscita dal programma, che comporta il ritiro dei documenti di copertura e la restituzione di quelli reali. L'unico rimedio possibile in questi casi sarebbe la concessione del cambio di generalità, il ricorso al quale, secondo la legge, dovrebbe però essere limitato ai soli casi di inadeguatezza delle altre misure tutorie previste dal programma.

Al momento attuale, la strategia di reinserimento più praticabile, come già accennato in precedenza, è l'incentivazione dell'accesso dei collaboratori a corsi di formazione professionale, che è possibile con i libretti di lavoro di copertura e la conversione successiva con il nome reale degli attestati conseguiti.

Un'altra strada che ha dato buoni frutti è la capitalizzazione delle misure di assistenza. I destinatari di essa hanno infatti intrapreso, con le risorse in tal modo percepite, iniziative economiche che hanno loro permesso di rendersi autonomi. La capitalizzazione ha consentito di ridurre soprattutto il numero dei familiari sotto protezione, la cui fuoriuscita dal programma presenta meno problemi rispetto a quella dei collaboratori. A differenza di questi ultimi, infatti, nei confronti dei familiari non sorgono i problemi, già accennati, degli impegni processuali a lungo termine, né della possibile revoca dei benefici penitenziari. Tale misura è stata inoltre adottata, nel secondo semestre 1999, in favore di 4 testimoni, che hanno così potuto affrancarsi dal programma e tornare ad una vita normale.

Per quanto riguarda la gestione del Servizio Centrale di Protezione, si è già accennato all'integrazione dell'Ufficio sanitario con psicologi della Polizia di Stato, per assicurare un supporto assistenziale alle difficoltà manifestate dalle persone protette nell'affrontare l'inserimento in una località diversa da quella di origine. Tale progetto si sta ulteriormente evolvendo, con la prospettiva di stipulare una serie di accordi e convenzioni con enti esterni, per creare una rete articolata in questo settore.

È inoltre in fase di studio la ristrutturazione e l'adeguamento della banca dati del Servizio Centrale di Protezione, in modo da

garantire sia una miglior funzionalità delle procedure, sia un innalzamento del livello di sicurezza contro eventuali intrusioni. Tale ristrutturazione prevede anche, in un momento successivo, la creazione di un collegamento informatico diretto tra la sede centrale del Servizio e i Nuclei Operativi di Protezione, in modo da rendere più celere lo scambio di informazioni, preservando i necessari criteri di sicurezza.

Il settore dei rapporti internazionali ha conosciuto un importante momento di sviluppo grazie al Seminario Europeo. Come si è avuto modo di rilevare, esso ha rappresentato una significativa occasione di confronto tra i vari Stati dell'Unione Europea sui temi della protezione dei collaboratori della giustizia e dei testimoni. Il documento programmatico approvato al termine dei lavori indica le linee strategiche per uno sviluppo della cooperazione in questo campo, il cui sbocco più interessante, da perfezionare in futuro tramite appositi accordi, potrebbe essere lo scambio delle persone sottoposte a tutela fra i Servizi di protezione dei Paesi dell'Unione.

In conclusione, è di immediata evidenza che il futuro del sistema della protezione è legato al suo riassetto, delineato nel disegno di legge. La ripresa del suo cammino parlamentare, approdato, alla fine del 1999, all'esame dell'Assemblea del Senato, dopo la discussione in Commissione Giustizia, costituisce senz'altro un segnale positivo. È infatti evidente ormai che la soluzione di diversi

problemi del settore (e il riferimento va a toccare soprattutto la differenziazione dei testimoni dai collaboratori provenienti dal crimine) non può essere affrontata su un piano esclusivamente gestionale. Un numero sempre crescente di soggetti istituzionali che si confrontano costantemente con la realtà del pianeta protezione ritiene necessario e urgente un intervento legislativo sul sistema dei collaboratori della giustizia. Le modifiche contenute nel testo di legge di riforma non mirano certo a disincentivare la volontà di collaborare né a mettere in discussione l'utilità di chi compie tale scelta. Esse si propongono tuttavia di migliorare il funzionamento del sistema, in base all'esperienza maturata dopo il 1991, anno in cui fu approvata l'attuale normativa.

In tale prospettiva, non resta che attendere con fiducia il proseguimento dell'esame del disegno di legge in Parlamento, continuando nel frattempo ad utilizzare nel modo più corretto ed efficace possibile gli strumenti giuridici in vigore.