

PREMESSA

L'appuntamento semestrale con la Relazione, prevista dall'art. 16 della legge 15 marzo 1991, n. 82, con la quale il Ministro dell'Interno riferisce al Parlamento la situazione sull'andamento dei programmi di protezione per i collaboratori della giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, è divenuto da tempo un'occasione periodica per un'analisi globale del fenomeno.

Sono ormai passati nove anni dall'entrata in vigore della legge sui collaboratori della giustizia. Essa, nonostante il momento emergenziale in cui fu approvata, ha avuto l'indubbio merito di costruire un sistema omogeneo, in cui i ruoli dell'Autorità giudiziaria e delle Forze di Polizia sono distinti ed equilibrati dalla presenza di un Organo politico-amministrativo, come la Commissione Centrale, cui spetta la decisione sulle fasi di entrata e uscita dal programma di protezione. L'elevato numero di appartenenti a gruppi delinquenziali che hanno optato per la collaborazione con lo Stato depone in favore dell'efficacia dell'impianto legislativo e il contributo dei collaboratori ha permesso di assestare colpi durissimi ad importanti settori del crimine organizzato.

Lo scenario del sistema della protezione non è tuttavia privo di zone d'ombra. La legge vigente contiene numerosi aspetti premiali, che talvolta tendono a prevaricare la natura di strumento di sicurezza del programma di protezione: l'esempio più evidente è la possibilità per i collaboratori di ottenere i benefici penitenziari senza alcun legame con la pena scontata in carcere. Anche il reinserimento sociale al termine del programma incontra notevoli ostacoli, dovuti sia alla struttura del sistema processuale, che può tenere impegnato un collaboratore per diversi anni, sia alla scarsità di prospettive di lavoro e ai problemi di sicurezza legati all'abbandono, all'atto dell'uscita dal sistema, dell'identità di copertura da parte di molti dei collaboratori. Si rischia così che essi restino molto più del necessario in una specie di limbo di assistenzialismo passivo sospeso tra il mondo criminale che si sono lasciati alle spalle e quello della vita normale in cui non riescono ad entrare.

Un altro aspetto da approfondire è, nella legge attuale, la mancata diversificazione dei testimoni dai collaboratori provenienti dal crimine. Si sono compiuti notevoli sforzi per assicurare ai primi una gestione autonoma da quella degli altri collaboratori, ma gli interventi amministrativi non possono certo colmare una lacuna normativa. Un sistema in cui i testimoni rappresentano meno del 10% del totale dei collaboratori necessita sicuramente di una revisione sul punto.

Si tratta di problemi già avvertiti da tempo, rispetto ai quali vennero indicate soluzioni possibili nella stesura del disegno di

legge di riforma della protezione, attualmente all'attenzione del Parlamento.

In attesa delle modifiche che l'approvazione della legge apporterà al settore, la presente Relazione si propone di fornire, come in passato, una piattaforma statistica e documentale al mondo istituzionale e all'opinione pubblica. Essa riporta i dati riassuntivi di quanto è accaduto nel periodo gennaio-giugno 2000 nel settore dei collaboratori di giustizia. Non ci si è tuttavia limitati a fornire un asettico elenco di numeri, bensì ad integrare le cifre con qualche spunto di riflessione critica.

Si è inoltre posta in risalto l'attività di cooperazione internazionale nella materia. Il nostro sistema di protezione continua infatti a rappresentare un qualificato punto di riferimento ed interesse soprattutto nell'ambito dell'Unione Europea e dei Paesi dell'Est, che ad essa sono in procinto di aderire.

Il momento di transizione che il settore della protezione sta attraversando richiede attenzione alle numerose tematiche che si presentano ed esige risposte rapide ed efficaci. Il presente lavoro intende proporsi come un contributo tecnicamente qualificato e utile per conoscere la situazione del "pianeta" protezione e individuare i possibili interventi, la necessità e modalità dei quali sarà soggetta alle necessarie valutazioni nelle sedi opportune.

PARTE PRIMA

LE PROBLEMATICHE DEL SISTEMA

CAPITOLO I

I TESTIMONI

Il 30 giugno 2000, i testimoni ammessi nel circuito della protezione speciale erano **62**, con **127** familiari. Rispetto al 31 dicembre precedente, si è verificato un incremento: a quella data, infatti, erano sottoposti a misure di protezione **56** testimoni e **121** familiari.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, si è registrato un sostanziale equilibrio nel *turn over* tra nuovi ingressi ed uscite. I nuovi testimoni entrati nel sistema sono **9**, con **20** familiari al seguito. Nel contempo, **8** testimoni hanno ottenuto, su loro richiesta e con parere favorevole delle Autorità giudiziarie, finanziamenti per intraprendere attività economiche autonome o dipendenti. L'apparente difformità tra i nuovi ingressi e le uscite si spiega con il fatto che **5** degli **8** testimoni che hanno beneficiato dei descritti trattamenti di sostegno sono stati autorizzati dalla Commissione, dietro loro esplicita istanza, a fruire delle misure tutorie ed assistenziali per un ulteriore, limitato periodo necessario al loro definitivo reinserimento sociale. Si tratta quindi di persone con una si-

cura prospettiva di vita e la cui permanenza nel programma è prossima al termine.

Il lavoro della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione si è indirizzato, soprattutto in questi ultimi anni, nel senso di una diversificazione della gestione dei testimoni da quella dei collaboratori provenienti dal crimine. E' appena il caso di ricordare che la legge 82/1991 unifica le due categorie in quella, più generale, delle persone protette, senza riconoscere ai testimoni né una tutela differenziata né specifici interventi di assistenza.

Questa impostazione, giustificabile con il momento di emergenza in cui la disciplina vigente fu approvata, va sicuramente corretta, riconoscendo l'autonomia della figura del testimone nel sistema della protezione e modulando le misure tutorie e, in misura maggiore, quelle di assistenza in maniera da evitare che la qualità della vita di chi decide di testimoniare su gravi fenomeni criminali subisca un deterioramento.

E' ovvio che tale processo potrà essere perfezionato solo con lo strumento legislativo (ed è una ragione in più per auspicare una pronta approvazione del disegno di legge di riforma del settore); è però altrettanto vero che, come già accennato, la Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione hanno conseguito significativi risultati in questa direzione.

Uno di essi è la creazione - realizzata nel semestre in esame

- di unità dedicate esclusivamente alla gestione dei testimoni all'interno di ciascun Nucleo Operativo di Protezione. Questa iniziativa si coordina con l'avvenuta istituzione della Sezione Speciale Testimoni all'interno del Servizio Centrale di Protezione. Si è così giunti a separare completamente l'assistenza dei testimoni da quella dei collaboratori. Il raggiungimento di questo obiettivo consente di assistere con maggiore continuità e professionalità, durante il periodo di protezione, la vita di relazione dei testimoni, la cui storia personale è radicalmente diversa da quella dei collaboratori. Questa diversità si manifesta spesso con un più accentuato disagio nell'affrontare una realtà in cui ogni comportamento, anche quello apparentemente più semplice, deve essere improntato alla conservazione della riservatezza e dell'anonimato.

Un supporto assistenziale "mirato" da parte del personale dei NOP, che costituiscono l'immediato punto di riferimento in località protetta, può aiutare i testimoni a superare l'impatto con la protezione e preparare il loro futuro rientro nella vita di tutti i giorni.

Come accennato, nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha erogato a 8 testimoni contributi economici per il reinserimento sociale. Si tratta di soggetti in grado ormai di uscire definitivamente dalla protezione e ricrearsi un'esistenza in un altro contesto ambientale. La Commissione ha quindi fornito, aderendo alle loro richieste, i mezzi finanziari per iniziare un'attività lavorativa autonoma o inserirsi in una dipendente.

La fase del reinserimento sociale è stata oggetto di un'attenzione particolare da parte degli organi della protezione. Essa costituisce infatti una costante preoccupazione per i testimoni che, nella quasi totalità dei casi, conducevano, nel periodo anteriore alla protezione, un'esistenza normale. E' quanto mai necessario che essi siano posti in condizione, durante e dopo la protezione, di poter mantenere lo stesso tenore di vita. Va inoltre considerato che gli impegni processuali dei testimoni sono, in media, di durata assai minore di quelli dei collaboratori e che, quindi, essi possono uscire dal programma in tempi più rapidi.

L'azione della Commissione si è inoltre concretata, in 3 casi, nell'erogazione di contributi straordinari non correlati ad una fuoriuscita dal programma per risolvere alcune situazioni assistenziali di testimoni o loro familiari. Il criterio generale adottato in casi analoghi è quello di ripristinare, per quanto possibile, il tenore di vita di cui i testi godevano prima dell'ingresso nella protezione. In questo senso, stanno per essere adottate alcune soluzioni per garantire ai testi e ai loro familiari un miglioramento dell'assistenza economica complessiva (aumento delle erogazioni *una tantum* per specifiche necessità, liquidazione da parte del Servizio Centrale di Protezione degli onorari di consulenti civili e amministrativi assunti dal teste per curare la sua situazione patrimoniale, ampliamento dei rimborsi per spese mediche).

La Commissione ha anche avviato un proficuo rapporto di collaborazione con il Commissario straordinario antiracket e an-

tiusura. Non va infatti dimenticato che diversi testimoni sono commercianti vittime dell'estorsione, per i quali la legge prevede forme di risarcimento sotto forma di elargizioni e mutui agevolati. Queste misure sono cumulabili con i contributi straordinari concessi dalla Commissione, che hanno finalità di reintegrazione sociale e non di ristoro del danno. Il raccordo costante fra queste due realtà istituzionali può assicurare forme coordinate di aiuto economico tali da permettere ai testimoni vittime del racket e dell'usura di ricreare attività di livello analogo a quelle che sono stati costretti ad abbandonare. Va anche sottolineato che i testimoni protetti godono dell'assistenza del Servizio Centrale nei rapporti con l'Autorità antiracket.

L'assistenza ai testimoni non si esaurisce però in definite, anche se importanti, forme di supporto economico. Il recente potenziamento dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione con psicologi della Polizia di Stato, cui si è fatto cenno nella precedente Relazione semestrale, ha consentito ai testimoni di poter fruire, a richiesta, di colloqui specialistici e indicazioni terapeutiche, da approfondire poi, mediante l'intermediazione dei Nop, tramite le strutture sanitarie sul territorio.

A questo proposito, è previsto per il mese di ottobre 2000 un seminario di aggiornamento destinato agli operatori della protezione. L'iniziativa, cui prenderanno parte come docenti specialisti interni ed esterni all'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, sarà dedicata alla condizione psicologica delle persone sotto protezione, con particolare riguardo ai testimoni. Essa si propone di fornir-

re al personale del Servizio Centrale di Protezione, ed in particolare a quello che opera nelle località protette, un bagaglio professionale per comprendere le difficoltà che il testimone incontra nel "pianeta" protezione e offrire una prima forma di aiuto.

In definitiva, il sistema della protezione è ormai avviato verso una gestione dei testimoni completamente separata da quella dei collaboratori provenienti dal crimine. L'obiettivo che ci si propone di conseguire è una protezione e un'assistenza dei testimoni che riducano ai minimi termini l'impatto con le inevitabili difficoltà della vita sotto tutela e preparino il terreno ad un reinserimento sociale rapido e sicuro. Questa strategia è del resto perfettamente coerente con lo spirito del disegno di legge di riforma, in cui viene prevista una vasta gamma di interventi per evitare penalizzazioni della qualità della loro vita e assicurare un sereno futuro dopo il programma di protezione.