

della giustizia è purtroppo costantemente presente anche in sistemi più collaudati del nostro, come ad esempio quello statunitense. Il fatto che la maggioranza dei collaboratori sia o in stato di libertà, su provvedimenti della Magistratura sulla base delle loro posizioni processuali, o in regime di pene alternative al carcere, rende impossibile che essi siano sottoposti ad una vigilanza fissa, che, oltre a richiedere un enorme impiego di risorse umane e materiali, renderebbe pura astrattezza qualsiasi forma di mimetizzazione.

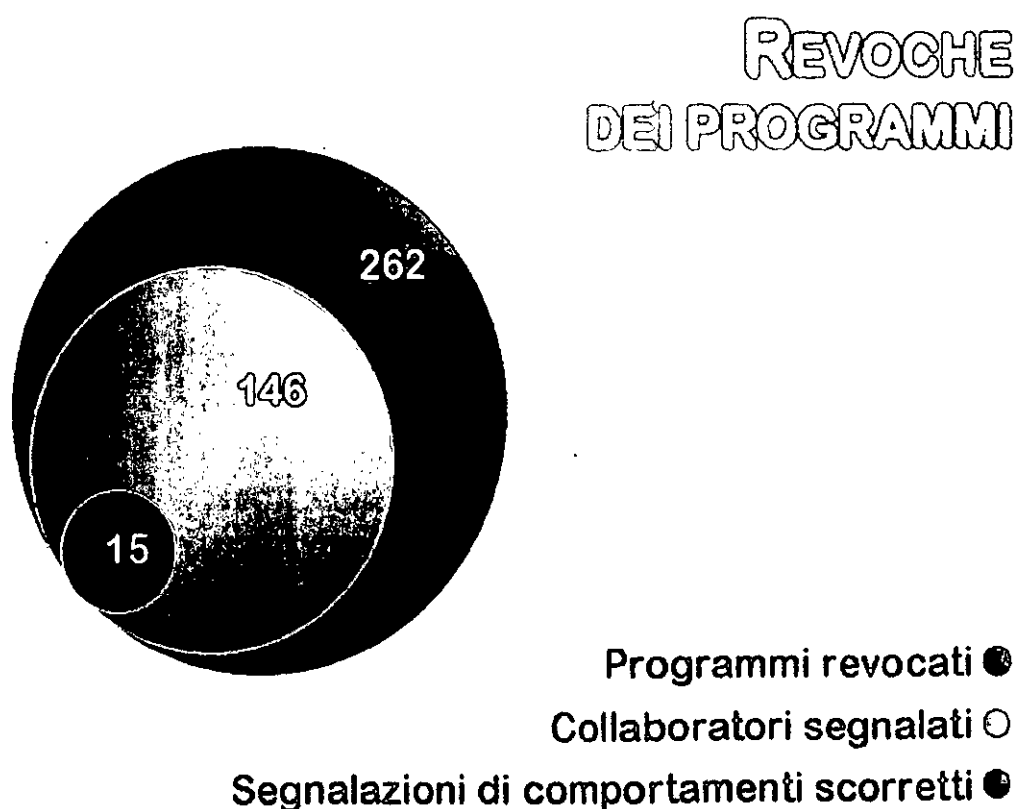
I collaboratori in detenzione domiciliare vengono controllati dalle Forze di Polizia della località protetta, in collaborazione con i Nuclei Operativi di Protezione.

In questi anni, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato costantemente le violazioni delle regole del programma da parte delle persone protette alla Commissione Centrale, alla quale la legge attribuisce i poteri in materia di modifica e revoca del programma.

Nei primi sei mesi del 2000, questa attività si è concretizzata nell'invio di **304** segnalazioni di comportamenti violatori commessi da **146** tra collaboratori della giustizia e loro familiari (va tenuto presente che alcuni soggetti sono stati segnalati più volte per infrazioni diverse). In relazione alla tipologia di queste ultime, **262** (e cioè circa l'**86%** del totale, in raffronto al **79%** del precedente semestre) consistono in inosservanze delle regole di sicurezza, fra le quali si rilevano principalmente gli allontanamenti non autorizzati dalla località protetta e le azioni che potevano rivelare le generalità reali o la condizione di collaboratore della giustizia.

Le violazioni costituenti reato ammontano invece a **42 (14%** del computo globale, a fronte del precedente **21%**). Di esse, **14** sono relative a delitti contro il patrimonio, **3** contro la persona e altrettanti contro la Pubblica Amministrazione, **8** contro l'Amministrazione della giustizia e **2** lesivi delle norme in materia di detenzione e spaccio di stupefacenti. Le residue **12** segnalazioni di reato riguardano fattispecie di genere diverso da quelle elencate.

La Commissione Centrale ha proceduto, nel periodo considerato, a revocare prima della scadenza **10** programmi di protezione per comportamenti contrari alle regole contenute negli stessi, mentre altri **5**, nel frattempo già scaduti e pervenuti alla verifica periodica, non sono stati prorogati. Nel semestre precedente, i programmi revocati furono **14** e quelli non prorogati **23**.



La comparazione di questi dati con quelli del precedente semestre mostra che non vi è stato alcun incremento quantitativo del numero delle persone protette segnalate (il cui totale resta di 146), mentre sono state riscontrate **45** violazioni in più.

A tale proposito, bisogna precisare che la crescita di queste ultime riguarda quelle "amministrative", passate da 204 a 262, mentre i reati sono calati da 55 a 42. Tra questi ultimi, rispetto agli ultimi sei mesi del 1999, sono diminuiti da 10 a 3 i delitti contro la persona e da 25 a 8 quelli contro l'amministrazione della giustizia. Sono raddoppiati quelli contro il patrimonio, mentre i reati per stupefacenti sono passati da uno a due. Non ha subito variazioni il dato sui reati contro la Pubblica Amministrazione, mentre è aumentato di 3 unità il numero di reati non rientranti nelle categorie precedenti.

Va precisato che, nel processo di valutazione sui comportamenti scorretti, la Commissione Centrale tiene sempre conto dei pareri forniti dall'Autorità giudiziaria proponente e dal Procuratore Nazionale Antimafia. In questa prospettiva, bisogna tener conto che, in un sistema che ha il proprio fulcro operativo nella mimetizzazione anonima delle persone, una persistente condotta lesiva, da parte di queste ultime, delle regole comportamentali finisce con il rendere sostanzialmente impossibile il mantenimento dei programmi. La normativa regolamentare sull'attuazione di questi ultimi enuncia espressamente tale principio, attribuendo alla Commissione la facoltà di revoca del programma nel caso in cui la condotta

dell'interessato sia tale da rendere evidente una significativa diminuzione, se non addirittura una sopravvenuta estinzione, dello stato di pericolo.

Non vi è nessuna possibile strada per proteggere la sicurezza di una persona, se quest'ultima non coopera con l'organo che deve tutelarla. E' dunque necessario che chi fa il suo ingresso nel circuito della protezione speciale ne apprenda subito le regole e si impegni a rispettarle, conoscendo, in caso negativo, le possibili conseguenze. Questa filosofia del "rigore nella protezione" non è una paralizzante serie di vincoli, bensì una condizione essenziale che permette al sistema di raggiungere gli obiettivi per cui è stato creato: la sicurezza attraverso la segretezza.

CAPITOLO III

LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

1. La tutela dei collaboratori della giustizia

a) Gli impegni processuali e le videoconferenze

Nel periodo gennaio-giugno 2000, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato la sua opera di raccordo tra gli Uffici giudiziari e le Forze di Polizia territoriali per garantire la comparizione dei collaboratori della giustizia agli impegni processuali. Ogni convocazione di un collaboratore della giustizia da parte di un Ufficio giudiziario viene infatti ricevuta dal Servizio, che la trasmette alle Forze di Polizia della località protetta, il cui compito è provvedere ai servizi di scorta.

Tale attività comporta ogni anno una imponente mobilitazione di personale e un ingente impiego di risorse finanziarie per le spese di viaggio, vitto, indennità di missione e compenso per lavoro straordinario. Nel semestre in esame, sono stati organizzati più di **11000** servizi, in raffronto agli oltre 9000 del corrispondente periodo del 1999.

Sono inoltre state predisposte **1510** audizioni tramite videoconferenza, rispetto alle 1619 del primo semestre 1999. L'audizione a distanza, disciplinata dalla legge 7 gennaio 1998, n. 11, ha avuto l'indubbio merito di rafforzare le garanzie di sicurezza dei collaboratori e di consentire notevoli risparmi di uomini e mezzi nei servizi di scorta. La sua utilità è stata riconosciuta anche nell'ambito dell'Unione Europea e recepita nella Convenzione per l'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri, adottata nel maggio del 2000 dal Consiglio dell'Unione.

La legge 11/1998, che disciplina attualmente l'istituto, perderà efficacia allo scadere del 2000. In sede di revisione della normativa, un vantaggio per il settore dei collaboratori della giustizia sarebbe senz'altro rappresentato dall'introduzione di una norma che consentisse a questi ultimi di essere escussi in videoconferenza anche quando siano citati come semplici imputati in processi non attinenti alla loro attività collaborativa.

Al momento attuale, infatti, la legge consente la videoconferenza nell'escussione dei collaboratori della giustizia quando essi siano citati in qualità di testimoni o imputati di reato connesso. Non è previsto il ricorso a tale strumento quando gli interessati debbano comparire come imputati in processi nei quali non hanno collaborato. Questi processi si tengono spesso nella regione d'origine del collaboratore e dunque una sua comparizione, sia pure sotto scorta, implica margini di rischio da non sottovalutare. Del resto, non si possono respingere sistematicamente, sia pure con legittime motivazioni di sicurezza, le richieste dei collaboratori del-

la giustizia di presenziare ai processi nei quali figurino come imputati. Tali richieste costituiscono infatti l'esercizio del diritto di ogni cittadino a comparire in giudizio. L'estensione dell'uso della videoconferenza anche a queste ipotesi consentirebbe di salvaguardare tale diritto anche per i collaboratori della giustizia, senza che vengano meno i necessari *standard* di tutela.

In riferimento alla stessa problematica, ed al fine di garantire maggiormente la sicurezza del collaboratore, potrebbe essere utile l'inserimento, nella disciplina legislativa della videoconferenza, di una norma di contenuto analogo a quella già presente nella prima stesura del disegno di legge sulla protezione presentata nel 1997 al Senato. In essa, era previsto l'affidamento delle mansioni attualmente svolte dal cancelliere nel luogo della videoconferenza ad un Ufficiale di Polizia giudiziaria, scelto dal giudice o, in caso di urgenza, dal Presidente della Corte tra coloro che non compiano, né abbiano compiuto attività investigativa sulla persona escussa. Sempre in tale ottica di accrescimento del livello di sicurezza, la stessa norma prevedeva l'esclusione da tale luogo dell'avvocato difensore del collaboratore. Il legale avrebbe comunque mantenuto la possibilità di parlare riservatamente con il proprio assistito tramite una linea telefonica criptata in dotazione agli impianti.

b) La mimetizzazione anagrafica

Nel semestre in esame, è proseguita, da parte del Servizio Centrale di Protezione, la produzione della documentazione ana-

grafica di copertura per le persone sottoposte al programma speciale. Questa attività costituisce una fase essenziale in un sistema che ha i suoi punti cardine nella mimetizzazione e nella dissimulazione della reale identità dei suoi utenti.



Nel periodo considerato, sono stati rilasciati **1108** documenti con generalità di copertura. Nel contempo, sono stati rinnovati **375** documenti con generalità reali, che le persone protette avevano consegnato al Servizio Centrale di Protezione all'atto del rilascio di quelli di copertura e che erano scaduti durante la vigenza del programma.

Il predetto Servizio ha altresì provveduto ad attuare **71** trasferimenti in località protetta di posizioni pensionistiche, permetten-

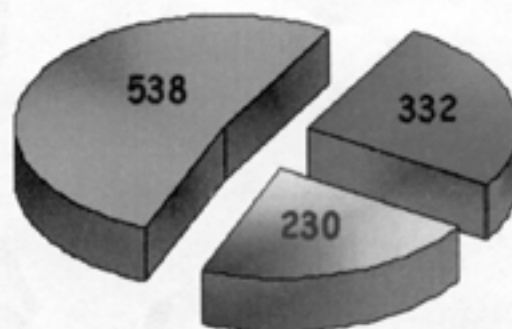
do così ai titolari di ricevere i relativi emolumenti senza dover tornare nelle aree geografiche di origine. In **550** casi, sono stati realizzati, come misure supplementari di mimetizzazione, trasferimenti di residenza dalle zone di origine in altre città del territorio nazionale, ovviamente diverse da quelle in cui si trovavano i domicili protetti degli interessati.

Nel semestre in esame, è proseguita l'attività istruttoria dei procedimenti di cambio delle generalità. Tale istituto rappresenta il massimo grado di schermatura dell'identità delle persone protette, nonché lo strumento potenzialmente più efficace per il reinserimento sociale. Esso è stato autorizzato dalla Commissione Centrale nei confronti di **61** persone sotto protezione (**15** collaboratori e **46** familiari); in altri **24** casi, relativi ad **8** collaboratori e **16** familiari, la procedura si è definitivamente conclusa con il perfezionamento dei nuovi documenti.

c) I benefici penitenziari

Al 30 giugno 2000, su 1100 collaboratori provenienti dal crimine, **538** erano in stato di libertà, **332** in regime di misure alternative alla detenzione e **230** ristretti in Istituti penitenziari.

POSIZIONE GIURIDICA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA al 30 giugno 2000

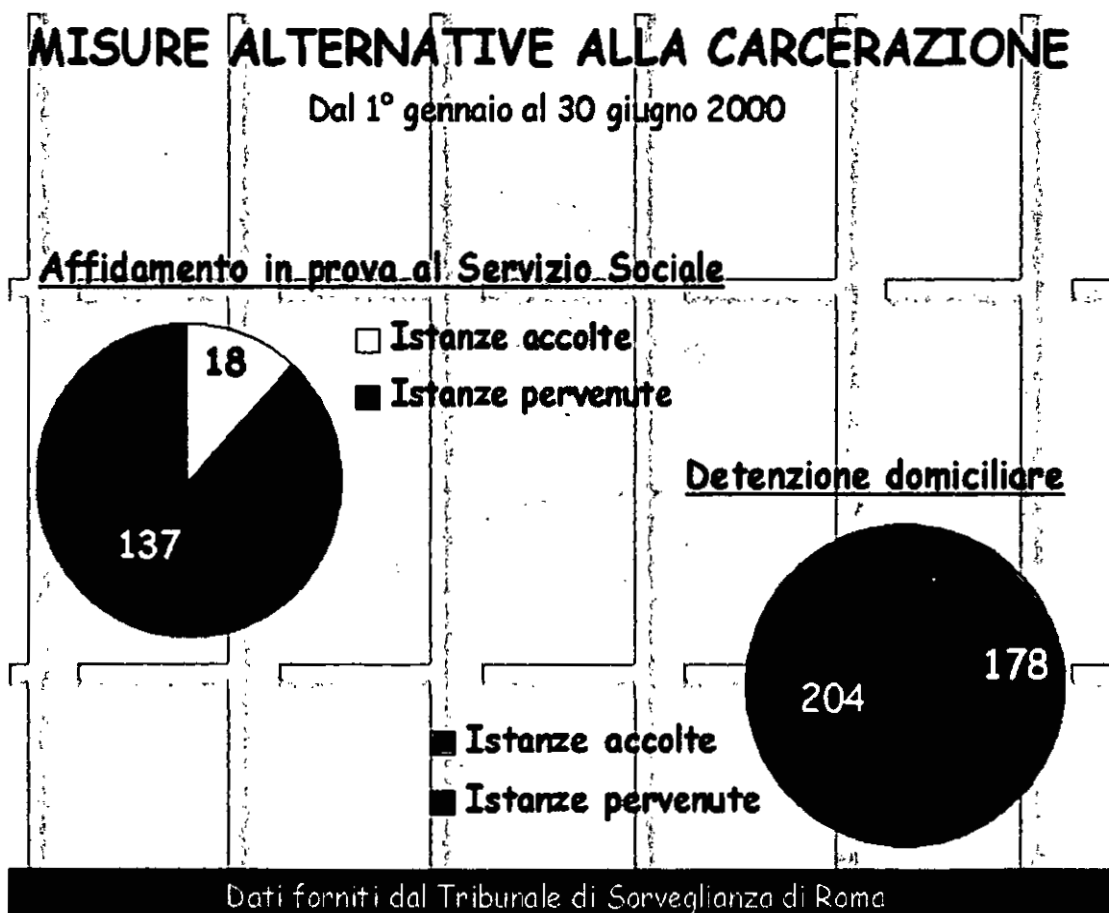


Liberi ■
Ristretti in istituti penitenziari ■
Misure altern. alla detenzione ex art. 13^{ter} L.82/91 ■

Nel semestre in esame, è proseguita l'attività di istruttoria e concessione delle misure alternative alla detenzione nei confronti dei collaboratori della giustizia. Come noto, nell'accesso a queste ultime, essi beneficiano, ai sensi dell'art. 13 ter della legge 82/1991, di un regime differenziato da quello della generalità dei detenuti. Tale regime è ispirato ad un carattere di premialità, in quanto stabilisce che i collaboratori della giustizia possano usufruire dei benefici penitenziari in deroga alle disposizioni sui limiti di pena. Dal punto di vista procedurale, la decisione definitiva sull'istanza di concessione del beneficio presentata dall'interessato spetta al Tribunale di Sorveglianza di Roma, che acquisisce preventivamente il parere, non vincolante, della Commissione Cen-

trale. Quest'ultimo è a sua volta frutto di un'attività istruttoria volta ad acquisire informazioni dal Pubblico Ministero competente per i reati in ordine ai quali la collaborazione è stata prestata.

Il rapporto tra le istanze presentate dai collaboratori della giustizia nei primi sei mesi del 2000 per ottenere dalla Magistratura di Sorveglianza l'affidamento in prova al servizio sociale o la detenzione domiciliare e quelle accolte è indicato nel grafico seguente.



Nella sentenza n. 227 del 7/11 giugno 1999, la Corte Costituzionale ha stabilito la natura derogatoria del regime di accesso ai benefici penitenziari per i collaboratori della giustizia, affermando che ad esso possono accedere solo coloro che, al momento dell'istanza, siano sottoposti al programma di protezione.

Gli effetti della sentenza creano tuttora notevoli problemi nella fase della fuoriuscita dal programma. Sussiste infatti la possibilità che taluni collaboratori, usciti dal programma di protezione per esaurimento degli impegni processuali, riduzione del livello del pericolo e, spesso, un percorso di reinserimento sociale positivamente intrapreso, vengano raggiunti da provvedimenti di cumulo di pena per fatti commessi prima dell'inizio della collaborazione. Se non hanno precedentemente scontato in detenzione un periodo sufficiente per consentire loro di chiedere i benefici nelle vie ordinarie, essi rischierebbero dunque di dover tornare in carcere, non avendo più legittimazione a godere della disciplina differenziata prevista per coloro che sono sotto programma di protezione.

Per evitare situazioni di questo tipo, che certamente rappresentano una conseguenza distorta del sistema, la Commissione Centrale ha orientato la propria istruttoria preliminare alla decisione sulla fuoriuscita dal programma nel senso di acquisire dall'Autorità giudiziaria, tra le altre informazioni, anche quelle sulla posizione processuale complessiva del collaboratore e sugli eventuali provvedimenti di cumulo di pene che potrebbero essere emessi nei suoi confronti.

È utile osservare, infine, che il disegno di legge di riforma della disciplina dei collaboratori della giustizia prevede una radicale separazione tra la titolarità del programma, che ha prevalentemente fini di sicurezza, e la fruizione dei benefici penitenziari, che rappresenta invece un aspetto premiale. Il testo stabilisce infatti che i

collaboratori potranno fruire dei benefici solo se abbiano scontato in carcere almeno un quarto della pena inflitta o dieci anni in caso di ergastolo.

2. L'assistenza

a) Le spese per l'assistenza economica

Nel semestre oggetto della presente Relazione, le spese per l'assistenza economica delle persone sotto protezione sono state ripartite secondo le percentuali indicate nella rappresentazione grafica che segue.



Il grafico consente di rilevare che nel semestre in esame, come in quelli precedenti, la voce più consistente è quella relativa alle spese di assistenza legale. In base alla normativa regolamentare, queste ultime sono incluse tra le misure di assistenza del programma di protezione, limitatamente ad un solo avvocato o procuratore legale e per fatti commessi prima dell'ingresso nel circuito tutorio. Esse vengono attualmente liquidate secondo alcuni parametri di riferimento stabiliti nel 1996 dalla Commissione Centrale, che hanno consentito un relativo contenimento degli importi.

Questi ultimi restano tuttavia ingenti soprattutto a causa del gran numero di procedimenti in cui i collaboratori figurano come imputati di reati connessi. Sulla base di alcune proposte del Servizio Centrale di Protezione, la Commissione Centrale sta esaminando la possibilità di aggiornare i criteri di erogazione delle spese legali, al fine di ridurre gli esborsi senza ledere i diritti della difesa. Una possibile soluzione potrebbe anche risiedere, nell'eventuale ambito di una revisione della disciplina del gratuito patrocinio, nel prevedere la possibilità di estenderla ai collaboratori della giustizia.

Una parte rilevante della spesa è assorbita dai canoni di locazione degli alloggi in località segreta e dagli assegni mensili di mantenimento. Questi ultimi vengono adeguati, in maniera omogenea per tutti i collaboratori, in base ai parametri della normativa regolamentare approvata il 24 novembre 1994 dai Ministri dell'Interno e della Giustizia. Il criterio di riferimento è rappresentato dagli indici ISTAT dei consumi delle famiglie del Centro-Nord. L'art.

3 del citato Regolamento dà facoltà alla Commissione Centrale di integrare l'assegno, se ricorrano speciali esigenze e una volta acquisiti i pareri delle Autorità giudiziarie.

b) La cessazione del programma e il reinserimento sociale

La fase di uscita dal programma e rientro nella vita normale dei collaboratori della giustizia rappresenta, per una serie di ragioni, il tallone d'Achille del sistema della protezione. Le lunghe permanenze dei collaboratori nel programma sono quasi sempre dovute sia alla difficoltà del loro "spegnimento" processuale (dovuta in buona parte alla loro qualità, in molti dibattimenti, di imputati in procedimento connesso) sia al rischio di perdita, contestualmente al programma, dei benefici penitenziari in caso di cumuli di pena per sentenze pregresse, sia alla carenza di prospettive lavorative.

Quest'ultimo aspetto è dovuto a diversi fattori: l'assenza di norme specifiche sull'avviamento al lavoro dei collaboratori della giustizia, il generalizzato basso livello della loro scolarizzazione, la scarsità di esperienze pregresse, la difficoltà che il mercato del lavoro attraversa nel nostro Paese. Mentre nel caso dei testimoni, che hanno impegni processuali di minore durata e spesso un'acquisita professionalità da spendere sul mercato del lavoro, si è riusciti a raggiungere un apprezzabile equilibrio fra entrate e uscite nel sistema, in quello dei collaboratori si assiste ad un certo ristagno nella seconda fase.

La via più praticata per consentire ai collaboratori e ai loro familiari un effettivo reinserimento sociale, collegato al raggiungimento dell'autonomia economica, è quella della fuoriuscita dal programma di protezione tramite la capitalizzazione delle misure di assistenza. Si tratta della corresponsione, in unica soluzione, delle misure economiche erogate mensilmente (canone di locazione dell'alloggio e assegno mensile di mantenimento) rapportate al periodo di tempo di prevedibile durata del programma. Tale sistema viene adottato dalla Commissione Centrale, su parere favorevole dell'Autorità giudiziaria, quando gli impegni processuali del collaboratore si avviano al termine, le pene cui talvolta è stato condannato sono prossime alla scadenza e vi sono buone possibilità di reinserimento sociale. Nel semestre in esame, **8** collaboratori hanno beneficiato di tale soluzione. Essa è stata applicata anche, su richiesta degli interessati e responso positivo dell'Autorità giudiziaria, a **34** nuclei familiari, collegati a collaboratori che sono invece rimasti in programma, non essendo ancora maturate le condizioni processuali e di sicurezza per una loro uscita da quest'ultimo.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato la propria attività di supporto alle persone protette nell'acquisizione della documentazione di copertura da utilizzare sul mercato del lavoro. Sono stati consegnati **160** libretti di lavoro e **25** codici fiscali con nominativi fittizi. Questi documenti, pur non potendo costituire la soluzione definitiva del problema lavoro, hanno tuttavia una duplice utilità. Essi permettono sia l'iscrizione a corsi di formazione professionale, i cui attestati potranno in seguito es-