

PREMESSA

La Relazione sui programmi di protezione dei collaboratori della giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione presentata con cadenza semestrale al Parlamento in base all'art. 16 del decreto legge 15 gennaio 1991, n. 8, convertito nella legge 15 marzo 1991, n. 82 rappresenta da tempo un'importante occasione di verifica del sistema.

Nel semestre gennaio-giugno 2001, al quale il presente lavoro si riferisce, è stata approvata la legge 13/2/2001, n. 45, di riassetto del sistema di protezione. Si tratta di un testo che introduce novità sostanziali: previsione di adeguate forme di protezione e reinserimento sociale dei testimoni, diversificazione delle misure di protezione a seconda dell'entità del pericolo corso, definizione delle caratteristiche di quest'ultimo e di quelle generali delle dichiarazioni.

L'obiettivo è la creazione di un sistema più duttile ed efficiente, in cui viene salvaguardata la funzione di essenziale strumento di contrasto nella lotta al crimine organizzato dei collaboratori e testimoni di giustizia. La scelta della cooperazione deve essere certamente incoraggiata e sostenuta: in tale ottica, la legge ha opportunamente distinto le misure tutorie ed assistenziali collegate alla protezione dagli istituti di carattere premiale, come gli sconti di pena e i benefici penitenziari.

Il Legislatore ha anche tenuto conto degli aspetti umani che fanno parte integrante delle vicende delle persone sotto protezione. Un significativo esempio in tal senso è costituito dall'ampia gamma di interventi previsti per i testimoni di giustizia, in modo da favorire un reinserimento sociale rapido e sicuro. Viene così finalmente colmata una delle più evidenti lacune della precedente normativa e riconosciuto in maniera tangibile il valore del gesto di chi, in situazioni di estremo pericolo, compie questa coraggiosa scelta.

Lo stesso intento di non penalizzare la qualità della vita di chi intraprende la via della collaborazione è alla base della norma che affida ad un successivo atto regolamentare le modalità di conservazione dei posti di lavoro precedentemente ricoperti dalle persone protette e la previsione di forme di assistenza specifica per i minori. Quest'ultimo punto riveste una particolare importanza, in considerazione dell'alta percentuale di questi ultimi attualmente inclusi nei programmi di protezione.

La presente Relazione intende offrire un panorama articolato, pur tenendo conto delle esigenze di sintesi, del fenomeno della collaborazione con la giustizia nel semestre gennaio-giugno 2001. In questo periodo, si sono realizzati i primi effetti della legge di riforma, entrata in vigore il 25 marzo 2001. E' quindi possibile presentare una preliminare valutazione, confortata dai dati statistici, dell'impatto iniziale della normativa, pur senza avere la pretesa, dato il poco tempo trascorso, di trarre conclusioni definitive.

E' doveroso precisare che d'ora in poi quando si citerà la normativa primaria sui collaboratori della giustizia, si farà sempre riferimento all'articolato dell'originaria legge 15/3/1991, n. 82, così come modificata dalla legge 45/2001.

In una linea di continuità con le precedenti Relazioni, si è cercato di privilegiare l'analisi documentata dell'attività svolta nel settore della protezione e l'esposizione delle iniziative intraprese. Lo scopo finale è offrire agli osservatori interessati e all'opinione pubblica utili spunti di riflessione su una materia importante nel sistema della giustizia e della sicurezza.

PARTE PRIMA

IL RIASETTO DEL SISTEMA

CAPITOLO I

I REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 13/2/2001, N. 45

La legge 13/2/2001, n. 45 contiene la previsione dei regolamenti di attuazione di seguito elencati.

1. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze, sulla riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione, nel rispetto della suddivisione in Uffici di gestione separata per collaboratori e testimoni (art. 14, comma 1, della legge 82/1991).
2. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello della Giustizia, di definizione delle modalità di attuazione delle speciali misure di protezione e dei criteri applicati dalla Commissione Centrale nell'istruttoria, formulazione e attuazione delle misure (art. 17 bis, comma 1, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001).
3. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello della Giustizia, sulla conservazione e trasferimento del posto di lavoro per le persone sotto protezione, e le specifiche modalità di assistenza e reinserimento sociale dei minori (art. 13 comma 8 legge 82/1991).
4. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quelli dell'Economia e Finanze, della Giustizia e della Difesa, di definizione delle modalità di versamento e trasferimento del denaro e dei beni dei collaboratori di giustizia e relativa destinazione (art. 17 bis, comma 3, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001).
5. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quelli dell'Economia e Finanze, della Giustizia e della Difesa, di definizione della quota dei beni di cui al punto precedente, da destinare all'attuazione delle misure di protezione e di quella che confluirà nel Fondo di so-

lidarietà per coloro che non hanno potuto ottenere altre forme di risarcimento (art. 12 sexies della legge 7/8/1992, n.356, in materia di contrasto alla criminalità mafiosa, come modificato dall'art. 24 della legge 45/2001).

6. Decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con quello dell'Interno, sulle misure per il trattamento penitenziario dei collaboratori della giustizia (art. 17 bis, comma 2, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001).

Per evitare vuoti normativi, il citato art. 17 bis dispone una sopravvivenza provvisoria, nelle more dell'emanazione dei nuovi regolamenti, dei decreti interministeriali del 1994 che hanno finora disciplinato il sistema della protezione.

Sono state predisposte le versioni preliminari dei primi tre dei Regolamenti sopraindicati: il primo sulla riforma del Servizio Centrale di Protezione, il secondo sulla definizione delle speciali misure di protezione e il terzo sulla salvaguardia dei posti di lavoro.

L'esame del decreto di riassetto del Servizio Centrale di Protezione costituirà oggetto del capitolo successivo.

Il regolamento sulle speciali misure di protezione presenta risvolti più problematici. Esso deve infatti occuparsi di un istituto completamente nuovo, quello delle speciali misure adottate dai Prefetti in collaborazione con le Autorità di pubblica sicurezza con il coordinamento del Capo della Polizia.

In sostanza, il nuovo sistema stabilisce quattro diverse forme di protezione speciale:

- 1) le misure "urgentissime" previste dal nuovo testo dell'art. 13, comma 1, della legge 82/1991. Si tratta di provvedimenti adottati dall'Autorità provinciale di pubblica sicurezza in situazioni di eccezionale ur-

genza che non consentono di attendere la decisione della Commissione. Detta Autorità può essere autorizzata dal Capo della Polizia a ricorrere ai fondi per il finanziamento della protezione speciale. Questi provvedimenti hanno una durata estremamente limitata, in quanto la legge impone alla Commissione di decidere sulle proposte di piano provvisorio di protezione entro la prima seduta successiva alla richiesta.

- 2) Il piano provvisorio di protezione (art. 13, comma 1, legge 82/1991). Esso sostituisce, in pratica, le misure urgenti che la normativa precedente affidava al Capo della Polizia. Viene adottato su espressa richiesta dell'Autorità proponente dalla Commissione Centrale in situazioni di particolare gravità. La sua attuazione, come già quella delle misure urgenti, sarà compito del Servizio Centrale di Protezione. Come le misure urgenti, ha una durata espressamente limitata: centottanta giorni, eventualmente prorogabili per il tempo strettamente necessario all'esame della proposta di speciali misure di protezione (la cui mancanza provoca la decadenza del provvedimento).
- 3) Le speciali misure di protezione (art. 13, comma 4, legge 82/1991) adottate dalla Commissione Centrale e determinate dal Prefetto del luogo in cui risiede il destinatario della proposta. E' anche previsto (art. 14, comma 1, legge 82/1991) un potere di coordinamento del Capo della Polizia tra Prefetti e Autorità di sicurezza nella fase della loro attuazione. Le speciali misure sono un'innovazione introdotta dalla legge di riforma, che ne indica i contenuti di massima: accorgimenti tecnici di sicurezza, anche nel circuito carcerario, misure per il trasferimento in Comuni diversi da quello di residenza, interventi contingenti di reinserimento sociale. La Commissione potrà decidere quali di questi interventi debbano essere adottati di volta in volta, in relazione ai singoli casi. Si tratta dunque di uno strumento flessibile, da applicare prevalentemente nel luogo d'origine della persona protetta o tramite un trasferimento a breve distanza, senza utilizzare mezzi di copertura dell'identità.

- 4) Il programma speciale di protezione adottato dalla Commissione Centrale quando il pericolo è tale da non poter essere adeguatamente fronteggiato con le speciali misure. Il contenuto di massima del programma è stabilito dall'art. 13, comma 5, della legge 82/1991 e non differisce, nel complesso, da quello della disciplina preesistente.

E' stata anche predisposta una prima stesura del regolamento di cui all'art. 13, comma 8, della legge 82/1991, sulla conservazione e mantenimento del posto di lavoro per chi ne era titolare nella fase antecedente la protezione. Nel medesimo atto, la normativa primaria prevede l'inserimento di misure di assistenza e reinserimento sociale dei minori inclusi nei relativi programmi.

Esso riproduce sostanzialmente le soluzioni elaborate dal Servizio Centrale di Protezione, al cui interno agiscono in pianta stabile, già da alcuni anni, funzionari del Ministero del Lavoro, il cui apporto professionale è stato richiesto ed ottenuto proprio per un'efficace gestione di questo settore. Si tratta quindi di una trasposizione normativa di metodi collaudati nella realtà concreta.

Il testo stabilisce la possibilità di trasferire in una località non a rischio il posto di lavoro occupato dalle persone ammesse alla protezione speciale o, se ciò non sia possibile, garantirne la conservazione per la durata del programma. Il metodo utilizzato è quello delle intese dirette tra l'Organo addetto alla protezione (Prefetto o Servizio Centrale di Protezione) e il datore di lavoro pubblico o privato.

Nelle intese dovrà anche essere previsto il mantenimento dei benefici acquisiti durante l'attività lavorativa (anzianità contributiva, livello economico, contenuto delle mansioni) e forme idonee di schermatura delle posizioni degli interessati nelle banche dati ed archivi informatici degli Enti di appartenenza, per evitare l'individuazione delle località protette.

Gli articoli dedicati ai minori si occupano soprattutto di garantire

loro l'esercizio del diritto di studio e l'accesso ai corsi di formazione professionale in condizioni di sicurezza. A tal fine, viene dato un riconoscimento giuridico agli accordi, già instaurati nella pratica, tra il Servizio Centrale di Protezione, il Ministero dell'Istruzione e le Regioni per effettuare le iscrizioni scolastiche con i nomi di copertura e convertire i titoli di studio conseguiti con tali nominativi nelle vere generalità, una volta cessato il programma di protezione. Analoghe modalità vengono previste per la frequenza e il rilascio delle attestazioni dei corsi di formazione professionale ed avviamento al lavoro.

Il testo formalizza inoltre il rapporto di collaborazione, avviato in questi anni sul piano pratico, tra Commissione Centrale e Tribunali per i minorenni, allo scopo di conciliare le esigenze di affidamento con quelle di sicurezza.

CAPITOLO II

LA RIORGANIZZAZIONE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Il regolamento di riassetto del Servizio Centrale di Protezione prevede, in attuazione del nuovo testo dell'art. 14 della legge 15/3/1991 n. 82, la suddivisione del medesimo in due Divisioni, addette, rispettivamente, alla trattazione dei testimoni e a quella dei collaboratori. Le competenze di carattere generale, che non attengono all'aspetto strettamente gestionale delle persone protette, saranno affidate ad altri due Uffici: uno si occuperà dell'attività del Servizio (amministrazione del personale, adempimenti relativi al cambio di generalità, organizzazione degli impegni di giustizia, supervisione dell'Ufficio sanitario, rapporti internazionali), mentre l'altro sarà preposto all'amministrazione contabile. Detti Uffici concentreranno quindi le tematiche comuni alle due Divisioni, assicurando il coordinamento della loro azione. Proprio per adempiere a tale funzione in maniera ottimale i due Uffici sono stati previsti come strutture di diretta collaborazione con il Direttore del Servizio Centrale di Protezione.

La separazione amministrativa tra testimoni e collaboratori risponde ad un'esigenza avvertita da tempo. Si tratta infatti di due tipologie di persone che provengono da ambienti sociali ed esperienze di vita diametralmente opposte. Le difficoltà riscontrate nell'adattarsi ad un'esistenza "blindata" e le aspettative del dopo protezione sono quindi molto diverse. Il testimone vuole recuperare una normale dimensione esistenziale, analoga a quella di cui godeva prima delle vicende criminali in cui si è trovato coinvolto. Nei confronti dei collaboratori, questo progetto di vita dovrà essere costruito ex novo, trattandosi spesso di persone che hanno vissuto per anni, talvolta per decenni, nel mondo del crimine.

Queste diversità fra le due categorie non può che riflettersi sulla loro gestione, che richiede un differente approccio, in primo luogo sotto il profilo della sensibilità degli operatori.

Resta da osservare che tale differenza di gestione è circoscritta, secondo la legge, alla struttura del Servizio Centrale di Protezione e quindi alla fase assistenziale della protezione. Essa non potrà essere applicata nell'esecuzione delle misure di tutela vere e proprie (a cominciare dagli accompagnamenti agli impegni di giustizia) che la normativa affida, come in passato, agli Organi territoriali di Polizia.

La separazione gestionale è stata attuata anche all'interno dei Nuclei Operativi di Protezione, che costituiscono l'interfaccia tra il sistema tutorio e le persone protette. I rapporti di queste ultime saranno quindi intrattenuti con personale diverso, a seconda della loro connotazione di collaboratori o testimoni.

Un'altra significativa novità del decreto in itinere è la possibilità, per il Servizio, di utilizzare, per esigenze determinate, l'apporto professionale di esperti provenienti da altre Amministrazioni o dal settore privato.

Si tratta di un aspetto particolarmente importante, se si riflette che le esigenze assistenziali delle persone sotto protezione attengono a problematiche previdenziali, fiscali, sanitarie spesso particolarmente complesse. La loro soluzione richiede dunque contributi di livello specialistico, da reperire al di fuori dell'Amministrazione dell'Interno.

PARTE SECONDA

I DATI DEL SISTEMA DI PROTEZIONE

CAPITOLO I

L'AFFLUSSO NEL SISTEMA

1. Le proposte di protezione

Nel periodo 1 gennaio-25 marzo 2001 sono pervenute al Capo della Polizia **25** proposte, tutte inoltrate da parte delle Procure della Repubblica, di misure urgenti ai sensi dell'art. 11, comma 1, ultima parte, della Legge 15 marzo 1991, n. 82 e dell'art. 4 del Decreto Interministeriale del 24 novembre 1994, n. 687.

L'entrata in vigore della legge 45/2001 ha di fatto abrogato l'istituto delle misure urgenti. Il nuovo testo dell'art. 13 della legge 82/1991 le ha sostituite con il piano provvisorio di protezione, adottato dalla Commissione Centrale in casi di particolare gravità, segnalati dall'Autorità proponente.

Per sottolineare il carattere di emergenza del piano provvisorio, l'art. 13 stabilisce, al 1° comma, che esso deve essere adottato entro la prima seduta utile dopo la richiesta e che la sua durata non può eccedere i centottanta giorni, salva una limitata facoltà di proroga.

Le richieste di piano provvisorio inoltrate tra il 25 marzo e il 30 giugno 2001 sono state complessivamente **33**. La somma di tale dato con quello, precedentemente riportato, relativo alle misure urgenti, evidenzia che il totale delle proposte di protezione urgente nell'intero semestre è di **58**.

Tra esse, **42** riguardano collaboratori della giustizia e **16** testimoni. Nel secondo semestre del 2000, erano state registrate **70** proposte, **59** delle quali in favore di collaboratori e **11** di testimoni.