

completamente nuove, che richiedono un periodo di rodaggio per raggiungere con pienezza i loro obiettivi. I risultati ottenuti in questi mesi fanno però ben sperare, soprattutto per lo sforzo di attenzione e disponibilità che la Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione stanno dedicando ai testimoni.

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

L'esperienza acquisita dal nostro Paese consente a quest'ultimo di occupare una posizione di avanguardia nella protezione dei testimoni. Diversi Paesi, che in questo campo si stanno dotando, nell'ambito della sempre crescente cooperazione internazionale nella lotta al crimine organizzato, di strumenti legislativi ed operativi, si dimostrano interessati al sistema e alle procedure italiane, considerate ormai un punto di riferimento.

Viene quindi frequentemente richiesto, da parte di Paesi esteri ed organizzazioni internazionali, l'intervento di rappresentanti del Servizio Centrale di Protezione ad incontri e seminari sul tema della tutela ed assistenza ai testimoni.

È da menzionare, nel semestre cui la presente Relazione si riferisce, la partecipazione, nel mese di luglio, ad un seminario organizzato a Mosca sotto l'egida del Consiglio d'Europa.

Ad esso, la cui occasione concreta era la preparazione, da parte della Federazione Russa, di un progetto di legge nazionale sulla protezione delle vittime e dei testimoni, sono intervenute delegazioni di Germania e Gran Bretagna, oltre a funzionari parlamentari ed esponenti dei Ministeri della Giustizia e dell'Interno del Paese ospitante.

Nel successivo mese di ottobre, il Servizio Centrale di Protezione ha inviato, su invito degli organizzatori, un proprio esponente ad un seminario tenuto a Lubiana (Slovenia) nell'ambito del gemellaggio "Phare", patrocinato dall'Unione Europea, il cui scopo è fornire agli Stati in procinto di aderire all'Unione un supporto di conoscenze giuridiche ed esperienze pratiche per innovare i loro sistemi penali.

Al termine dei lavori, i curatori del progetto hanno redatto alcune raccomandazioni sulla protezione dei testimoni, da sottoporre al Parlamento sloveno per successive iniziative.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre avuto un ruolo di primo piano nell'organizzazione e nella conduzione di un seminario, svoltosi a Roma il 7 e 8 novembre 2001, sull'assistenza psicologica alle persone ammesse ad un programma di protezione.

L'iniziativa è stata condotta in collaborazione con EUROPOL ed ha visto la partecipazione di rappresentanti dei Paesi aderenti alla relativa convenzione e di alcuni Stati osservatori (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Lettonia) nonché di una delegazione del Tribunale Penale Internazionale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia.

Sono intervenuti come relatori, oltre ai Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione, specialisti provenienti da Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti.

I temi di discussione sono stati i problemi di adattamento dei testimoni e dei loro familiari, soprattutto minorenni, alle regole dei programmi di protezione e la gestione dei traumi e dello stress degli operatori di polizia in generale e di quelli addetti alla protezione in particolare.

CAPITOLO VI

I REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DI RIFORMA

La legge 13 febbraio 2001, n.45, prevede l'emanazione di diversi regolamenti di attuazione, che dovranno disciplinare sia i contenuti delle speciali misure e dei programmi di protezione, sia l'organizzazione dell'Ufficio preposto all'attuazione di questi ultimi, sia, infine, il complesso problema del sequestro e della confisca dei beni dei collaboratori della giustizia.

In sintesi, i Regolamenti attuativi sono i seguenti.

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 collaboratore 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 solidarietà 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).

I primi tre decreti sono stati delineati nelle loro linee fondamentali e sono in fase di definitiva stesura, per poi essere sottoposti alla concertazione con le Amministrazioni interessate.

Il Decreto di riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione formalizza la suddivisione in Uffici separati per la gestione dei collaboratori e testimoni, peraltro già operante nella pratica.

Viene mantenuta la sua struttura interforze e la collocazione all'interno del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nonché l'organizzazione periferica in Nuclei Operativi di Protezione con ambito operativo regionale.

Nel testo preliminare del Regolamento, è stata introdotta anche la previsione di 5 nuovi Nuclei da istituire in Sicilia, Campania, Calabria e Puglia. Tale progetto era già stato avviato allo scopo di creare strutture che si assumano la cura dei rapporti patrimoniali e giuridici delle persone protette costrette a lasciare le località d'origine.

Al momento attuale, tali oneri ricadono sugli Uffici territoriali del Governo e sulle Forze di Polizia locali, cosicché l'entrata in funzione dei nuovi Nuclei consentirebbe di liberare risorse da destinare al controllo e alla prevenzione sul territorio.

Il decreto Interno-Giustizia destinato a disciplinare il contenuto delle speciali misure di protezione, dei provvedimenti provvisori in via d'urgenza e i criteri dell'attività della Commissione Centrale distingue, nella versione preliminare attualmente redatta, le tipologie delle misure di protezione e gli Organi preposti alla loro applicazione.

Si hanno così, in sintesi:

1. le misure "di eccezionale urgenza" 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 particolarmente gravi che non consentono di attendere la decisione della Commissione sul piano provvisorio né, tantomeno, sulla proposta di programma. L'Autorità provinciale può essere autorizzata dal Capo della Polizia a ricorrere ai fondi per il finanziamento della protezione speciale. Questi provvedimenti hanno una durata estremamente limitata (prevedibilmente di pochi giorni) in quanto la legge impone alla Commissione di decidere sulle proposte di piano provvisorio di protezione entro la prima seduta successiva alla richiesta. La loro funzione, in linea di massima, è di assicurare, fornendo le necessarie disponibilità finanziarie alle Autorità Provinciali di pubblica sicurezza, la sussistenza degli interessati nelle more dell'adozione del piano provvisorio.
2. Il piano provvisorio di protezione (art. 13, comma 1, legge 82/1991). Esso viene adottato su espressa richiesta dell'Autorità proponente dalla Commissione Centrale in situazioni di particolare gravità. La sua attuazione sarà compito del Servizio Centrale di Protezione. Il piano 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). I contenuti di massima del piano,

che verrà modulato a seconda dei singoli casi, sono la tutela e la vigilanza *in loco* o il trasferimento in località protette, la custodia in circuiti carcerari differenziati per i detenuti che iniziano a collaborare e le spese di alloggio e mantenimento degli interessati.

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 una sorta di programma "minore" da applicare prevalentemente nel luogo d'origine della persona protetta o tramite un trasferimento a breve distanza, senza utilizzare mezzi di copertura dell'identità. La decisione se adottare tali misure o lo speciale programma è affidata dalla legge alla Commissione Centrale (art. 9, comma 4, legge 82/1991) e dovrà essere valutata in base alla situazione di pericolo in cui i soggetti si trovano.
4. Il programma speciale di protezione adottato dalla Commissione Centrale in alternativa alle 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. La sua esecuzione è affidata al Servizio Centrale di Protezione.

Il terzo decreto già predisposto per gli ulteriori adempimenti riguarda la conservazione e l'eventuale trasferimento in altra località del posto di lavoro occupato dalle persone sotto protezione. Il medesimo atto disciplina altresì la posizione dei minori.

Ai fini del mantenimento delle posizioni lavorative, il testo prevede il ricorso agli strumenti dell'ordinamento dell'impiego pubblico (comandi, aspettative) e privato (normative di settore, contratti collettivi nazionali di lavoro).

Vengono poi distinte le diverse posizioni, a seconda della natura pubblica o privata del posto di lavoro e della posizione dell'interessato nel sistema della protezione.

Sotto quest'ultimo profilo, si prevedono strumenti di intervento diversificati a seconda che il soggetto sia stato ammesso al piano provvisorio, in attesa di una valutazione più completa della sua collaborazione, o se goda delle speciali misure in ambito locale, o se sia stato ammesso al programma di protezione e quindi trasferito in via definitiva in altra località.

A tal fine, è opportuno ricordare che l'articolo 16 *ter*, punto *d*), della legge 82/1991, di nuova formulazione, prevede il diritto al collocamento in aspettativa retribuita dei testimoni che siano dipendenti pubblici.

Il testo del regolamento in questione contiene anche previsioni di massima per la salvaguardia dell'anzianità contributiva e per la "schermatura", nelle banche dati degli Enti interessati, delle sedi lavorative in cui le persone protette sono state trasferite.

La parte che si occupa della posizione dei minori nel sistema della protezione stabilisce la possibilità di intese tra il Servizio Centrale di Protezione e le Istituzioni scolastiche e di formazione professionale.

L'obiettivo di tali accordi è di garantire la riservatezza nelle iscrizioni e la riconversione con i nomi reali dei titoli di studio conseguiti con le generalità di copertura.

Viene inoltre prevista l'eventualità di ulteriori sinergie con gli Organi della giustizia minorile e le strutture pubbliche sul territorio per un'assistenza psicologica per le situazioni di disagio.

I Regolamenti sul versamento e il trasferimento dei beni all'Erario da parte dei collaboratori della giustizia e quello sulla successiva destinazione dei beni stessi sono attualmente in via di predisposizione a cura di un gruppo di lavoro interministeriale.

Si tratta di atti che presentano numerosi risvolti problematici. Il primo dei due dovrà contenere i criteri per il sequestro dei beni del collaboratore, secondo l'impegno da lui assunto ai sensi dell'articolo 12, punto *e*), della legge 82/1991.

Il secondo decreto concernente i beni dei collaboratori trova il suo fondamento nell'articolo 24, punto *b*), della legge 45/2001 sui collaboratori di giustizia.

Quest'ultima norma innova l'articolo 12 *sexies* della legge 7/8/1992, n.356, che prevede la confisca del denaro e dei beni dei condannati per associazione mafiosa e altri delitti di particolare gravità. In sostanza, è previsto che i beni confiscati possano essere devoluti, fatti salvi i risarcimenti alle persone offese dal reato, in parte al finanziamento del sistema della protezione e in parte alle elargizioni previste dalla legge 20/10/1990, n.302, per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. La determinazione di tali quote è affidata al menzionato decreto.

Esso presenta dunque connotati di particolare rilevanza sociale. Viene infatti toccato il delicato tema del risarcimento per le vittime dei reati di criminalità organizzata e terrorismo. E' anche introdotto il principio del ricorso ai patrimoni dei collaboratori per finanziare il sistema della protezione, in modo che questi ultimi contribuiscano alla loro tutela ed assistenza con il reimpiego da parte dello Stato dei capitali illecitamente accumulati.

I criteri di ripartizione tra queste due possibili sbocchi dei beni confiscati richiedono preliminarmente una valutazione accurata delle esigenze, per evitare sovrapposizioni con canali, stabiliti da altre norme, di destinazione dei beni.

CONCLUSIONI

Il secondo semestre del 2001 ha dimostrato la complessiva vitalità del fenomeno della collaborazione con la giustizia. Le cifre di affluenza dei nuovi apporti collaborativi restano infatti notevoli.

Si è preferito puntare su una selezione rigorosa delle collaborazioni, sia attraverso la restrizione dell'area dei reati rilevanti, sia precisando alcuni criteri contenutistici delle dichiarazioni.

La scelta del Legislatore è quindi di riservare la protezione speciale ai casi in cui la portata dell'apporto collaborativo è di tale importanza da giustificare l'adozione di interventi complessi e diversificati.

Il sistema si caratterizza quindi per la sua funzione di gestire situazioni di questo tipo, nelle quali l'adozione di provvedimenti ordinari di sicurezza pubblica non sarebbe sufficiente.

Una scelta diversa è stata quella compiuta per i testimoni, per i quali il fondamento della proposta di speciali misure risiede nel pericolo che nasce dalla collaborazione. A differenza dei collaboratori, si prescinde dal tipo di delitto in relazione al quale la testimonianza è fornita; l'unico requisito richiesto è l'attendibilità di quest'ultima.

In sostanza, il testimone viene tutelato e assistito in quanto soggetto a rischio per una scelta di alto valore civico compiuta in condizioni ambientali difficili. La tipologia del reato oggetto della testimonianza passa quindi in secondo piano rispetto al pericolo che scaturisce da quest'ultima.

Nella realtà, i testimoni di giustizia finora approdati nel sistema della protezione riferiscono, analogamente ai collaboratori, su episodi ascrivibili a contesti di criminalità organizzata. Del resto, un pericolo di tale gravità ed attualità da non poter essere affrontato con mezzi diversi dalle speciali misure di protezione proviene, nella quasi totalità

dei casi, da gruppi criminali con una formazione stabile e un'elevata capacità ritorsiva. Quindi la capacità erosiva del fenomeno collaborativo nel suo complesso intacca, oggi come in passato, questo tipo di criminalità, che ha dimostrato una forte capacità di adattamento ai mutamenti sociali e di penetrazione nei settori economici.

Vi è anche un nuovo elemento di riflessione. I recenti e gravissimi eventi di matrice terroristica interna ed internazionale aprono scenari inquietanti, in cui l'acquisizione di rivelazioni di collaboratori e testimoni può assurgere a grande importanza. Sul piano delle reazioni giuridiche, le fattispecie dei reati di terrorismo, già compresi tra quelli rilevanti ai fini dell'ammissione alle speciali misure di protezione, hanno subito una ulteriore estensione con la modifica all'articolo 270 *bis* del Codice penale, introdotta dall'articolo 1 della legge 15 dicembre 2001, n.438 (disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale).

L'estensione consiste nel considerare come associazione con finalità di terrorismo, ai fini della legge penale del nostro Paese, anche quella rivolta contro Stati esteri e Istituzioni internazionali. E' quindi possibile un ulteriore allargamento del fronte delle collaborazioni a questa categoria di fenomeni criminali.

In definitiva, il fenomeno della collaborazione non è in ristagno, ma mantiene tuttora viva la sua capacità strategica.

E' quindi essenziale che il sistema della protezione sappia dare adeguate risposte, attraverso un efficace coordinamento degli organismi coinvolti (Magistratura, Commissione Centrale, Autorità di polizia).

Sotto lo specifico profilo della tutela e dell'assistenza, sarà molto importante la funzione dei Prefetti, ai quali viene affidata l'attuazione delle speciali misure di protezione diverse dal programma.

Queste ultime, che costituiscono una delle maggiori novità della riforma, saranno infatti attuate nelle località di origine dei destinatari o, in alternativa, con spostamenti limitati in altri Comuni.

La natura delle speciali misure è dunque quella di uno strumento flessibile, da adattare alle situazioni individuali, mentre il programma di protezione, nato per fronteggiare le situazioni più gravi di pericolo, ha contenuti più estesi, quali, ad esempio, l'assistenza economica a carattere continuativo e la schermatura dell'identità.

E' prevedibile, nel futuro, soprattutto dopo l'approvazione del Regolamento che disciplina i vari tipi di misure, un crescente ricorso a quelle speciali attuate dai Prefetti in ambito prevalentemente locale.

La legge di riforma ha delineato queste ultime come una soluzione intermedia tra le tradizionali misure ordinarie di tutela e il programma speciale. L'obiettivo è quello di conferire una maggiore duttilità al sistema della protezione, evitando un'utilizzazione del programma dovuta, più che a ragioni di pericolo, alla mancanza di alternative efficaci.

I soggetti istituzionali coinvolti nelle varie fasi (propositiva, deliberativa, esecutiva) delle misure di protezione sono dunque chiamati non solo, come in passato, a stabilire se un soggetto possa o no entrare nel sistema; dovranno anche valutare e decidere sull'alternativa tra speciali misure e programma e modularne i contenuti che, soprattutto nel caso delle prime, presentano un notevole grado di flessibilità.

Tale alternativa potrebbe anche essere utilizzata in senso inverso: un soggetto sottoposto da tempo al programma speciale di protezione transiterebbe in tal modo, se la valutazione globale sulla collaborazione resa, sull'attualità del pericolo e sul processo di reinserimento sociale lo consente, nel regime delle misure speciali e non essere più gestito dal Servizio Centrale di Protezione, bensì dalle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza, con interventi assistenziali contingenti e mirati.

In conclusione, il sistema della protezione presenta, grazie al suo rinnovato assetto ordinamentale, la duplice possibilità di ricorrere alle speciali misure o al programma. E' quindi ragionevole prevedere che

questa accresciuta elasticità darà modo ad esso di mantenere la sua funzione, ormai generalmente riconosciuta, di importante dispositivo di contrasto al crimine organizzato.