

CAPITOLO V

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

I risultati dell'attività del Servizio Centrale di Protezione nel secondo semestre del 2002 sono stati illustrati nei capitoli precedenti.

Ci si riferisce, in particolare, al coordinamento dei circa 8000 impegni di giustizia, alla predisposizione dei documenti di copertura e dei cambi di generalità, alle iscrizioni scolastiche dei minori e alle attività di gestione dell'esistenza quotidiana di oltre 5000 persone, tra collaboratori, testimoni e familiari.

Accanto a questa attività ordinaria, è degna di rilievo anche quella di riorganizzazione interna e di innovazione delle procedure portata avanti nella seconda metà del 2002.

Il risultato più notevole è il completamento dell'organizzazione di due nuovi Nuclei Operativi di Protezione nella Sicilia Occidentale e in quella Orientale, che si aggiungono ai 14 già attivi.

I nuovi Uffici, con l'entrata in funzione nei primi mesi del 2003, hanno il compito di curare i rapporti giuridici e patrimoniali lasciati in località d'origine dalle persone trasferite in esecuzione di speciali misure di protezione.

Essi sono destinati a fungere anche da Organi di consulenza e collaborazione con le Autorità provinciali di pubblica sicurezza per l'attuazione delle predette misure nei casi in cui non sia necessario il trasferimento in altra località.

I due nuovi Nuclei Operativi rientrano in un progetto generale, avviato da tempo, che prevede l'istituzione, presumibilmente entro la fine del 2003, di altri tre analoghi Uffici in Campania, Calabria e Puglia.

La presenza del Servizio Centrale di Protezione estesa a queste Regioni, dalle quali proviene oltre il 90% della popolazione protetta, consentirà ad esso di assumere direttamente la gestione dei problemi rimasti aperti dopo il trasferimento, sollevando da tale compito gli Uffici territoriali del Governo e le Forze di Polizia locali.

Nel semestre in riferimento, sono state emanate specifiche disposizioni interne per razionalizzare l'attività del Servizio in alcuni settori, quali i rapporti con le ditte esterne per l'esecuzione di particolari prestazioni connesse con le misure di assistenza e la custodia, da parte dei Nuclei Operativi, dei fondi destinati all'attuazione dei programmi.

E' in fase di studio un progetto, per la cui realizzazione è necessaria la collaborazione delle varie Forze di Polizia, già interessate al riguardo, per accreditare su uno strumento elettronico di pagamento gli importi per il vitto e l'alloggio delle persone protette in occasione di impegni di giustizia.

Al momento attuale, tali somme vengono consegnate in contanti o tramite vaglia al personale di scorta, con ricorrenti disguidi nei casi in cui le citazioni giungono con brevi preavvisi.

E', inoltre, in corso la revisione, in collaborazione con il Centro Elaborazione Dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del sistema informatico utilizzato dal Servizio per la gestione dell'intera popolazione protetta.

Lo scopo è di adeguarlo alle intervenute modifiche legislative, accrescendo, nel contempo, la sua sicurezza.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre fornito, nel semestre in esame, il proprio contributo in varie sedi internazionali, nelle quali si è trattato il tema della protezione dei testimoni.

In questo settore, l'Italia si è conquistata, negli anni, una posizione qualificata, che ha destato l'attenzione dei Paesi in cui si sta costruendo un sistema di protezione.

Nel novembre del 2002, ad Oslo, il predetto Servizio ha partecipato, con una propria relazione, ad un Seminario sull'argomento, organizzato da Europol in collaborazione con la Direzione Generale della Polizia norvegese.

All'iniziativa hanno partecipato i rappresentanti degli Uffici competenti per la protezione dei testimoni dei Paesi aderenti alla convenzione Europol e, in qualità di Paesi osservatori, della Lettonia, Slovacchia, Polonia e Repubblica Ceca.

Sono stati esaminati alcuni casi di protezione dei testimoni presentati dai vari relatori, comparando le metodologie di approccio e le soluzioni alle difficoltà pratiche.

Positivi sviluppi sono nati anche dal rapporto con Europol, che ha da tempo costituito un gruppo di lavoro sulla protezione dei testimoni.

Nell'ultima riunione del gruppo, tenutasi a l'AIA nel dicembre del 2002, è stato perfezionato, con il rilevante contributo della delegazione italiana, un documento di massima sui criteri dell'ammissione dei testimoni nei programmi di protezione e sul contenuto di questi ultimi.

L'obiettivo del documento è quello di fornire una sintesi tecnica dell'esperienza comune nel settore della protezione dei testimoni. Esso potrà costituire una fonte di cooperazione tra i Paesi già dotati di un programma di protezione e una base teorica per quelli intenzionati ad adottare tale strumento.

Operando nel solco delle cennate iniziative internazionali, è stata configurata la disponibilità del Servizio Centrale di protezione ad essere impegnato nella gestione di iniziative, anche di natura seminariale, che possano interessare il percorso della Presidenza italiana dell'Unione Europea nel secondo semestre del 2003.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Negli ultimi sei mesi del 2002, il sistema della protezione ha dimostrato di godere buona salute, dimostrata dalla complessiva crescita delle proposte di ingresso rispetto ai tre semestri precedenti.

Il principio, introdotto dalla legge 45/2001, della selezione qualitativa delle collaborazioni attraverso la restrizione della tipologia dei delitti oggetto delle dichiarazioni e delle caratteristiche di queste ultime, non ha provocato il crollo temuto da alcuni osservatori.

La scelta del Legislatore di riservare le speciali misure di protezione alle collaborazioni di comprovato spessore, dal quale scaturisce un pericolo di grado elevato, si è finora rivelata opportuna, oltre che necessaria.

Non va infatti dimenticato che la natura di specialità del programma di protezione deve essere valutata alla luce del rapporto tra le dichiarazioni rese e il rischio che ne nasce, di livello tale da rendere insufficiente ogni altra misura di tutela.

Nel caso dei testimoni, sono previsti per l'ammissione criteri meno rigorosi, sotto il duplice profilo delle categorie di reati interessati dalla testimonianza e delle caratteristiche di quest'ultima.

Tale scelta appare coerente con l'impostazione di fondo del sistema, che ha riconosciuto l'elevato spirito di servizio nei confronti della società, che presiede alla scelta della testimonianza, effettuata in condizioni ambientali difficili e a costo di gravi sacrifici personali.

Anche in questo caso, tenuto conto del fatto che la legge prevede espressamente il requisito dell'attendibilità delle dichiarazioni del testimone, la valutazione di questa è stata affrontata con estremo rigore.

E' dunque facilmente desumibile che le speciali misure di protezione non sono state concepite come una fonte di benefici eterogenei, bensì

come uno strumento di sicurezza, in cui anche l'assistenza assume un significato funzionale a quest'ultima al fine di garantire l'incolumità e preparare, una volta che ve siano le condizioni, il reinserimento nella collettività.

Quest'ultimo aspetto è emblematico per interpretare l'aumento delle capitalizzazioni nel semestre in esame.

Si è già accennato, nei capitoli precedenti, alle finalità dell'istituto e ai nuovi criteri adottati, nel decorso semestre, dalla Commissione Centrale per quantificare le capitalizzazioni.

A tale proposito, la novità più importante è l'aver stabilito la flessibilità degli importi capitalizzabili tra un minimo e un massimo, aumentando quest'ultimo rispetto al passato e, nello stesso tempo, vincolandolo alla presentazione di un progetto concreto di attività.

Si tratta di un risultato importante, perché, oltre ad incentivare i collaboratori a cercare soluzioni concrete, priva l'istituto della capitalizzazione di ogni sospetto di premialità, ribadendone la funzione di strumento di reinserimento sociale.

I nuovi criteri di capitalizzazione hanno un effetto positivo anche sui testimoni.

In ossequio alle modifiche legislative, e alla filosofia di impedire che il testimone sia penalizzato per la propria coraggiosa scelta, la misura potenziale per la loro capitalizzazione è più consistente rispetto a quella prevista per i collaboratori.

Nel caso dei testimoni, è inoltre essenziale che essi possano riprendere al più presto un'attività economica identica, o perlomeno analoga, a quella che hanno, in molti casi, dovuto abbandonare in conseguenza dell'ingresso nella protezione.

L'esperienza ha infatti dimostrato che i testimoni soffrono particolarmente, durante il programma di protezione, l'interruzione

dell'attività che svolgevano e la condizione di dipendenza dall'assistenza statale.

E' doveroso ricordare, ancora una volta, che la capitalizzazione non comporta la cessazione totale della protezione.

E' altresì importante sottolineare che la generale ottimizzazione delle risorse economiche a favore delle capitalizzazioni non ha comportato alcun costo aggiuntivo per il bilancio della protezione, avendo addirittura fatto registrare una diminuzione delle spese complessive rispetto al periodo precedente l'entrata in vigore della legge. In effetti, a fronte di un esborso consistente, le capitalizzazioni rappresentano, per un diverso aspetto, un "risparmio" poiché viene meno l'assistenza economica di numerose persone.

Il costo dei collaboratori e testimoni è dunque minore rispetto al passato, senza però che la qualità dell'assistenza abbia subito un ridimensionamento, in virtù di un riequilibrio della distribuzione delle risorse.

Nel semestre in esame, è stato possibile continuare l'applicazione delle nuove norme per i testimoni, con risultati significativi.

La principale innovazione in questa direzione, oltre all'incremento delle capitalizzazioni, aumentate rispetto al precedente semestre e addirittura quasi triplicate in confronto ai primi sei mesi del 2001, è consistita nell'intesa con l'Agenzia del Demanio per rendere effettivi gli acquisti da parte dell'Erario degli immobili dei testimoni in località d'origine.

Gli acquisti potranno essere conclusi dopo la presentazione dei titoli di proprietà da parte degli aventi diritto e delle operazioni di stima del bene.

Il sistema normativo della legge 45/2001 potrà essere completato dal varo dei Regolamenti di attuazione, attualmente sottoposti al concerto delle Amministrazioni interessate, e che si riassumono brevemente nello schema che segue.

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. Decreti 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) e sulla definizione della quota di tali beni da destinare all'attuazione delle misure di protezione e di quella che confluirà nelle elargizioni per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (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).
5. 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).

L'entrata in vigore dei Regolamenti darà concretezza ad alcuni istituti dalla portata fortemente innovativa, che la legge si è limitata a delineare nei principi fondamentali.

E'opportuno citare, al riguardo, le speciali misure di protezione determinate dai Prefetti e il piano provvisorio di protezione.

Essi vengono già applicati seguendo le indicazioni della legge, che però non entra in alcuni aspetti di dettaglio: in particolare, per il piano provvisorio, viene utilizzato, in quanto compatibile, il contenuto delle pregresse misure urgenti adottate dal Capo della Polizia.

Di importanza basilare è anche il Regolamento sul sequestro dei beni dei collaboratori e la loro successiva destinazione al risarcimento delle vittime.

Si tratta di una misura di profonda valenza etica, che impedisce al collaboratore di conservare il frutto delle sue passate attività criminali.

Essa costituisce infatti un indicatore della volontà degli interessati di rompere con il proprio passato e di seguire un percorso di riabilitazione.

Il completamento del sistema successivo all'entrata in vigore dei Regolamenti svilupperà i già confortanti risultati evidenziati nel primo biennio di applicazione della riforma.