

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. XCI
n. 7

RELAZIONE

SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA LORO
EFFICACIA E SULLE MODALITÀ GENERALI DI
APPLICAZIONE PER COLORO CHE COLLABORANO
CON LA GIUSTIZIA

(Secondo semestre 2003)

*(Articolo 16 del decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8,
convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 82, e successive modificazioni)*

Presentata dal Ministro dell'interno

(PISANU)

—————
Comunicata alla Presidenza il 31 gennaio 2005
—————

INDICE

CAPITOLO III - Comportamenti e sanzioni	»	30
CAPITOLO IV - I testimoni	»	32
CAPITOLO V - L'attività del Servizio Centrale di Protezione	»	35
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	38

PREMESSA

La verifica che il Ministro dell'Interno è chiamato ad operare periodicamente, attraverso la Relazione al Parlamento qui presentata, delle speciali misure di protezione adottate in favore dei collaboratori e testimoni di giustizia costituisce da tempo un momento fondamentale nell'analisi di questo delicato settore.

Il testo in esame illustra l'andamento del fenomeno nel secondo semestre del 2003, in correlazione con l'attività della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione.

La prima parte è dedicata all'afflusso nel sistema, con l'indicazione del numero delle proposte e della loro provenienza, in modo da fornire una visione degli ambiti criminali in cui va ad incidere il fenomeno della collaborazione con la giustizia.

Viene poi presentato un resoconto dell'attività della Commissione Centrale nella deliberazione dei programmi, al quale segue un esame della dimensione quantitativa dei collaboratori e testimoni di giustizia.

La seconda parte contiene un bilancio degli interventi tutori, assistenziali e di reinserimento sociale, suddivisi per materia, in favore dei collaboratori e testimoni di giustizia.

Anche in questa versione, si è scelto di dedicare un apposito capitolo ai testimoni di giustizia, per sottolineare la rilevanza che la legge 45/2001 ha inteso conferire a tale figura.

La Relazione si conclude con un capitolo sull'attività del Servizio Centrale di Protezione, cui fa seguito una parte conclusiva dedicata, in particolare, alla predisposizione dei Regolamenti di attuazione della legge 45/2001.

Lo scopo del presente testo è di proporre alle realtà istituzionali un contributo sintetico, ma esaustivo, sull'istituto delle speciali misure di protezione, che possa essere occasione di conoscenza, ma anche di riflessione e spunti propositivi.

PARTE PRIMA

LO STATO DEL SISTEMA

CAPITOLO I

L'ATTIVITÀ PROPOSITIVA

Le Autorità giudiziarie hanno inoltrato alla Commissione Centrale per le speciali misure di protezione **39** proposte di piano provvisorio per collaboratori della giustizia e **6** per testimoni nel periodo tra l'inizio di luglio e la fine di dicembre del 2003.

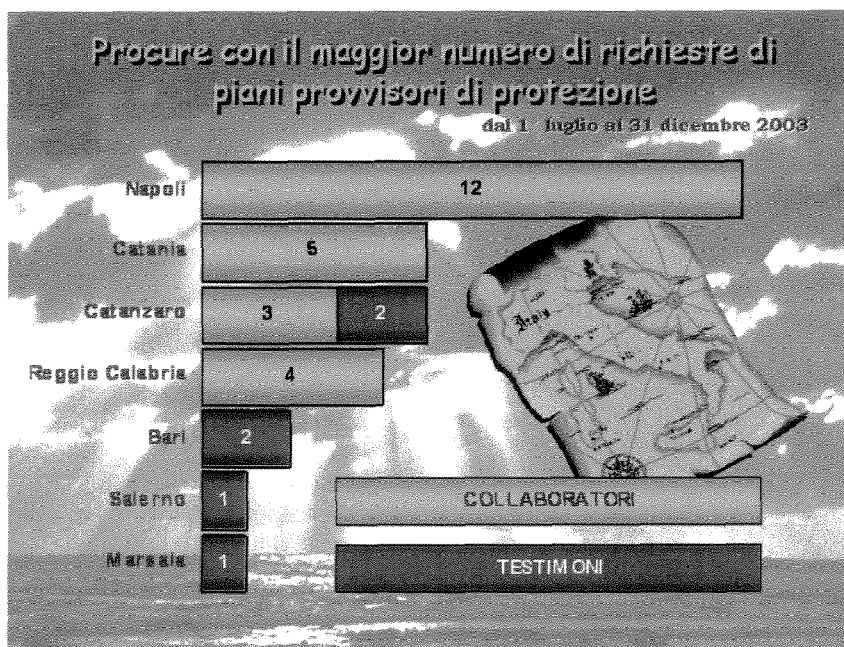
Nel precedente semestre, si era rilevato un maggior numero di proposte per i collaboratori (52), ma minore (4) per i testimoni.

La richiesta di piano provvisorio, che viene presa in esame dalla Commissione in tempi ristrettissimi, costituisce quasi sempre la prima fase di ingresso nel sistema della protezione, ed è stata prevista dal Legislatore per tutelare l'incolumità del destinatario e dei suoi congiunti, nel corso dell'istruttoria per l'eventuale adozione di un programma definitivo.

La media delle nuove collaborazioni registrate nel semestre è dunque di una ogni quattro giorni, in linea con quella registrata negli ultimi anni, e dimostra la persistente vitalità del fenomeno.

La provenienza delle proposte, rappresentata nel grafico a lato, non si discosta in modo significativo dall'andamento del semestre precedente.

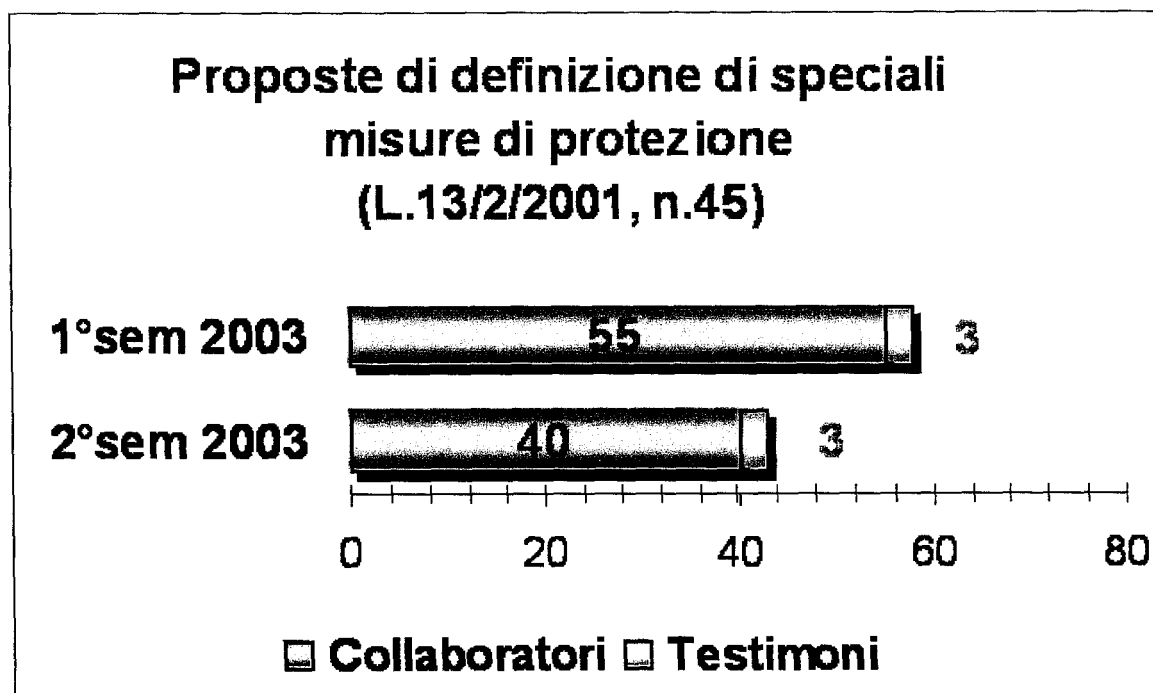
La Procura di **Napoli** è infatti quella che ne ha avanzate di più (12 per collaboratori, rispetto alle 15 della prima parte



dell'anno). Ad essa, fanno seguito quelle di **Catania** (5 proposte per collaboratori, rispetto alle precedenti 8) e di **Catanzaro** (3 per collaboratori e due per testimoni, a fronte delle due del semestre anteriore).

Tra i 6 nuovi testimoni entrati nel sistema, 2 hanno reso dichiarazioni alla Procura di Catanzaro e altrettanti a quella di Bari, mentre gli altri due hanno collaborato con le Autorità giudiziarie di Marsala e Salerno.

Nello stesso periodo, la Commissione ha ricevuto **40** proposte di programma definitivo per collaboratori e **3** per testimoni.



Dette proposte si riferivano, perlopiù, a soggetti già sottoposti a piano provvisorio durante il semestre precedente. E' infatti necessario tener presente che, ai sensi dell'art. 13 della legge 15/3/1991, n. 82, il termine per l'inoltro della proposta di programma è di centottanta giorni dall'adozione del piano provvisorio.

Questo periodo può essere utilizzato dall'Organo giudiziario per analizzare più approfonditamente il valore e la genuinità delle dichiarazioni, il cui contenuto è necessario per la redazione del verbale

illustrativo, che costituisce una delle più significative innovazioni apportate dalla legge di riforma 13/2/2001, n. 45.

Le proposte di programma del precedente semestre furono in tutto 58, per 55 collaboratori e 3 testimoni.

Il calo non può tuttavia essere interpretato come un segnale di sofferenza del sistema, dal momento che, nel secondo semestre del 2002, il totale fu di 37, rispetto a quello, attuale, di 43.

Il maggior afflusso di proposte proviene dalla Procura di **Napoli** (13 in totale, a paragone delle 15 dello scorso semestre) seguita da quella di **Catanzaro** (5 rispetto alle precedenti 4) e, con 4 proposte ciascuna, da **Bari** e **Catania**, che, nel semestre precedente, avevano originato, rispettivamente, 10 e 6 proposte.

Procure con il maggior numero di proposte speciali misure			
Tot.		Collaboratori	Testimoni
13	Napoli	11	2
5	Catanzaro	4	1
4	Bari	4	
4	Catania	4	
3	Caltanissetta	3	
3	Lecce	3	
3	Salerno	3	
2	Palermo	2	
2	Reggio Cal.	2	

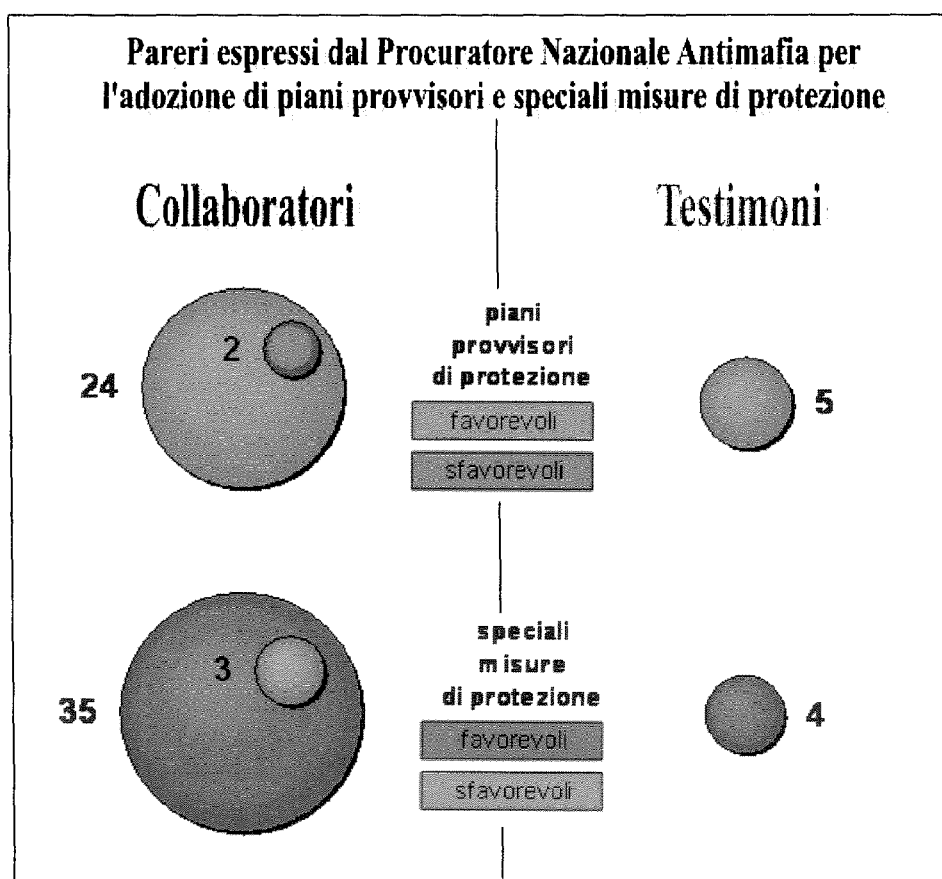
Un prezioso e ormai consolidato strumento di analisi delle proposte è costituito dai pareri del Procuratore Nazionale Antimafia.

Nel periodo in esame, tale Organo ha fornito **24** pareri favorevoli e **2** contrari su altrettante proposte di piani provvisori per collaboratori di giustizia, rispetto ai 31 favorevoli e 2 contrari del precedente semestre.

Per i piani provvisori riguardanti testimoni, si sono registrati **5** pareri positivi e nessuno negativo. Nel semestre precedente, i pareri favorevoli furono 8 e i contrari due.

Sulle proposte di speciali misure di protezione, il Procuratore Nazionale Antimafia si è espresso positivamente in **35** casi di collaboratori di giustizia e sfavorevolmente in altri **3**. Nel primo semestre del 2003, le pronunce favorevoli ammontarono a 55, e quelle negative a **3**.

Per i testimoni, si sono registrati **4** pareri favorevoli per le speciali



misure di protezione e nessuno negativo. Nel primo semestre del 2003, vennero rilasciati solo 3 pareri positivi.

CAPITOLO II

IL RUOLO DELLA COMMISSIONE CENTRALE

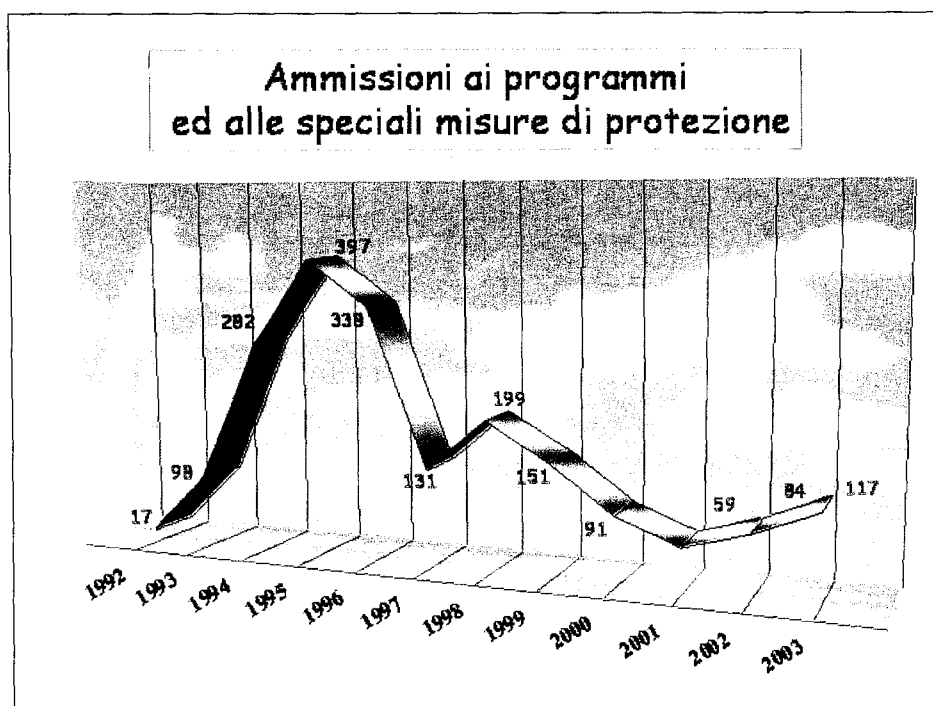
La Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione si è riunita **35** volte nel secondo semestre 2003, per esaminare sia le nuove proposte di protezione speciale, sia per procedere alla verifica di programmi già in corso.

In tale periodo, detto Collegio ha ammesso **5** testimoni al piano provvisorio di protezione, rigettando una sola proposta.

Nel precedente semestre, le proposte accolte erano state 6 e una respinta.

Tra luglio e dicembre 2003, sono stati ammessi in via definitiva alle speciali misure di protezione **3** testimoni ,rispetto agli 8 dello scorso semestre, mentre una proposta è stata respinta (nel periodo precedente, furono 4).

Per quanto riguarda i collaboratori di giustizia, sono state deliberate **29** ammissioni al piano provvisorio, rispetto alle 43 del precedente semestre.



I provvedimenti di rigetto ammontano a **3**, rispetto ai 12 dei primi sei mesi del 2003.

La diminuzione, rispetto al semestre precedente, dei collaboratori ammessi al piano provvisorio va interpretata alla luce del minor numero di proposte, che, nel semestre precedente, erano state 52 , a fronte delle attuali 39.

La Commissione ha deliberato inoltre il programma di protezione per **58** collaboratori, rispetto ai 48 del decorso semestre, respingendo **25** proposte, contro le 12 dello stesso periodo.

Molto rilevante è stata l'attività di verifica dei programmi già in atto, per individuare, nel rispetto dei criteri stabiliti dalla legge, i casi in cui non vi sia più necessità di mantenere la protezione speciale, in considerazione del venir meno della gravità e attualità del pericolo e in presenza di un avviato cammino di reinserimento sociale.

La Commissione ha esaminato **225** programmi di collaboratori e 7 di testimoni. In

129 casi di collaboratori e uno di testimoni, la durata dei provvedimenti è stata ulteriormente prorogata. I programmi già scaduti e non prorogati ulteriormente sono stati in tutto **6**, **5** dei



quali per violazioni alle regole di comportamento. In **84** casi di collaboratori e **4** di testimoni, è stata disposta la cessazione delle misure, previa capitalizzazione di quelle di assistenza e mantenimento delle

cautele di sicurezza nei casi in cui gli interessati devono testimoniare davanti all'Autorità giudiziaria.

L'attività della Commissione si è anche concretata estendendo, in **41** casi di collaboratori e uno di testimoni, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, il programma di protezione ad altri congiunti non inclusi nella proposta originaria.

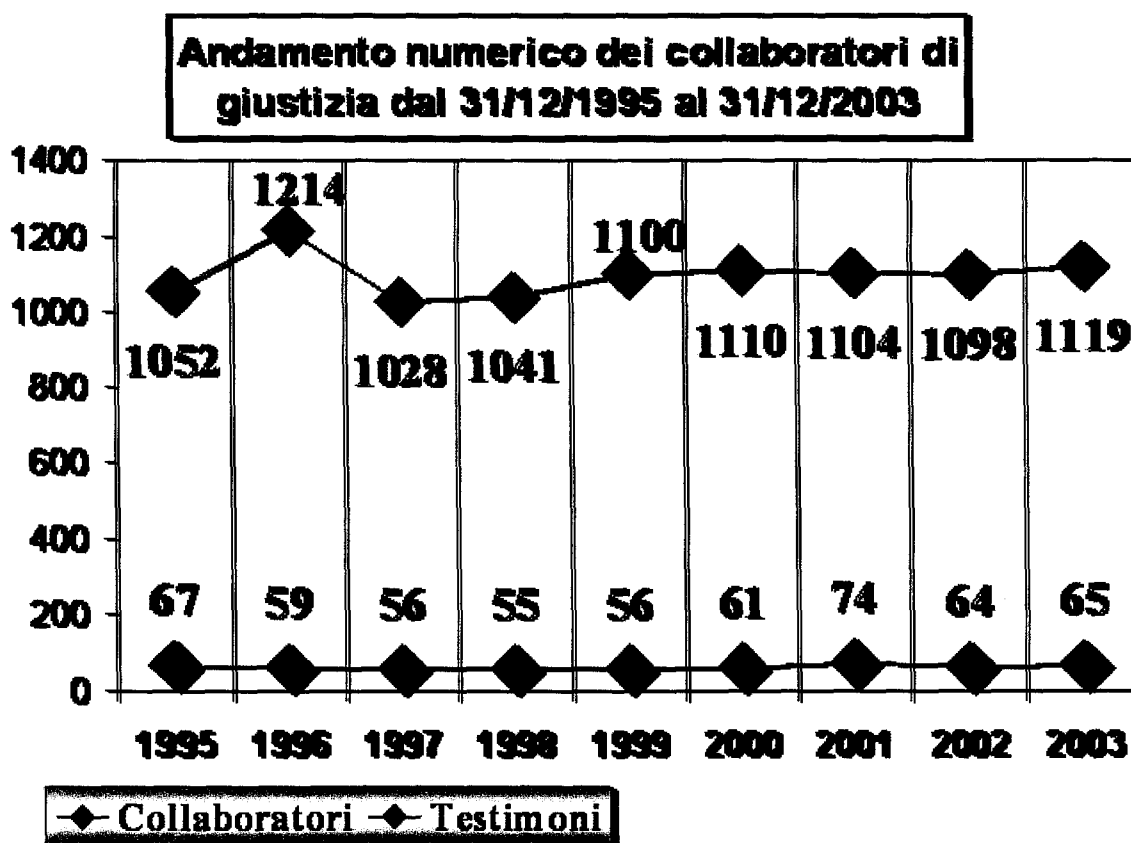
Nel contempo, **61** programmi di collaboratori hanno subito una riduzione del numero dei componenti, tramite la fuoriuscita accompagnata in 33 casi da provvedimenti di capitalizzazione, di nuclei familiari diversi da quello del titolare.

Anche il programma di un testimone è stato esteso ad altri familiari, ed altri due nuclei di congiunti di testimoni hanno usufruito della capitalizzazione.

CAPITOLO III

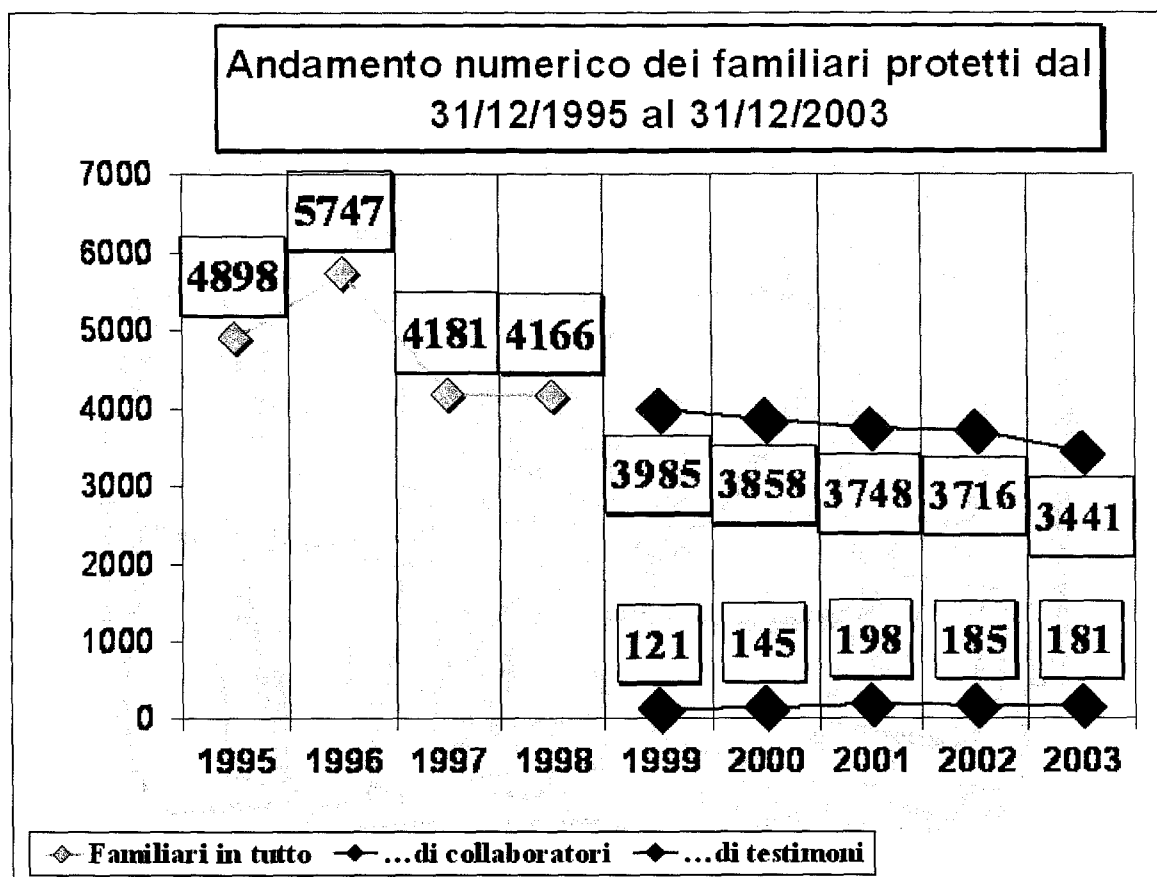
I NUMERI DELLA PROTEZIONE

Alla data del 31 dicembre 2003, i collaboratori della giustizia sottoposti a provvedimenti di protezione speciale erano **1119** (rispetto ai 1110 del semestre precedente) e i testimoni **65** (a fronte di 63).



Alla stessa data, il sistema provvedeva alla tutela e all'assistenza di **3441** familiari di collaboratori (a paragone dei 3585 del precedente periodo) e di **181** congiunti di testimoni (a fronte di 194).

Il numero complessivo di utenti del sistema di protezione alla fine del 2003 era dunque di **4806**, tra i quali erano compresi collaboratori, testimoni e rispettivi familiari.



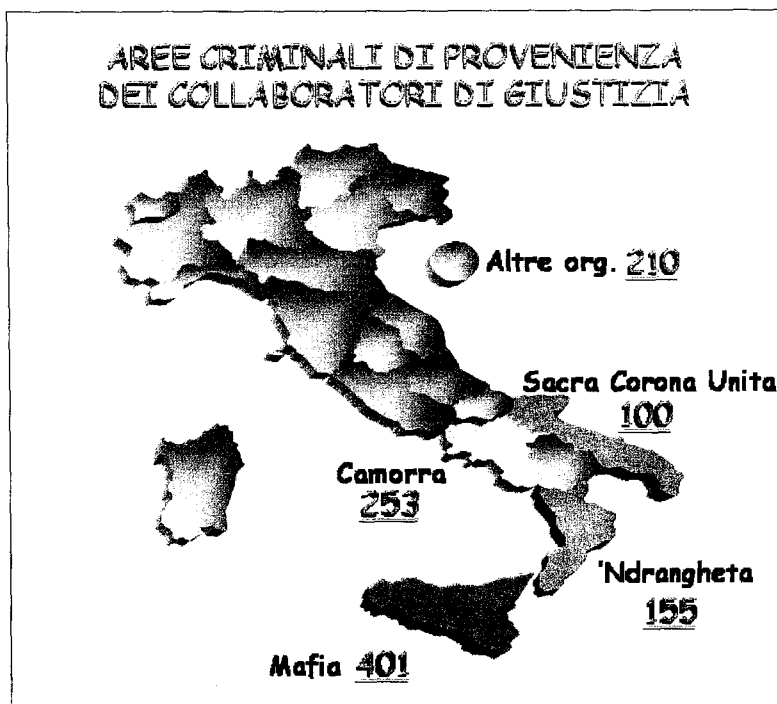
Il secondo semestre del 2003 ha visto confermata la tendenza degli ultimi anni, di una sostanziale stabilità, con una propensione all'aumento, del numero dei collaboratori e dei testimoni, accompagnata da una riduzione di quello dei familiari.

Il rapporto equilibrato tra i nuovi ingressi e le fuoriuscite, grazie ai provvedimenti di capitalizzazione delle misure di assistenza adottati dalla Commissione Centrale per porre termine a numerosi programmi per cui erano venute meno le originarie condizioni di adozione, ha consentito di mantenere un grado soddisfacente di tenuta del sistema.

Per quanto riguarda la composizione dei 1119 collaboratori (1081 uomini e 38 donne), **401** (391 uomini e 10 donne) provengono da gruppi dell'area mafiosa siciliana e **253** (248 uomini e 5 donne) da aggregati camorristici.

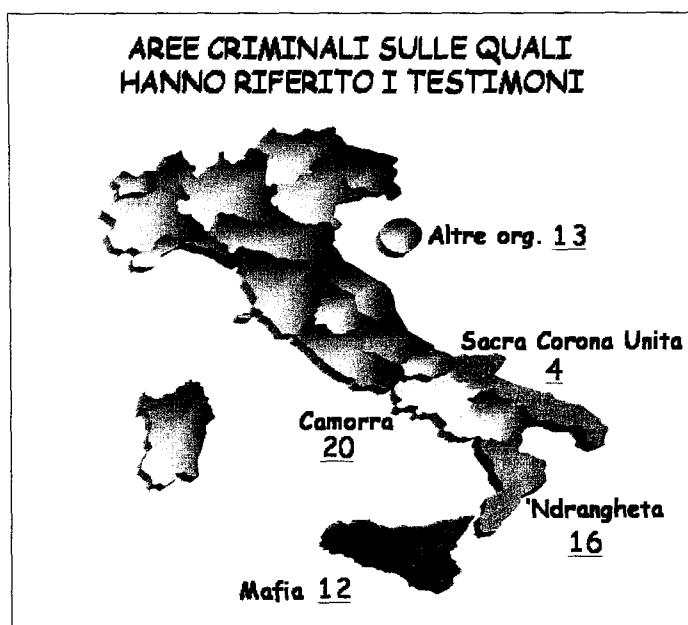
I collaboratori riconducibili all'area della 'ndrangheta sono invece **155** (8 dei quali di sesso femminile), mentre, per quanto riguarda la Sacra Corona Unita, se ne registrano **100** (3 dei quali donne).

I restanti **210** collaboratori (**198** uomini e **12** donne) sono usciti da organizzazioni criminali di vario genere e matrice.



In raffronto al semestre precedente, i collaboratori provenienti dalla mafia siciliana sono aumentati di **5** unità, come pure quelli di camorra, che sono **2** in più.

Un incremento di **2** e **4** unità si è rilevato, rispettivamente, tra i collaboratori provenienti dalla Sacra Corona Unita e dalla 'ndrangheta, mentre l'area delle organizzazioni criminali di varia denominazione ha fatto registrare un calo di **4** unità.

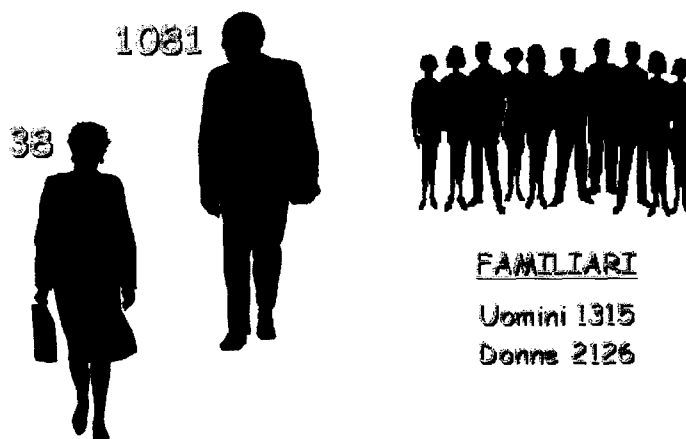


Tra i testimoni, sono aumentati, rispetto al semestre precedente, quelli per vicende di 'ndrangheta (da 14 a **16**) e Sacra Corona Unita (da 3 a **4**). Non vi è stata alcuna variazione nel

numero di testimoni su fatti di camorra e su gruppi criminali di natura eterogenea, mentre quelli di mafia sono calati di una unità.

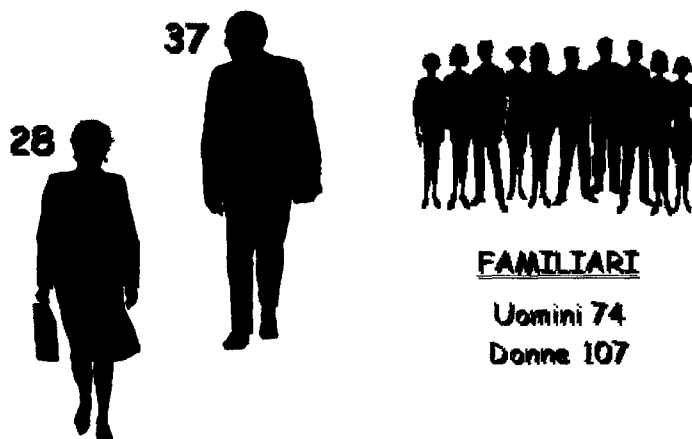
Sotto il profilo della distinzione fra i sessi, tra i collaboratori resta schiacciante la presenza degli uomini, che sono **1081**, mentre le donne ammontano a **38**.

**DISTINZIONE PER SESSO DEI
COLLABORATORI DI GIUSTIZIA**
- al 31 dicembre 2009 -



Tra i testimoni, la composizione è di **37** uomini e **28** donne. I testimoni maschi di camorra sono in tutto **10**, lo stesso numero di quelli di 'ndrangheta, mentre **9** hanno riferito su fatti di mafia, **3** di Sacra Corona Unita e **5** su vicende criminali di altra estrazione.

DISTINZIONE PER SESSO DEI TESTIMONI
- al 31 dicembre 2009 -



In quanto alle donne testimoni, il gruppo più numeroso (**10**) è quello che ha reso dichiarazioni su fatti di camorra, seguito da quello delle testimonianze nell'ambito della criminalità varia (**8**). Le donne testimoni sulla 'ndrangheta sono **6**, **3** quelle per la

mafia siciliana e una per la Sacra Corona Unita.

Nel secondo semestre del 2003, il numero dei collaboratori e testimoni extracomunitari è passato da 27 a 28 persone.

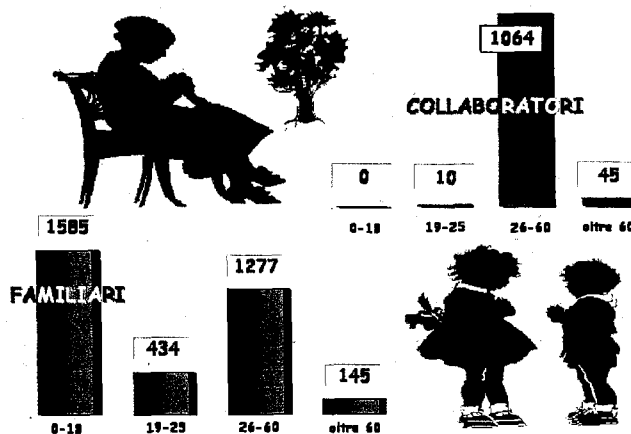
Il gruppo prevalente continua ad essere rappresentato da cittadini africani (11, uno dei quali testimone), mentre 5 collaboratori provengono dalla ex Jugoslavia e dall'Albania, 3 da Paesi sudamericani e uno ciascuno da Cina, Iran, Turchia, Russia e Ucraina. Altri 4 testimoni provengono da Albania, Moldavia, Slovacchia e Ucraina.

Per quanto riguarda i familiari sotto protezione, il secondo semestre del 2003 non ha fatto registrare inversioni di tendenza rispetto al passato.

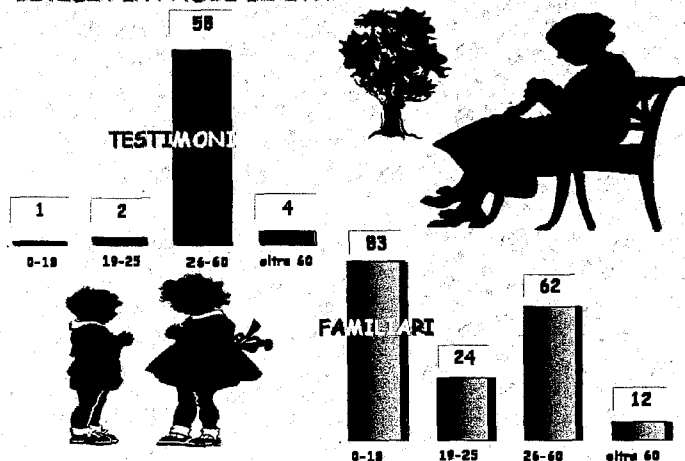
La fascia di età più numerosa è ancora una volta rappresentata dai minori, che rappresentano circa il 47% del totale.

E' quindi immediatamente intuibile la misura dell'impegno, costantemente portato avanti in questi anni dal Servizio Centrale di Protezione in accordo con le

COLLABORATORI DELLA GIUSTIZIA E LORO FAMILIARI DIVISI PER FASCE DI ETÀ'



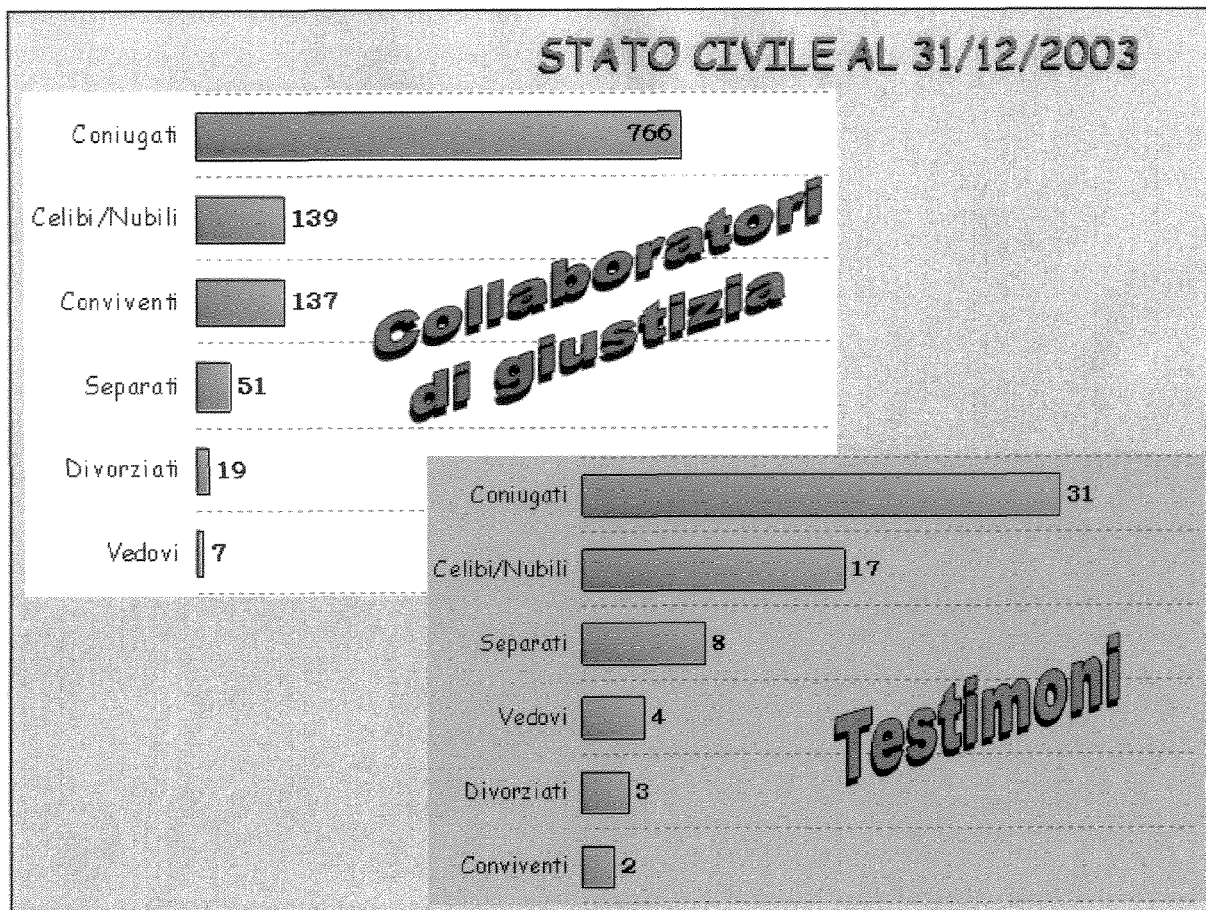
TESTIMONI E LORO FAMILIARI DIVISI PER FASCE DI ETÀ'



istituzioni coinvolte nelle tematiche giovanili, per assicurare ai minori sotto protezione l'esercizio dei diritti fondamentali, in primo luogo quello all'istruzione.

Per quanto riguarda lo stato civile, sia tra i collaboratori che tra i testimoni prevalgono i coniugati (766 tra i primi e 31 tra i

secondi). Tra i collaboratori, **133** sono celibi e **127** quelli in stato di convivenza. Tra le donne collaboratrici, **6** sono nubili e **10** convivono.



Per quanto riguarda i testimoni, i *single* ammontano a **8** uomini e **9** donne.

Quindi il mondo dei familiari sotto protezione è composto soprattutto da coppie, sposate o conviventi, con figli.

A tale proposito, va aggiunto che, nel semestre in esame, sono nati **24** bambini da nuclei familiari di collaboratori sotto protezione (nessuno da testimoni).

PARTE SECONDA

I RISULTATI

CAPITOLO I

LA TUTELA

a) Accompagnamenti e sicurezza

Nel periodo tra il 1 luglio e il 31 dicembre del 2003, sono stati effettuati **6335** accompagnamenti per impegni giudiziari dei collaboratori e **83** per i testimoni.

Si è registrato, rispetto al precedente semestre, in cui gli impegni di giustizia avevano sfiorato gli 8000, il calo, ormai ricorrente, dovuto alla ridotta attività degli Uffici giudiziari dei mesi estivi.

Detti accompagnamenti sono stati effettuati dalle Forze di polizia territoriali e hanno richiesto l'impiego di oltre 8000 unità di personale dell'Arma dei Carabinieri, circa 4000 della Polizia di Stato e poco più di 2300 della Guardia di Finanza.

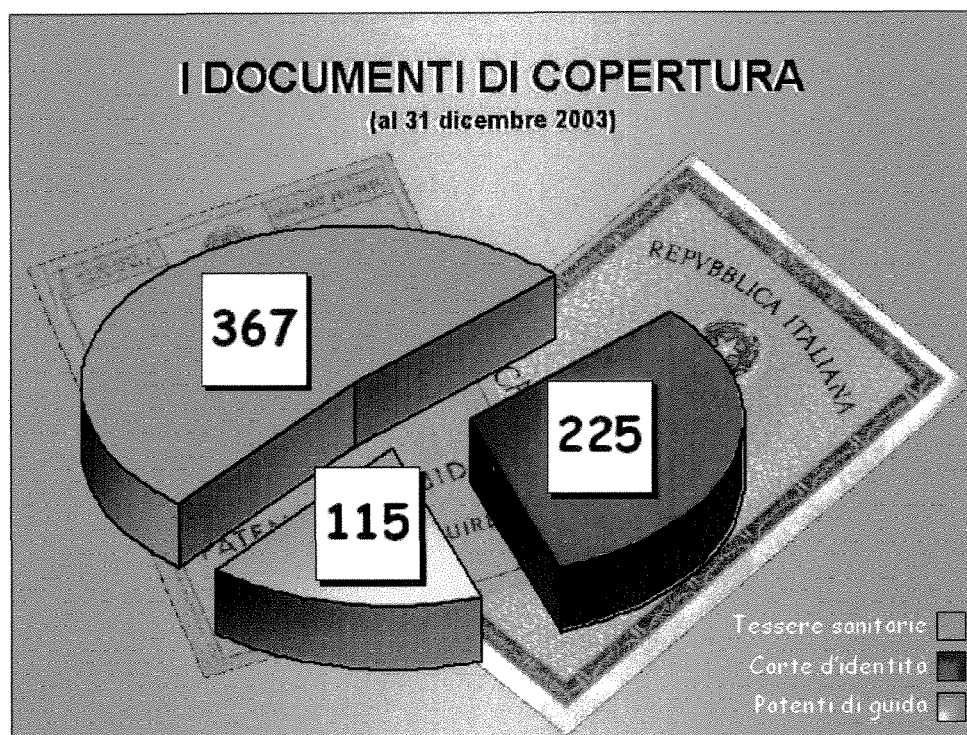
Le spese di missione e lavoro straordinario del predetto personale hanno raggiunto la cifra di un milione e seicentomila euro, che grava sui capitoli ordinari delle Forze di polizia, mentre quelle di viaggio e alloggio dei collaboratori e dei testimoni sono a carico del Servizio Centrale di protezione.

Le audizioni in videoconferenza sono state **1072** per i collaboratori e **2** per i testimoni. Come segnalato nelle precedenti Relazioni, il ricorso a tale strumento consente, attraverso la riduzione degli spostamenti sul territorio, sia di contenere le spese di viaggio e missione, sia di evitare l'elevato grado di rischio dovuto al ritorno delle persone protette nelle località in cui risiedevano originariamente e nelle quali si svolgono i processi.

b) *Protezione dell'identità*

Nel secondo semestre del 2003, il Servizio Centrale di Protezione ha fornito ai collaboratori ed ai testimoni **707** documenti con nominativi di copertura, rispetto ai 730 del periodo gennaio-giugno 2003.

I documenti sono suddivisi tra tessere sanitarie, patenti di guida e carte d'identità, secondo la proporzione indicata nell'apposito grafico.



La funzione del documento di copertura è quella di permettere alle persone trasferite in località segrete nell'ambito del programma speciale di protezione di non essere individuate attraverso l'utilizzazione dei propri nominativi reali.

I documenti con le generalità autentiche degli interessati vengono custoditi dagli Organi deputati alla protezione, che provvedono a rinnovarli se, nel frattempo, pervengono a scadenza.

Essi dovranno infatti essere restituiti ai loro titolari al termine del programma, a meno che non venga deliberato il cambio definitivo delle generalità.

Nel semestre in esame, sono state rinnovate **233** carte d'identità e **10** patenti.

Sono anche stati effettuati **330** trasferimenti della residenza anagrafica di persone sotto protezione dalle località di origine ad alcune città, individuate dal Servizio Centrale di Protezione e non coincidenti, ovviamente, con quelle di reale dimora.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre curato il trasferimento di **25** posizioni pensionistiche, permettendo ai beneficiari di prestazioni previdenziali di continuare a riscuoterle nelle località protette.

Si è anche continuato a dare applicazione all'istituto del cambiamento definitivo delle generalità, che, nel semestre in esame, è stato autorizzato dalla Commissione Centrale nei confronti di **33** persone, in massima parte familiari di collaboratori di giustizia.

Altri due familiari di collaboratori, oltre ad un testimone e 3 suoi congiunti, ai quali la Commissione aveva già concesso il beneficio, hanno ricevuto i documenti con le nuove identità.

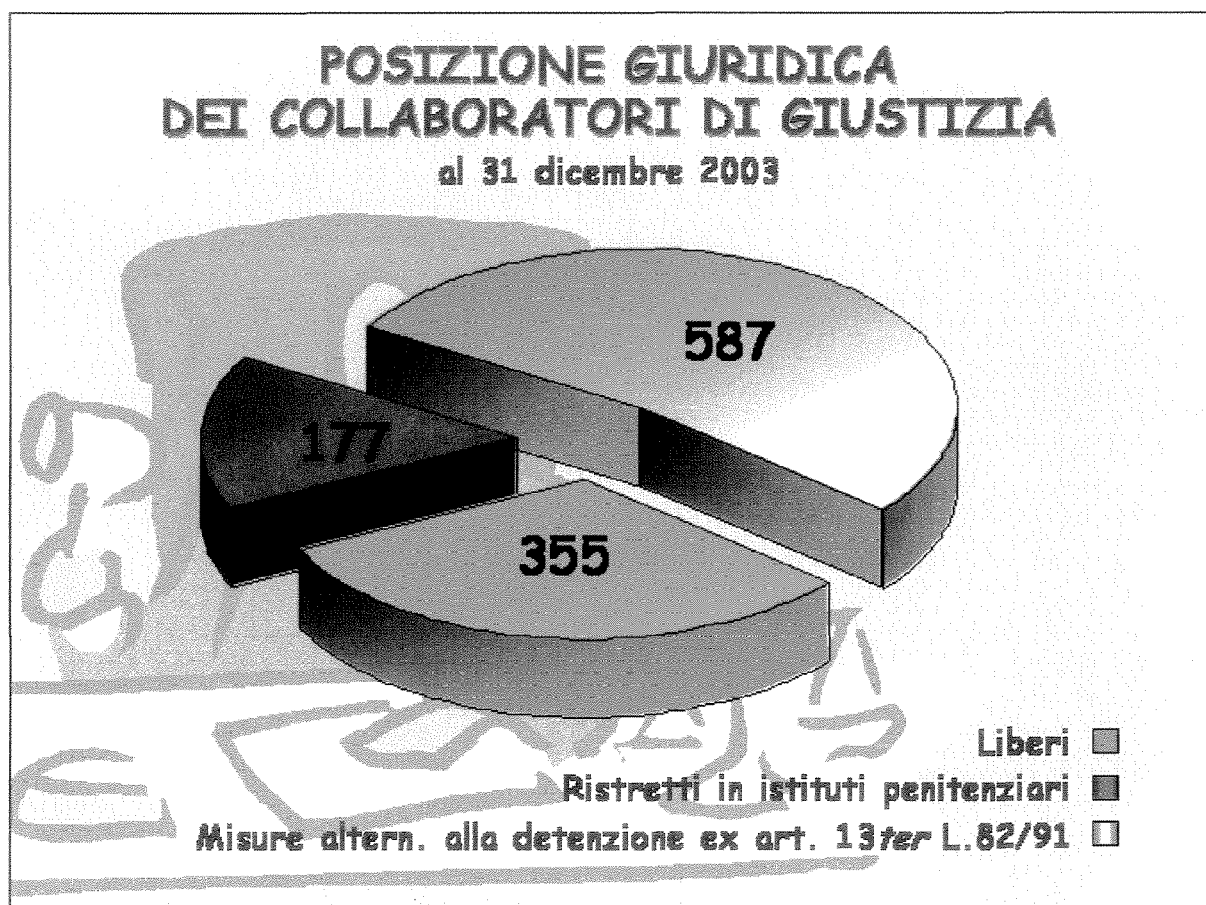
Nei confronti dei collaboratori di giustizia, il ricorso al cambiamento delle generalità è limitato dalle preclusioni poste dal Decreto Legislativo 29/3/1993 n. 119, che regola la materia, che vieta espressamente l'adozione, nel relativo procedimento, di atti o provvedimenti che l'interessato non potrebbe ottenere per la sua posizione giuridica.

Per risolvere il problema, sono allo studio opportune misure di schermatura da applicare ai collaboratori di giustizia condannati a pene accessorie, che hanno chiesto il cambiamento delle generalità.

Dette misure permetterebbero di evitare, pur nel mantenimento delle riserve sulla nuova identità, che essa sia utilizzata dal collaboratore per ottenere provvedimenti amministrativi a lui preclusi dalla pena accessoria cui è sottoposto.

c) *I benefici penitenziari*

Alla data del 31 dicembre 2003, la maggior parte dei collaboratori della giustizia (**587**) erano in regime di detenzione domiciliare o affidamento in prova ai servizi sociali, mentre **355** erano liberi e **177** ristretti in Istituti penitenziari.



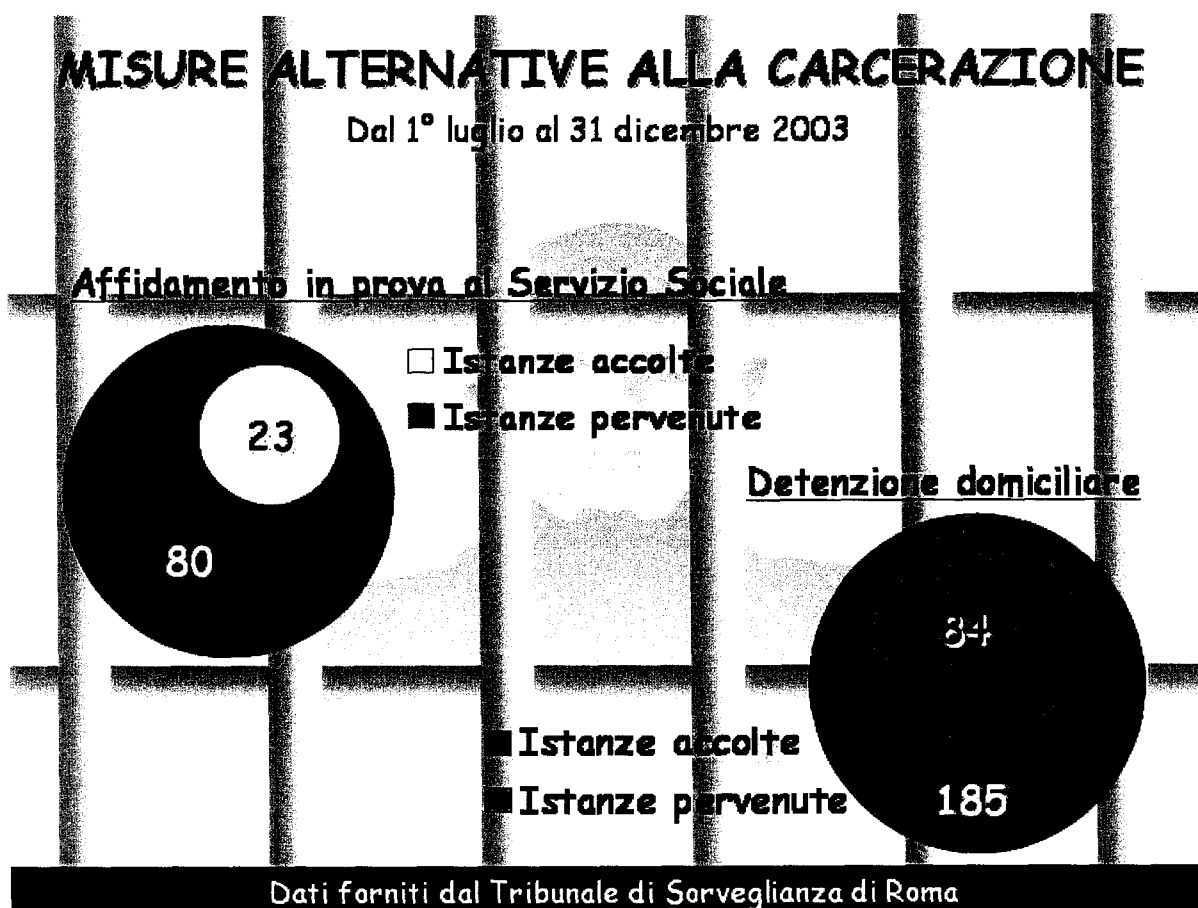
Il dato, che non registra variazioni significative rispetto al precedente semestre, richiede, per essere correttamente interpretato, la precisazione che i collaboratori liberi lo sono per aver già scontato le pene cui erano stati condannati o per non aver ancora riportato condanne definitive.

In altre parole, la sottoposizione al programma di protezione non comporta l'automatica scarcerazione degli interessati, che è frutto di una decisione *ad hoc* dell'Autorità giudiziaria.

Come è noto, una delle principali novità della legge 13/2/2001, n. 45, è costituita dalla separazione tra il programma di protezione e la concessione di benefici penitenziari.

Quest'ultima è stata ricondotta alla esclusiva competenza della Magistratura di Sorveglianza, attraverso l'abrogazione dell'art. 13 ter della legge 82/1991, in base al quale la concessione dei benefici era subordinata al parere della Commissione Centrale.

Nel grafico seguente, è indicata l'attività del Tribunale di Sorveglianza di Roma nel semestre oggetto della presente Relazione, in materia di misure alternative per i collaboratori di giustizia.



CAPITOLO II

LA VITA DI RELAZIONE

a) *L'assistenza economica*

Nel secondo semestre del 2003, l'importo globale delle spese sostenute per l'attuazione delle speciali misure di protezione ha raggiunto la cifra di 35.106.168 euro.

Si è registrato un incremento di 8.604.403 euro rispetto al semestre precedente, mentre, rispetto al secondo semestre del 2002, l'aumento è stato più contenuto, raggiungendo la cifra di 1.169.000 euro.

L'aumento è spiegabile in gran parte con la ripresa dei pagamenti per l'assistenza legale, che nel primo semestre del 2003 erano stati temporaneamente sospesi in attesa del parere richiesto all'Agenzia delle Entrate sull'applicabilità della ritenuta d'acconto.

L'Agenzia si è espressa in senso positivo e l'erogazione dei pagamenti è stata ripristinata tenendo conto di tale parere.

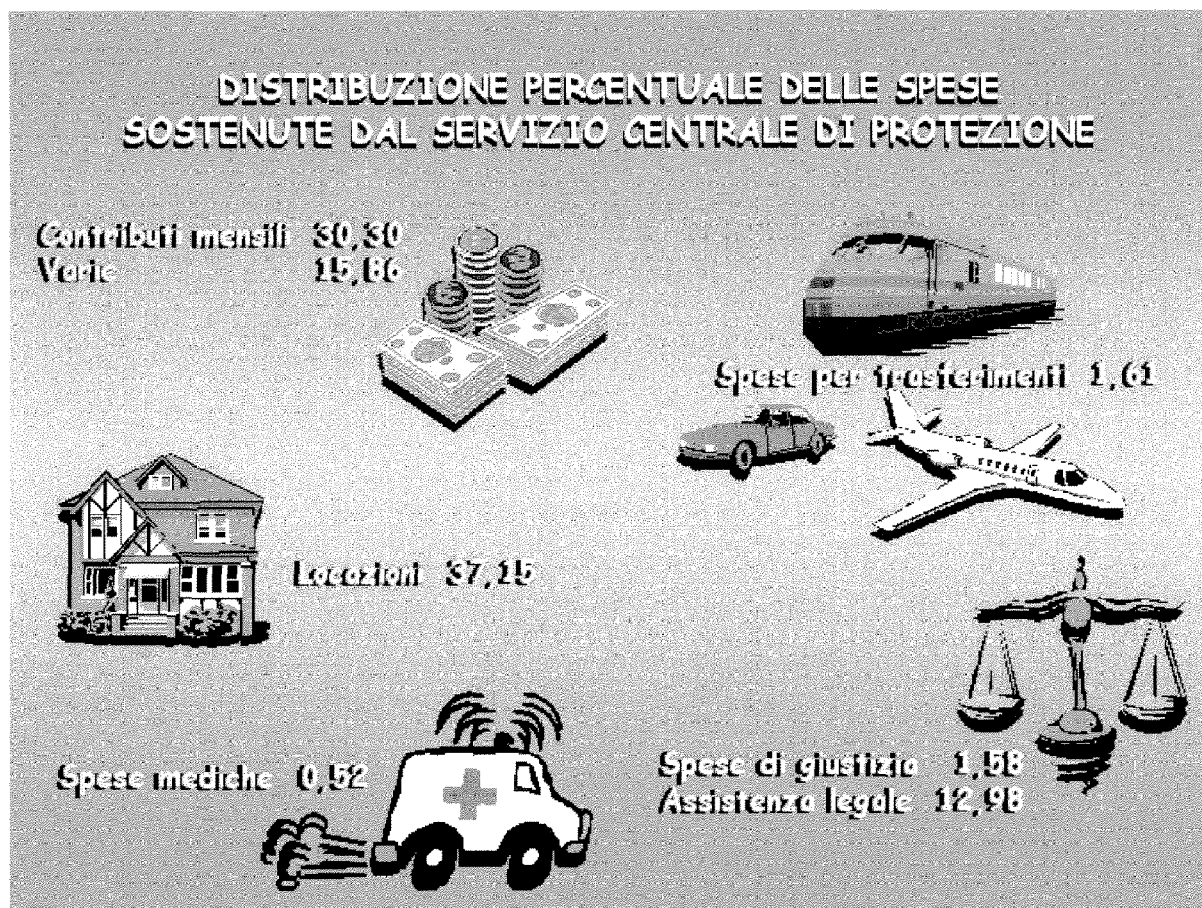
Le spese per l'assistenza legale si sono mantenute, nel semestre in esame, pressappoco ai livelli percentuali del secondo semestre 2002, rispetto al quale si è registrata una lievitazione inferiore al 2%.

Sulla crescita della spesa nel semestre, ha inciso anche il maggior numero di capitalizzazioni effettuate nei confronti dei collaboratori di giustizia (ben 84, a fronte delle 58 dei primi sei mesi del 2003).

Tali capitalizzazioni, che consistono in un'unica elargizione dell'importo dell'assegno mensile di mantenimento rapportato ad un periodo di tempo calcolato per i collaboratori fra i due e i cinque anni (la misura massima richiede la presentazione, da parte dell'interessato, di un progetto di reinserimento lavorativo) si traducono, in prospettiva, in un

risparmio per l'Erario, dovuto alla cessazione delle misure periodiche di assistenza economica.

In definitiva, come si può notare nel grafico, le voci di spesa più consistenti (che assorbono oltre il 60% del totale) restano quelle per le sistemazioni alloggiative e per gli assegni mensili.



Gli importi dei predetti assegni sono stati da tempo assoggettati a parametri oggettivi fissati dalla Commissione Centrale per quanto riguarda i collaboratori, mentre, rispetto a questi ultimi, i testimoni percepiscono somme superiori del 50%, che possono essere ulteriormente maggiorate se gli interessati dimostrano di aver percepito, prima dell'ammissione al programma, redditi superiori.

b) La salute

Nel secondo semestre del 2003, l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione ha proseguito la sua attività di supervisione delle problematiche sanitarie dei collaboratori e testimoni di giustizia e dei loro familiari.

Detta attività si è svolta sia a livello documentale, con la trattazione di oltre 3300 pratiche mediche relative a persone protette, sia in sede ambulatoriale, con l'effettuazione di 39 visite per certificazioni amministrative.

Di grande rilievo è stato anche il lavoro dello staff di psicologi dell'Ufficio, che ha effettuato ben 109 colloqui di orientamento e sostegno psicologico in varie località del territorio nazionale, a beneficio di 39 collaboratori, 5 testimoni e 65 congiunti, 41 dei quali minorenni.

In diversi casi, non si è trattato di semplici visite, ma di interventi che sono proseguiti con un accreditamento dei soggetti presso istituzioni pubbliche, effettuato in modo riservato, in modo da consentire loro di usufruire di adeguate terapie di sostegno.

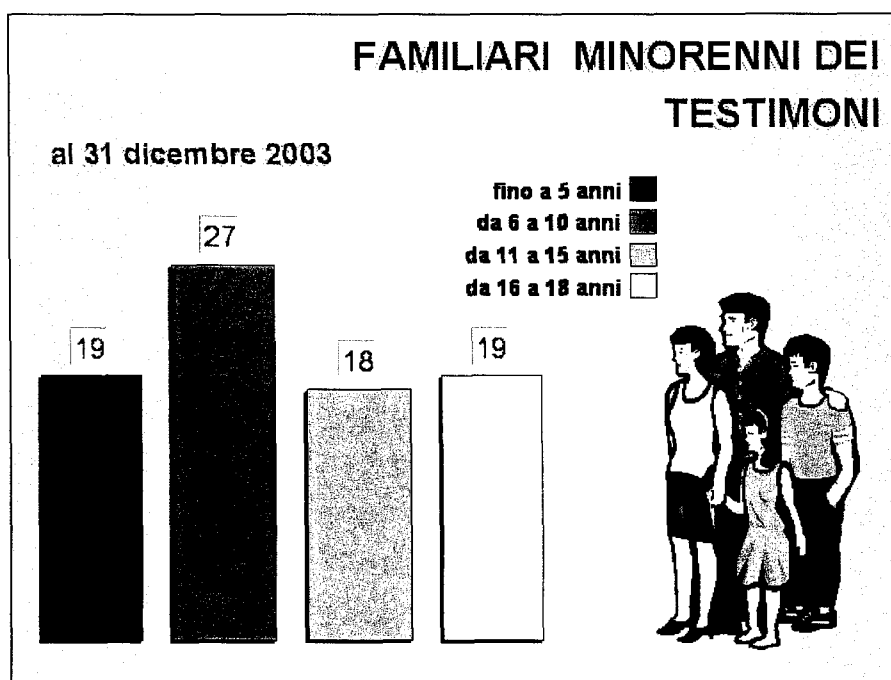
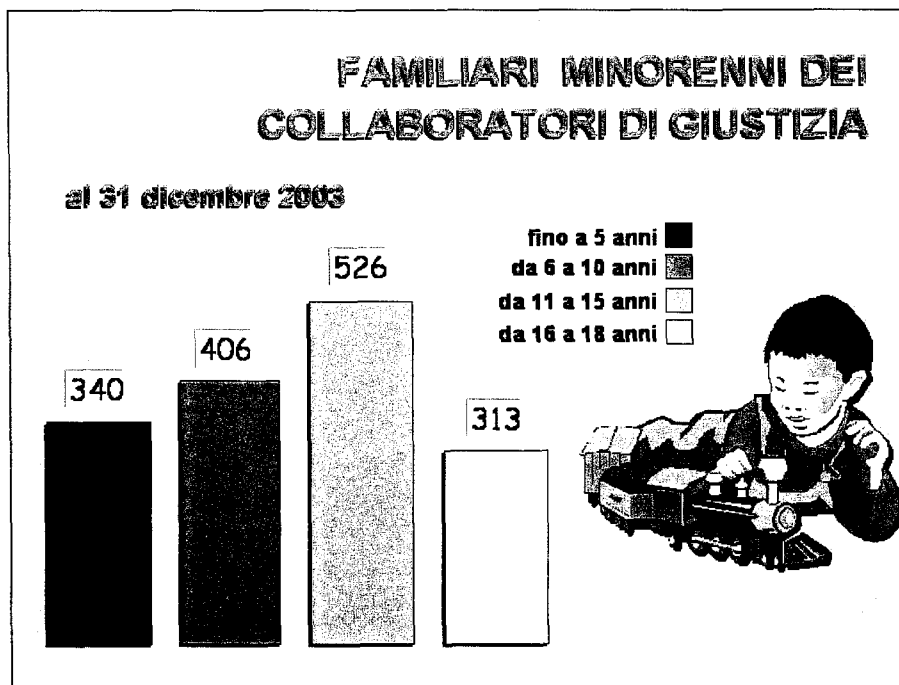
In questa prospettiva, si sono intensificati i contatti e i rapporti di collaborazione con Enti ospedalieri, strutture territoriali, comunità di assistenza e recupero, per garantire un'assistenza sanitaria più completa possibile senza compromettere la mimetizzazione dell'identità degli interessati.

Nel settore dell'assistenza psicologica, in particolare, i Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione stanno migliorando la propria professionalità attraverso la collaborazione con altre strutture della Polizia di Stato, per perfezionare nuove strategie di intervento.

c) I minori nella protezione.

Al termine del 2003, i minori sottoposti al programma di protezione erano in tutto **1669**. Uno solo di loro usufruiva di un proprio programma di

protezione, mentre gli altri erano congiunti di collaboratori (785 maschi e 800 femmine) e di testimoni (39 maschi e 44 femmine).

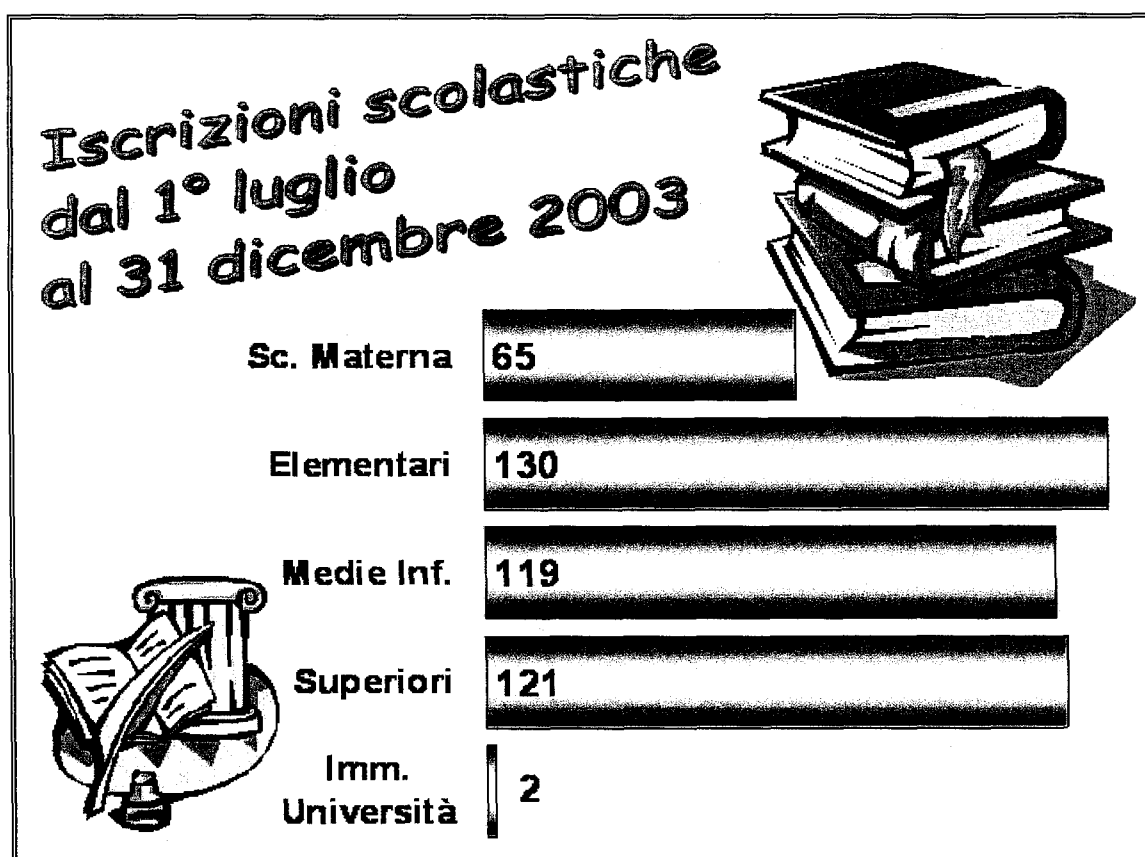


La popolazione minorile del sistema di protezione segue la tendenza al calo numerico che ha interessato, negli ultimi anni, i familiari delle persone protette. Essa è infatti diminuita di 41 unità rispetto al precedente semestre.

Il decremento dei congiunti è spiegabile con gli effetti della legge 45/2001, che ha limitato le ammissioni, salvo casi di eccezionale pericolo, alla moglie e ai figli del collaboratore o del testimone e con la progressiva

uscita, di norma previa capitalizzazione delle misure di assistenza, di molti nuclei familiari.

Anche nel presente semestre, il Servizio Centrale di Protezione ha profuso un particolare impegno nel garantire ai minori sotto protezione l'esercizio del diritto allo studio. In tale contesto, sono state effettuate **435** iscrizioni con nominativi di copertura a scuole di ogni ordine e grado e 2 immatricolazioni all'Università.



L'adattamento dei minori alla vita sotto protezione, con le inevitabili limitazioni provocate dalla riservatezza, é oggetto costante di studio e intervento dei Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione. Essi hanno compiuto, nel semestre in esame, interventi di orientamento e sostegno nei confronti di **41** minori.

I problemi riscontrati sono gli stessi già osservati negli anni scorsi per questo particolare segmento della popolazione protetta.

I bambini mostrano, in molti casi, un rifiuto vero e proprio della loro condizione, che si traduce sovente in difficoltà di apprendimento e di socializzazione con i compagni.

Talvolta, questi disagi sfociano in comportamenti imprevedibili o in altri disturbi, come difficoltà nel sonno e incubi.

Tra gli adolescenti, si sono rilevati casi di rifiuto dei genitori, che hanno dato luogo talvolta a fenomeni di introversione o a scatti di aggressività, o anche, in talune circostanze, ad allontanamenti dalle famiglie e fughe nel teppismo giovanile o nella tossicodipendenza.

Questi problemi vengono affrontati dagli psicologi del Servizio Centrale di Protezione, anche con il supporto dei Nuclei Operativi di Protezione, tramite rapporti continuativi di collaborazione con le istituzioni giovanili sul territorio (comunità terapeutiche, case famiglia, case alloggio, Uffici minori delle Questure).

d) L'integrazione nella società

Nel secondo semestre del 2003, il Servizio Centrale di Protezione ha proseguito la propria attività di agevolazione dell'inserimento delle persone protette nel mondo del lavoro.

Per evitare possibili equivoci, è bene precisare che i collaboratori e testimoni di giustizia non beneficiano di corsie preferenziali per l'accesso al lavoro.

In materia, un importante compito del Servizio Centrale di Protezione è di predisporre opportune misure di schermatura, come quelle sulle banche dati previdenziali, in modo che l'esercizio dell'attività lavorativa non comprometta la riservatezza dell'identità del collaboratore o del testimone.

Il problema del reinserimento lavorativo dei collaboratori di giustizia è tuttavia molto complesso, a causa dei noti problemi di occupazione nel

nostro Paese, cui si affiancano il modesto livello di istruzione e la scarsità di pregresse esperienze lavorative della quasi totalità degli interessati.

Nel semestre in esame, **29** collaboratori e **22** loro congiunti, come pure un testimone e un familiare, hanno trovato impiego, per la maggior parte a tempo determinato, nei settori del commercio e dell'edilizia e nel campo manifatturiero.

Nel medesimo periodo, sono stati rilasciati **37** codici fiscali di copertura, e si sono concluse le procedure per il rilascio di **3** autorizzazioni delle Camere di commercio e **4** iscrizioni a corsi di formazione professionale delle Regioni.

Uno strumento fondamentale, e di collaudata efficacia, per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia è costituito dalle capitalizzazioni delle misure di assistenza deliberate dalla Commissione Centrale (per quelle dei testimoni, si rimanda al capitolo ad essi dedicato).

Le capitalizzazioni consistono in finanziamenti *una tantum* commisurati all'importo mensile dell'assegno di mantenimento più un contributo per l'alloggio rapportati ad un determinato periodo di tempo (che per i collaboratori va da due a cinque anni).

Tali importi vengono erogati contestualmente all'uscita dal programma, per consentire ai destinatari di raggiungere l'autonomia economica.

I relativi provvedimenti vengono adottati dopo un'approfondita istruttoria, che comprende i pareri delle Autorità giudiziarie sullo stato di pericolo e sull'evoluzione della collaborazione, nonché sul volume dei futuri impegni giudiziari.

La Commissione valuta inoltre il comportamento complessivo degli interessati e il loro percorso di reinserimento sociale.

Quest'ultima finalità delle capitalizzazioni traspare dal fatto che gli importi maggiori, cioè quelli parametrati su cinque anni, vengono concessi solo previa presentazione di un progetto concreto di attività lavorativa.

Esse rappresentano un sostanziale risparmio per l'Erario, in quanto le misure assistenziali mensili corrisposte al collaboratore terminano definitivamente.

I soggetti "capitalizzati" continuano ad usufruire dell'accompagnamento delle Forze di Polizia in occasione degli impegni giudiziari inerenti alla collaborazione. Le spese di viaggio, alloggio e assistenza legale necessarie in tali occasioni permangono a carico del Servizio Centrale di Protezione.

Nel semestre in esame, la capitalizzazione è stata applicata a **84** collaboratori, rispetto ai 58 dei primi sei mesi del 2003, e a **33** nuclei familiari inseriti in programmi di protezione.

CAPITOLO III

COMPORAMENTI E SANZIONI

I fatti valutabili per la revoca dei programmi di protezione sono elencati nell'art. 13 quater della legge 15/3/1991, n. 82, introdotto dall'art. 8 della legge 13/2/2001, n. 45.

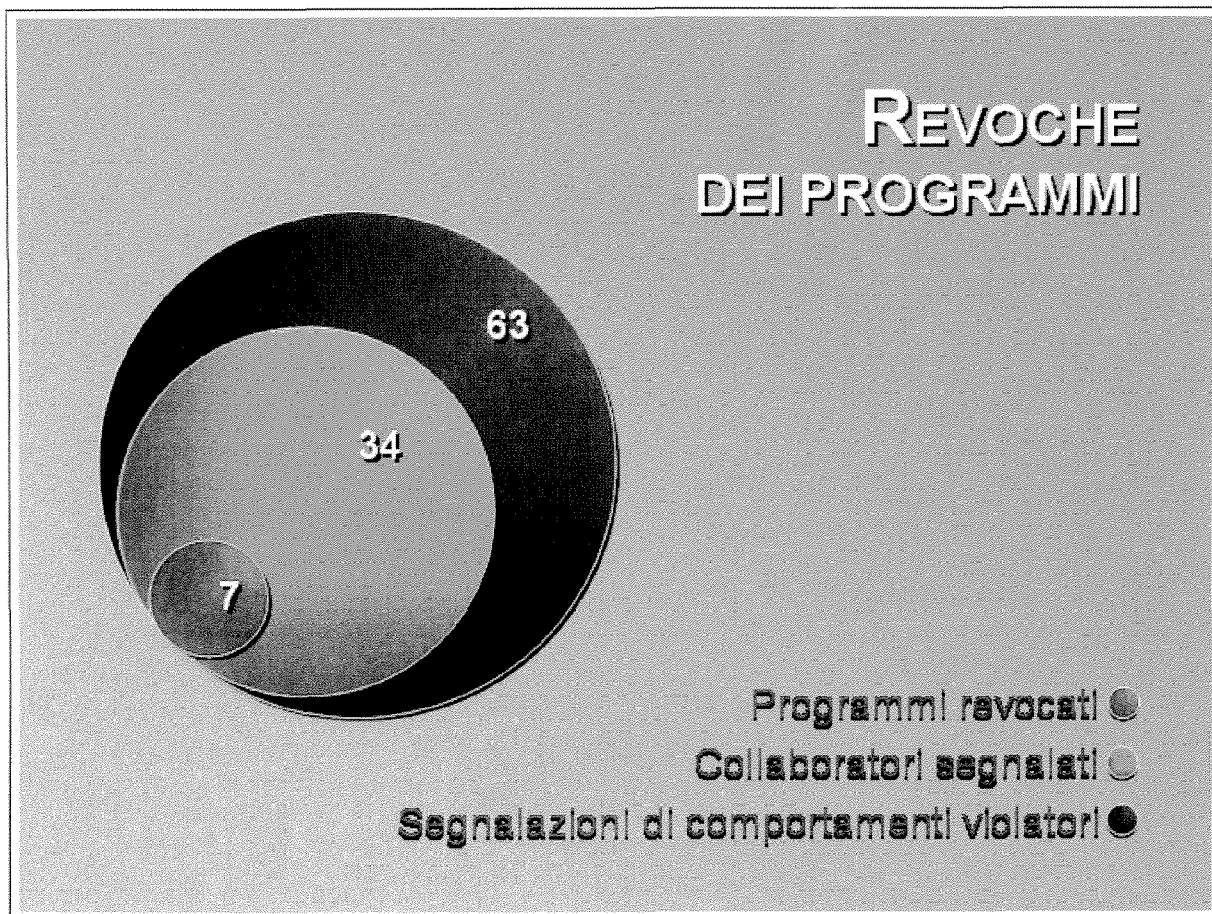
Accanto a cause di revoca automatica (mancata redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, rifiuto, per i soli collaboratori, di indicare i beni posseduti e responsabilità di delitti indicativi di un ritorno al crimine) ve ne sono altre in cui si esercita il potere discrezionale della Commissione, e principalmente l'attribuzione di reati tali da indicare un mutamento del pericolo e il mancato rispetto delle regole sulla riservatezza.

Il destinatario del programma di protezione è informato di tali obblighi, oltre che dalla lettura della norma, da un codice comportamentale, che riceve all'atto dell'ammissione.

La revoca del programma è comunque adottata dalla Commissione come *ultima ratio*, dopo aver valutato, anche con i pareri delle Autorità giudiziarie, se le infrazioni commesse compromettono in maniera irreparabile la prosecuzione delle misure di protezione.

Per garantire la massima trasparenza, la Commissione ha anche stabilito di togliere la classificazione di riservatezza ai provvedimenti di revoca, permettendone l'integrale conoscenza agli interessati.

Nel periodo considerato, sono stati comunicati alla Commissione Centrale **63** casi di violazioni comportamentali riferiti a **34** collaboratori di giustizia o loro congiunti, a paragone delle 41 segnalazioni (21 delle quali per reati) commesse, nel primo semestre 2003, da 26 collaboratori di giustizia.



Si è trattato, talvolta, di più infrazioni commesse dallo stesso individuo.

La suddivisione tra reati e violazioni delle regole di riservatezza è pressoché paritaria (30 i primi, 33 le seconde).

Tra i 30 reati, prevalgono i delitti contro il patrimonio e contro l'amministrazione della giustizia (8 episodi ciascuno); in 3 circostanze, si è trattato di delitti contro la persona e in 2 di traffico di stupefacenti, mentre le restanti 9 ipotesi sono suddivise fra reati di diversa tipologia.

A seguito di tali segnalazioni, la Commissione ha revocato prima della scadenza o non prorogato ulteriormente 7 programmi di protezione, rispetto ai 5 del precedente semestre.

Detto Collegio ha anche proceduto alla revoca di un programma nei confronti di un testimone, che aveva abbandonato la località in cui era stato trasferito, rinunciando alle misure di protezione.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel secondo semestre del 2003, altri 6 testimoni hanno fatto il loro ingresso nel sistema della protezione, mentre 5 ne sono usciti, 4 in seguito a provvedimenti di capitalizzazione delle misure di assistenza e uno per revoca del programma, a causa della rinuncia espressa alle misure.

In questo periodo, è proseguita l'applicazione, da parte della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di protezione, delle norme sull'assistenza dei testimoni di giustizia introdotte dalla legge 45/2001.

Nell'ambito delle iniziative finalizzate a permettere ai testimoni di mantenere il tenore di vita di cui beneficiavano prima dell'ingresso nel programma di protezione, sono stati erogati 40 tra contributi straordinari e prestiti senza interesse per esigenze connesse alla vita di relazione (frequenza di corsi di formazione privati, acquisto di computer, cure mediche in regime privatistico ed altro).

Dal punto di vista dell'assistenza psicologica, 5 testimoni e 3 loro congiunti, fra i quali due minori, hanno beneficiato di interventi di sostegno e orientamento da parte dei Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di protezione.

E' tuttora in fase di applicazione la convenzione con il competente Servizio dell'INPS per l'accertamento dell'eventuale danno biologico derivante dalla sottoposizione dei testimoni al programma speciale di protezione.

Anche nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha continuato nella sua politica di audizione diretta dei testimoni, soprattutto per concordare le modalità del loro reinserimento sociale e dell'erogazione della capitalizzazione.

Per i testimoni, quest'ultima equivale alla corresponsione dell'importo delle misure di assistenza erogate mensilmente, più un contributo per le spese di alloggio, rapportate ad un periodo massimo di dieci anni, anziché di cinque, come per i collaboratori.

Per sottolineare la natura delle capitalizzazioni di strumenti di sostegno per il riacquisto di un'autonomia economica, la Commissione ha stabilito di erogare l'importo rapportato sull'arco di dieci anni solo in presenza di concreti e documentati progetti di reinserimento lavorativo.

Nel semestre in esame, la Commissione ha offerto a due testimoni di giustizia l'ausilio di un consulente nominato dal Servizio Centrale di Protezione per orientarli nelle ricerche di un'attività economica.

Sta anche proseguendo il rapporto di collaborazione con l'Agenzia del Demanio, per rendere effettivo l'acquisto da parte dello Stato dei beni immobili in località d'origine posseduti dai testimoni.

Nel secondo semestre del 2003, il predetto Ente ha esaminato il primo caso proposto, comunicando l'impossibilità dell'acquisto per difetto dei titoli di proprietà esibiti dall'interessato.

La Commissione sta anche costantemente seguendo i casi di applicazione delle speciali misure di protezione in località di origine, già adottati nei confronti di alcuni testimoni.

Detti casi, per i quali la normativa prevede che la determinazione e applicazione delle misure debba essere effettuata dai Prefetti, costituiscono un importante banco di prova per il sistema della protezione.

Non può infatti sfuggire l'importanza del messaggio di alto contenuto sociale che lo Stato riesce a trasmettere quando un testimone può continuare a vivere e lavorare in condizioni di sicurezza nella località di origine, anziché essere costretto a trasferimenti che inevitabilmente costituiscono un fatto traumatico per la sua vita.

Nel contempo, tuttavia, va sottolineato che il metodo del trasferimento e della mimetizzazione in un'altra realtà geografica ha

fornito, finora, ottimi risultati nella tutela dell'incolumità dei collaboratori e dei testimoni.

In definitiva, l'adozione delle speciali misure in località di origine, finora applicata in pochissimi casi, non può non essere subordinata, oltre che al doveroso rispetto della volontà del testimone, ad un'attenta valutazione del contesto ambientale in cui la testimonianza è nata, e dell'impegno, particolarmente gravoso, richiesto alle Forze di Polizia locali per la scorta e la vigilanza delle abitazioni e dei luoghi di lavoro delle persone protette.

In questa prospettiva, si è cercato in diversi casi di integrare la vigilanza con sistemi di difesa passiva, individuati tramite un'azione coordinata della Commissione Centrale, del Servizio Centrale di Protezione (che in questi casi ha solo funzione di supporto e consulenza) e delle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza, cui spetta la predisposizione concreta delle misure.

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Nei capitoli precedenti, si è già dato conto dell'imponente attività svolta dal Servizio Centrale di Protezione per l'attuazione dei programmi e dei piani provvisori per i collaboratori e testimoni di giustizia.

In particolare, è stato posto l'accento sull'organizzazione degli impegni di giustizia, sul rilascio dei documenti di copertura e sull'attività connessa ai cambiamenti di generalità, sulle iscrizioni scolastiche dei minori e sugli interventi di sostegno dei medici e degli psicologi.

Accanto a questi compiti di ordinaria amministrazione, la cui portata si comprende facilmente se si riflette sul numero della popolazione protetta, il Servizio Centrale di Protezione ha realizzato o impostato nuovi progetti per migliorare le procedure.

Nel luglio 2003, sono state completate, d'intesa con il Centro Elaborazione Dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, le modifiche alla rete informatica di gestione delle posizioni dei collaboratori e dei testimoni.

Dette modifiche hanno accresciuto la sicurezza della rete, adeguandola nel contempo alle modifiche intervenute con la legge 45/2001.

E' stato affrontato anche il problema della quantificazione dei danni, arrecati dai collaboratori agli immobili locati dal Servizio per la loro sistemazione alloggiativa.

I costi relativi sono a carico dei collaboratori, trattandosi di danni non derivanti da un normale uso dell'immobile, e devono essere quindi quantificati con prontezza all'atto dell'uscita degli occupanti.

Per questo, sono state avviate intese con l'Agenzia per il Territorio, al fine di stipulare uno schema generale di riferimento che permetta di accertare nel più breve tempo possibile il valore economico dei danni.

Nel quadro del completamento dell'articolazione territoriale dei Nuclei Operativi di Protezione, sono in corso di esecuzione le procedure per rendere operativi gli Uffici in Campania, Calabria e Puglia, che dovrebbero entrare in funzione tra la fine del 2004 e gli inizi del 2005.

Il loro compito sarà principalmente quello di curare i rapporti giuridici e patrimoniali lasciati in località d'origine dalle persone trasferite in esecuzione di programmi di protezione.

Essi si proporranno anche quali Organi di consulenza e collaborazione delle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza per l'attuazione delle misure speciali di protezione nelle località d'origine e realizzeranno le interviste tecniche cui vengono sottoposti i destinatari di proposte di protezione.

E' anche allo studio una nuova procedura per accreditare su uno strumento elettronico di pagamento gli importi per il vitto e l'alloggio dei titolari di programmi di protezione convocati per impegni di giustizia.

Tale procedura è destinata a sostituire l'attuale consegna in contanti o vaglia al personale di scorta, rendendo più funzionale l'intero sistema.

Sul piano della formazione del personale, il Servizio Centrale di Protezione ha organizzato, nel mese di ottobre 2003, un corso specialistico rivolto al personale delle Forze di Polizia territoriali incaricato della tutela delle persone sotto protezione.

Detto personale non fa parte del Servizio, ma è costantemente a contatto con le persone protette per le problematiche della loro sicurezza, ed è incaricato dei loro accompagnamenti.

L'iniziativa, cui hanno partecipato oltre 100 operatori delle tre principali Forze di Polizia, è la prima nel suo genere e si è concretizzata

nell'illustrazione delle novità introdotte nella normativa di settore e negli aspetti di applicazione.

Nell'ambito della cooperazione internazionale, in cui si guarda con molto interesse all'esperienza italiana nella protezione testimoni, il Servizio ha inviato, su richiesta di EUROPOL, un proprio relatore ad un seminario tenuto a Riga (Lettonia) su iniziativa di tale Organizzazione nel mese di ottobre 2003 , nel quale si sono confrontate le metodologie operative adottate nei vari Paesi per l'assistenza psicologica ai minori sotto protezione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel secondo semestre del 2003, sono stati proposti per le misure di protezione 39 nuovi collaboratori e 6 testimoni, rispetto alle 52 proposte per collaboratori e 4 per testimoni del semestre precedente.

Non vi è stata quindi alcuna caduta nell'afflusso delle collaborazioni (anzi sono aumentate le proposte per i testimoni), bensì un leggero calo che non può essere interpretato come un ridimensionamento del fenomeno.

Anche la provenienza delle proposte, che giungono per la massima parte dalle Procure di Napoli, Catania e Catanzaro, non si discosta in modo significativo dalla tendenza degli ultimi anni e dimostra che la scelta di collaborare con le Istituzioni è viva soprattutto nelle aree di influenza dei gruppi di mafia, camorra e 'ndrangheta.

Il sistema sembra aver raggiunto un equilibrato rapporto tra entrate e uscite, anche grazie ai provvedimenti di capitalizzazione adottati contestualmente alla cessazione del programma.

Dette capitalizzazioni non rispondono ad esigenze di pura riduzione quantitativa, bensì sono deliberate dalla Commissione Centrale dopo aver acquisito il parere dell'Autorità giudiziaria proponente e del Procuratore Nazionale Antimafia.

Un elemento importante della predetta valutazione è l'eventuale riduzione del livello di rischio, legato all'evolversi dei procedimenti penali e al tempo trascorso dall'inizio della collaborazione.

In questa logica, la Commissione ha effettuato uno *screening* dei programmi in vigore da più tempo e ha verificato, sempre con il conforto delle Autorità giudiziarie, la possibile uscita dal programma di protezione con un contestuale, positivo percorso di reinserimento sociale.

Come si è avuto modo di sottolineare nella presente Relazione i periodi temporali di riferimento sono stati quantificati dalla Commissione

da un minimo di due ad un massimo di cinque anni per i collaboratori e di dieci per i testimoni.

Tale specificazione si è resa opportuna per rendere trasparenti i criteri di quantificazione delle somme e per sottolineare la finalità di sostegno e reinserimento sociale dell'istituto.

In questa ottica, il periodo massimo (che è stato opportunamente differenziato per i collaboratori e i testimoni, in considerazione della diversa rilevanza che la legge conferisce alle due figure) viene concesso dalla Commissione solo in presenza di progetti lavorativi idonei a garantire ai soggetti "capitalizzati" l'autonomia economica.

A proposito dei testimoni, la Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione hanno continuato la loro opera di applicazione dei principi della legge del 2001.

In particolare, si sono raggiunti significativi risultati sia per quanto riguarda il mantenimento, durante il programma, del tenore di vita di cui il testimone godeva prima dell'ingresso nella protezione, sia per i provvedimenti di capitalizzazione, che nel 2003 sono stati, in media, di uno al mese.

Il sistema sta quindi dimostrando, progressivamente, di poter restituire al testimone una condizione di vita adeguata, nella quale la scelta di cooperare con le Istituzioni viene effettuata con convinzione e fiducia.

Una dimostrazione eloquente in tal senso sta nel fatto che alcuni testimoni hanno deciso di illustrare all'opinione pubblica le loro motivazioni ed esperienze, ribadendo il valore positivo della loro scelta.

In conclusione, è doveroso un accenno allo stato dei Regolamenti di attuazione della legge 45/2001, di cui si fornisce, di seguito, un elenco riassuntivo.

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 modificato dall'art. 9 legge 45/2001). Il testo è all'esame del Ministero dell'Economia e Finanze.

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). Il testo entrerà in vigore nel 2004.
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, modificato dall'art. 6 legge 45/2001). Sulla relativa bozza è stato richiesto il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, per i profili che potrebbero interessare l'impiego alle dipendenze di Enti locali territoriali.
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). Il testo è stato pubblicato con Decreto del Ministro dell'Interno 24 luglio 2003, n. 263.
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). Il testo è in fase di elaborazione.

E' doveroso soggiungere che alcuni aspetti della legge 45/2001 sono stati da tempo applicati anche in assenza dei suddetti Regolamenti. Ci si riferisce, in particolare, alla riorganizzazione, prevista nel nuovo testo dell'art. 14, del Servizio Centrale di Protezione in due Uffici, l'uno per la gestione dei collaboratori e l'altro per i testimoni.

Anche la maggior parte delle norme sugli interventi assistenziali introdotti dalla legge 45/2001 in favore dei testimoni hanno trovato una pressoché immediata traduzione in pratica.

In definitiva, il fenomeno della collaborazione, la cui utilità nel contrasto al crimine organizzato è generalmente riconosciuta, sta tuttora dimostrando di non conoscere flessioni significative.

E' tuttavia necessario che l'impegno comune e coordinato di tutte le componenti del sistema (dall'Autorità giudiziaria, alla Commissione Centrale e al Servizio Centrale di Protezione, fino alle Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza) prosegua costantemente, in vista di ulteriori risultati di livello paragonabile a quelli sin qui conseguiti.

