ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XCI**
n. **2**

RELAZIONE

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

(Primo semestre 2001)

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

Presentata dal Ministro dell'interno

(SCAJOLA)

Trasmessa alla Presidenza il 16 aprile 2002

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

PREMESSA ..... *Pag.* 5

PARTE PRIMA

IL RIASSETTO DEL SISTEMA

CAPITOLO I

I regolamenti di attuazione della legge 13/2/2001, n. 45 ... » 8

CAPITOLO II

La riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione .... » 13

PARTE SECONDA

I DATI DEL SISTEMA DI PROTEZIONE

CAPITOLO I

L'AFFLUSSO NEL SISTEMA

1. Le proposte di protezione ..... » 16

2. L'operato della Commissione Centrale ..... » 21

3. La dimensione quantitativa ..... » 22

CAPITOLO II

I PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1. L'attività di verifica ..... » 27

2. Le violazioni comportamentali ..... » 28

CAPITOLO III

I TESTIMONI DI GIUSTIZIA ..... *Pag.* 30

CAPITOLO IV

LE INIZIATIVE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE ..... » 34

CAPITOLO V

L'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI: I RISULTATI

1. La tutela dei collaboratori della giustizia ..... » 37

a) Gli impegni processuali ..... » 37

b) La mimetizzazione dell'identità ..... » 38

c) I benefici penitenziari ..... » 40

2. L'assistenza ..... » 42

a) L'assistenza economica ..... » 42

b) L'assistenza sanitaria ..... » 44

c) Il sostegno ai minori ..... » 45

d) Una nuova vita: il reinserimento sociale ..... » 47

CAPITOLO VI

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE ..... » 50

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ..... » 52

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 riassetto 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.



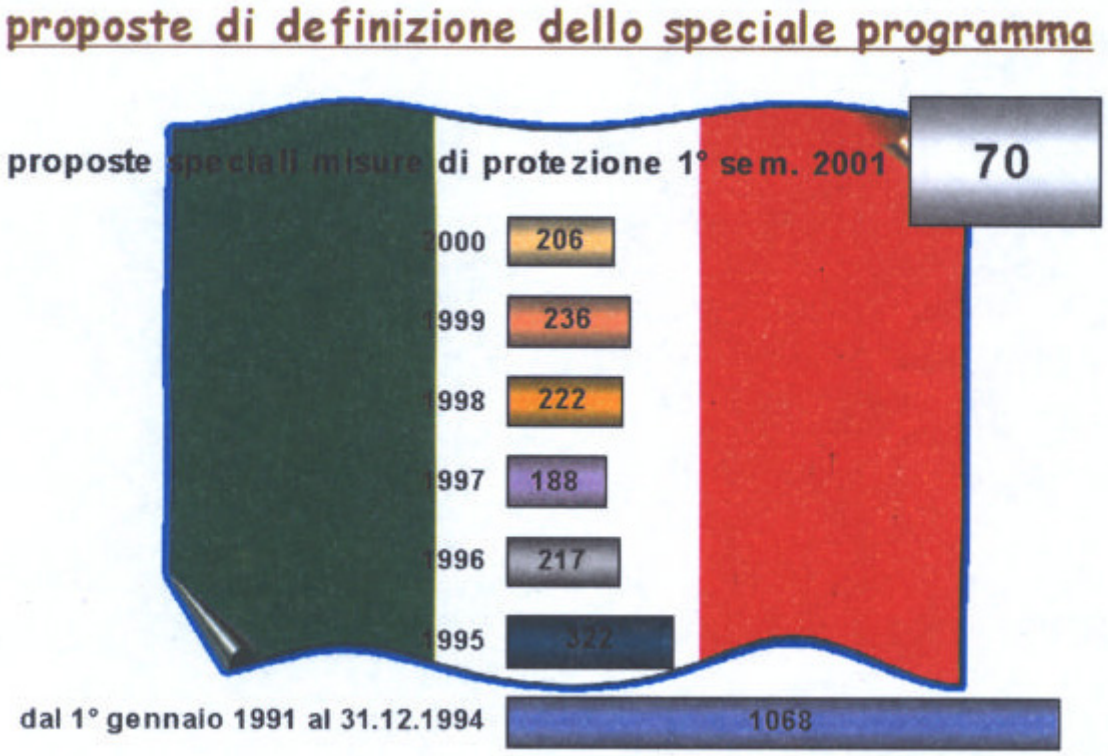
Le proposte di protezione urgente nel periodo considerato hanno coinvolto anche **169** familiari di collaboratori e **23** di testimoni, per un totale di **192**. Nel semestre luglio-dicembre 2000, il numero era di **251** (**181** congiunti di collaboratori e **70** di testimoni).

Il raffronto tra quest'ultimo e il primo semestre 2001 denota quindi un calo complessivo degli apporti collaborativi, anche se le proposte riguardanti i testimoni sono in lieve crescita. Se tuttavia si opera un confronto con il primo semestre del 2000, in cui le proposte di misure urgenti furono in tutto **62**, e con gli ultimi sei mesi del 1999, in cui il numero registrato fu di **63**, il decremento non appare particolarmente significativo.

Nel semestre in esame, si è riscontrata una media di un proposta di protezione urgente all'incirca ogni tre giorni. Essa è sostanzialmente in linea con quella degli ultimi anni, anche se inferiore a quella di un ingresso al giorno del triennio 1993-1996.

Sotto il profilo della provenienza delle proposte di protezione provvisoria, il semestre oggetto della presente Relazione ha confermato sostanzialmente l'andamento di quelli precedenti. Il maggior numero di proposte è giunto infatti dalla Procura di Napoli (**18**, rispetto alle **16** del precedente semestre). Seguono la Procura di Catania con **10** proposte (stesso numero del precedente semestre) e quella di Reggio Calabria (**8** proposte contro **2**).

I dati relativi alle proposte di programma speciale di protezione avanzate nel semestre in esame consentono di rilevare che esse sono, in totale, **70**.

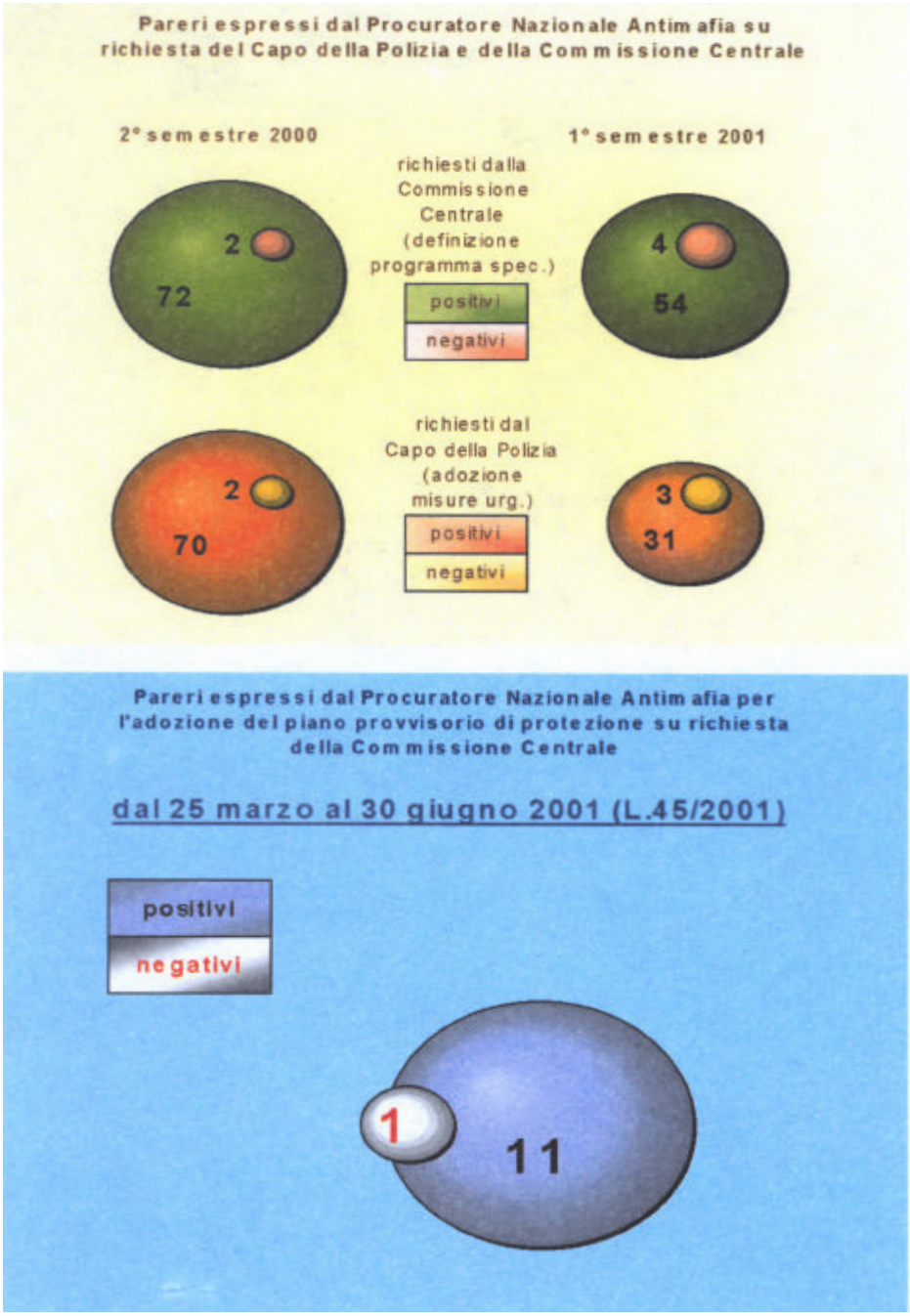


Il confronto con il secondo semestre del 2000 non evidenzia mutamenti significativi. In quest'ultimo periodo, pervennero in tutto **67** proposte.



Il grafico sopra riportato si riferisce alle Procure che hanno formulato il maggior numero di proposte di programma di protezione nel semestre in esame. In analogia al periodo luglio-dicembre 2000, è stata quella di Napoli a presentarne di più (**12** anziché **8**). E' stata particolarmente significativa anche l'attività delle Procure di Palermo e di Catania (che hanno inoltrato complessivamente **12** proposte, contro le **10** del periodo precedente) e di Lecce e Bari (**9** proposte in tutto, a paragone delle **10** dello scorso semestre).

Si deve anche sottolineare l'esercizio, da parte del Procuratore Nazionale Antimafia, dell'attività consultiva a lui riconosciuta dalla legge. Detta attività, i cui risultati sono riassunti nella rappresentazione grafica che segue, si manifesta nei pareri richiesti dal Capo della Polizia per le misure urgenti e dalla Commissione Centrale per le proposte di programma.

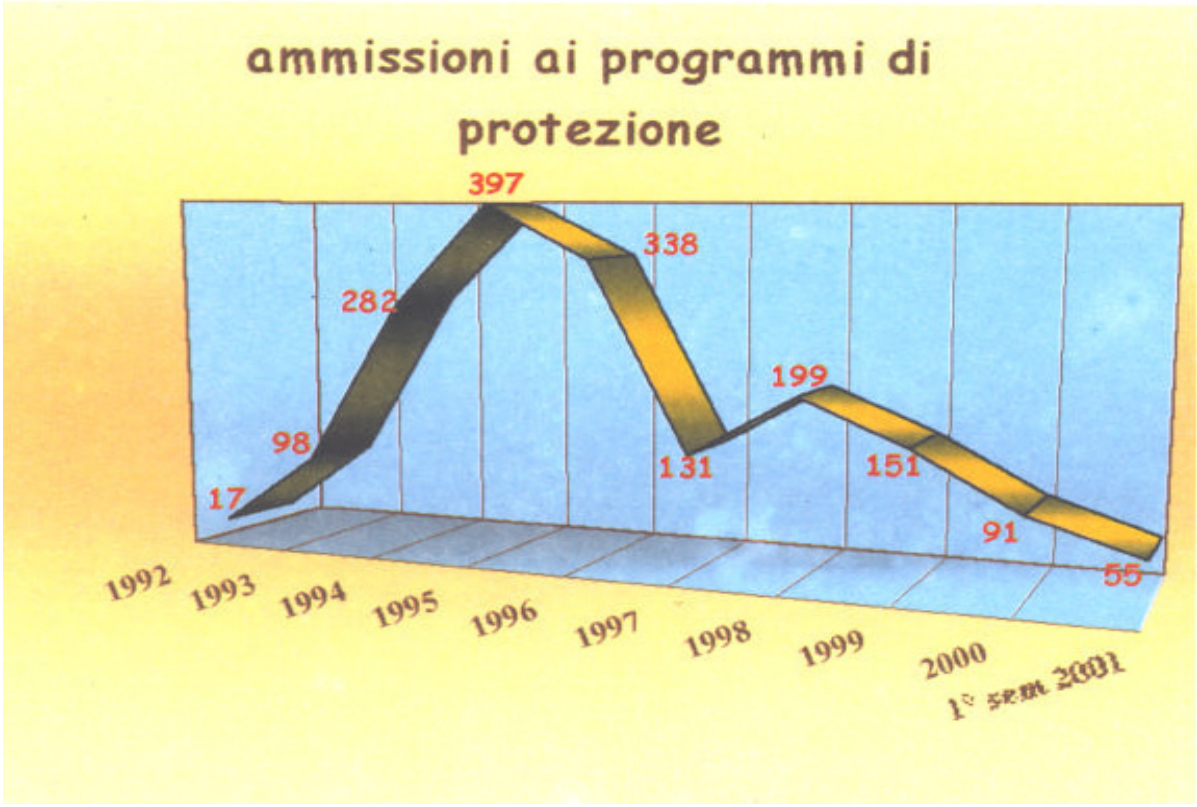


A tale proposito, è opportuno ricordare che la legge 45/2001 ha accentuato il ruolo di tale Organo nella fase propositiva del programma. Il Procuratore Nazionale deve essere infatti informato se quest'ultima proviene da più Procure nell'ambito di indagini collegate ex art. 371 c.p.p. ed ha anche il potere di risolvere, in caso di mancata intesa, gli eventuali contrasti.

La legge gli riconosce inoltre il potere di acquisire dalle Autorità giudiziarie che procedono notizie, informazioni ed atti relativi a indagini o giudizi collegati alle condotte di collaborazione (art. 11, comma 6, della legge 82/1991 modificato dall'art. 4 della legge 45/2001). Il parere del Procuratore Nazionale Antimafia sulle proposte di speciali misure di protezione può essere richiesto dall'Autorità giudiziaria proponente anche quando non vi è collegamento di indagini (art. 11, comma 4, legge 82/1991) se può essere di utile supporto per la decisione della Commissione Centrale.

La facoltà di richiedere il parere è riconosciuta anche a quest'ultima, proprio per sottolineare l'importanza del patrimonio conoscitivo della Direzione Nazionale Antimafia nelle indagini di criminalità organizzata.

2. L'operato della Commissione Centrale



Nei primi sei mesi del 2001, la Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione si è riunita **14** volte.

In questo periodo, essa ha accolto **54** proposte di programma speciale di protezione e ne ha rigettate **16**. Nel precedente semestre, le proposte accolte e quelle respinte erano state, rispettivamente, **38** e **23**.

La Commissione ha altresì accolto **20** proposte di piano provvisorio di protezione. Come si è in precedenza accennato, tale istituto costituisce una delle novità della legge 45/2001 e prende il posto, in sostanza, delle misure urgenti adottate, nella pregressa normativa, dal Capo della Polizia.

3. La dimensione quantitativa



I dati al 30 giugno 2001 registrano un numero complessivo di **1182** titolari di provvedimenti urgenti di protezione, suddivisi tra colla-

boratori della giustizia (**1109**) e testimoni (**73**). Ad essi si aggiungono **3980** familiari, di cui **3784** congiunti di collaboratori e **196** di testimoni. Si raggiunge in tal modo il numero complessivo di **5162** persone sottoposte a speciali misure di protezione.

Alla data del 31 dicembre 2000, il sistema della protezione gestiva **1110** collaboratori della giustizia e **61** testimoni, per un totale complessivo di **1171** soggetti.

Alla medesima data, i familiari protetti erano in tutto **4003**, divisi in congiunti di collaboratori (**3858**) e di testimoni (**145**).

Si può quindi notare una crescita del numero dei testimoni a fronte di una sostanziale stabilità di quello dei collaboratori. Questa tendenza si riflette sui familiari, il cui ammontare complessivo è calato, a causa di una loro diminuzione sul versante dei collaboratori, non controbilanciata da un sufficiente aumento, che pure si è verificato, in quello dei testimoni.

L'esame dei dati fa ben sperare in una tendenza futura ad un equilibrio nel rapporto tra collaboratori e testimoni, finora largamente favorevole ai primi. La percentuale dei testimoni è sempre rimasta inferiore, in questi anni, al 10% del totale complessivo dei titolari di misure di protezione.

E' ragionevole prevedere, a lungo periodo, una modifica di questa tendenza, alla luce della legge 45/2001, nella quale sono indicate specifiche misure di assistenza e reinserimento sociale per i testimoni.



Tra i **1109** collaboratori, si nota, rispetto al secondo semestre del 2000, un aumento tra quelli provenienti dall'area criminale della 'ndrangheta (passati da **145** a **152**). Sono invece diminuiti da **402** a **397** i collaboratori della mafia siciliana, come pure quelli della camorra (da **238** a **237**), della Sacra Corona Unita (da **89** a **86**). Il numero dei collaboratori appartenenti ad organizzazioni criminali di genere e matrice diverse dalle precedenti è invece cresciuto da **236** a **237** unità.

La crescita numerica dei testimoni si è uniformemente distribuita in relazione alla tipologia dei fatti criminosi sui quali hanno reso dichiarazioni. Il confronto dei dati del primo semestre 2001 con quelli del precedente evidenzia infatti un incremento da **17** a **21** dei testimoni su delitti di mafia, da **19** a **21** su quelli di camorra e da **9** a **11** per quelli di 'ndrangheta. Un aumento si è registrato anche per i delitti di Sacra Corona Unita (da **2** a **4** unità) e per quelli inerenti ad altri ambiti di criminalità organizzata (da **14** a **16**).

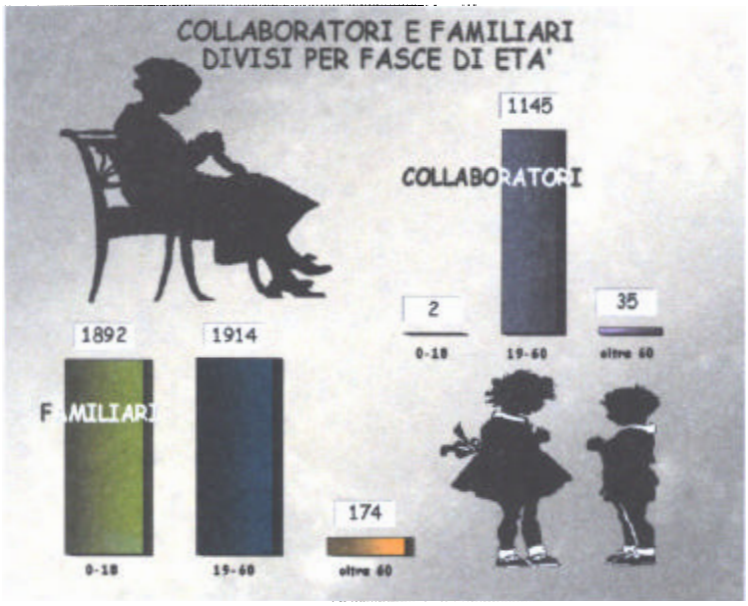




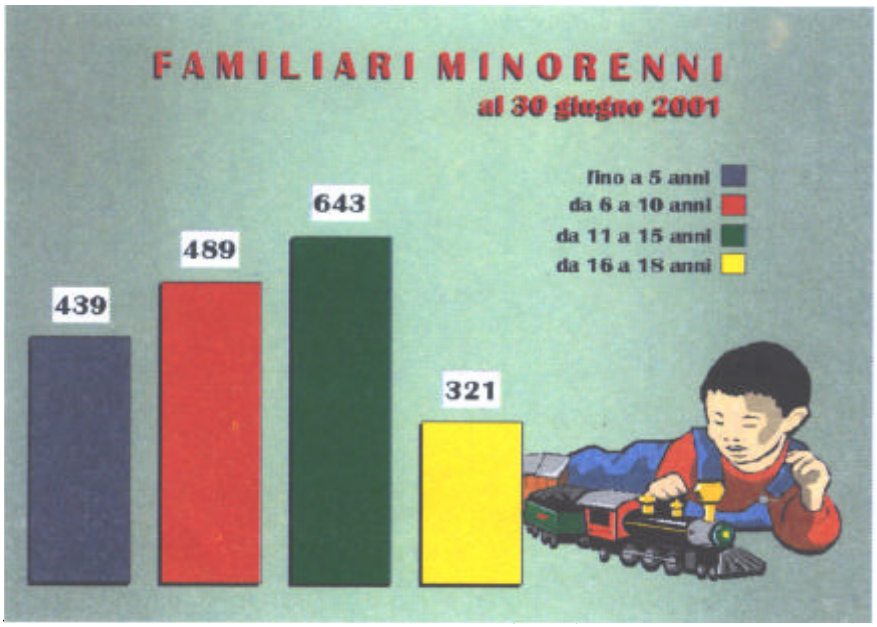
Sotto l'aspetto della distinzione per sesso, i collaboratori maschi sono **1071** e **38** le donne. Tra i testimoni, la ripartizione fra i sessi è più equilibrata, pur presentando una prevalenza maschile (**42** e **31**).

La situazione opposta si verifica invece per i familiari dei collaboratori e dei testimoni. Tra i primi, infatti, quelli di sesso femminile sono **2290**, a fronte di **1494** di sesso maschile. Tra i congiunti dei testimoni, **108** sono uomini e **88** donne.

Tra i collaboratori della giustizia, la fascia di età prevalente è quella compresa tra i **25** e i **40** anni (**569** persone su un totale di **1109**) che è maggioritaria anche tra i testimoni (**35** su **73**). Segue quella tra i **40** e i **60** anni (**543** persone tra i collaboratori e **29** tra i testimoni).



E' interessante notare la presenza, tra i testimoni titolari di proposte di protezione, di due minorenni (non ve ne sono invece tra i collaboratori).



Tra i familiari, la fascia di età prevalente è, secondo una tendenza ormai consolidata da anni, quella dei minori di 18 anni. Essi sono ben **1892**, **1793** dei quali sono inseriti in nuclei di collaboratori e **99** di testimoni, costituendo oltre il 47% del totale dei familiari sotto protezione.

Lo stato civile dei collaboratori e testimoni è rappresentato nel grafico a lato. Come si può notare, i coniugati prevalgono sia tra i primi che tra i secondi.

Nel semestre in esame, infine, nelle famiglie sottoposte a programmi di protezione sono nati complessivamente **25** bambini.



CAPITOLO II

I PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

1. L'attività di verifica

Nel semestre in argomento, la Commissione Centrale ha sottoposto a verifica **613** programmi speciali di protezione. Tale attività, che la normativa impone con cadenza periodica, è finalizzata ad accertare la necessità del mantenimento del programma, tenendo conto dell'evoluzione processuale della collaborazione, del livello del pericolo e delle prospettive di reinserimento sociale.



Sono stati ulteriormente prorogati **578** programmi, mentre per altri **5** la Commissione ha ritenuto opportuno richiedere informazioni supplementari all'Autorità giudiziaria. I **30** rimanenti programmi non sono

stati prorogati. In **5** casi, la decisione è stata motivata da gravi violazioni comportamentali, mentre in altri **25** si è ritenuto, su conforme parere dell'Autorità giudiziaria, che fossero venuti meno i presupposti per mantenere il programma. In questi ultimi casi, sono comunque state concesse ai collaboratori misure per favorire il loro reinserimento sociale.

La Commissione ha inoltre svolto un'attività di modifica dei programmi in relazione al numero dei soggetti in essi inclusi. In **43** casi, il programma è stato esteso, su richiesta delle Autorità giudiziarie, a congiunti non inseriti nella proposta originaria, mentre in altri **56** è stato revocato.

2. Le violazioni comportamentali

All'atto dell'ingresso nel programma speciale di protezione, ogni persona prende visione di una serie di regole, convenzionalmente denominate "codice comportamentale", che si impegna a rispettare. In sostanza, il soggetto si obbliga a non commettere reati e ad osservare ogni precauzione per tenere celati il domicilio protetto e la sua reale identità.

Ogni violazione commessa viene segnalata alla Commissione Centrale ed all'Autorità giudiziaria che ha avanzato la proposta. La Commissione è infatti l'unico organo competente ad adottare l'eventuale provvedimento di revoca.

Nel primo semestre del 2001, i collaboratori che si sono resi responsabili, alcuni più volte, di infrazioni alle regole del programma sono **26**, mentre queste ultime ammontano a **36**. Si registra un notevole calo rispetto al precedente semestre, in cui vennero rilevate **134** violazioni commesse da **95** soggetti tra collaboratori e familiari.

I comportamenti violatori consistono in **20** casi nell'inosservanza delle cautele di segretezza (spostamenti non autorizzati dalla località protetta, palesamento delle vere generalità o dello *status* di persona sotto protezione) e in **16** casi in reati.

Tra questi ultimi, prevalgono le fattispecie di delitti contro il patrimonio (**6**), seguiti dai reati contro l'Amministrazione della giustizia (**5**) e dallo spaccio di stupefacenti (**2**).



La Commissione Centrale ha revocato prima della scadenza 5 programmi, mentre altrettanti, nel frattempo giunti al loro naturale termine, non sono stati prorogati.

La legge di riforma ha introdotto principi di particolare rigore in materia di revoca delle misure di protezione. L'art. 13 *quater* del nuovo testo della legge 82/1991 disciplina infatti in maniera esplicita diverse ipotesi di revoca, che attengono sia alla commissione di reati sia alla inosservanza delle regole di riservatezza imposte dal programma. Viene inoltre introdotta una revoca automatica, che prescinde cioè da ogni discrezionalità della Commissione, nel caso di rifiuto di sottoscrivere il verbale illustrativo e in quello di mancata indicazione dei beni posseduti o controllati.

CAPITOLO III

I TESTIMONI DI GIUSTIZIA

Al 30 giugno 2001, il sistema della protezione ospita **73** testimoni e **196** familiari, rispetto ai **61** (con **145** familiari) registrati al 31 dicembre dell'anno precedente.

Nel periodo considerato, infatti, sono affluiti nel sistema **16** nuovi testimoni, su proposta dell'Autorità giudiziaria, mentre **4** sono usciti dal programma di protezione, beneficiando di contributi per il reinserimento sociale.

Negli ultimi anni, si è progressivamente avviata una strategia di gestione separata dei testimoni rispetto ai collaboratori della giustizia. Essa parte dalla constatazione che il testimone di giustizia, persona incolpevole che rende un prezioso servigio alle istituzioni, non deve subire una regressione della qualità della vita in conseguenza del suo ingresso nel programma di protezione.

Questo processo ha portato in primo luogo alla creazione, sia nella struttura centrale che in quelle periferiche del Servizio di Protezione, di unità che amministrano, in via esclusiva, i testimoni.

Nel novembre del 2000, la Commissione Centrale ed il Servizio Centrale di Protezione hanno anche, di comune accordo, rivisitato integralmente le norme di assistenza economica per i testi, introducendo aumenti generalizzati dell'assegno di mantenimento e dei contributi per motivi straordinari.

Si è già avuto modo di osservare che una delle novità più rilevanti della legge 45/2001 è l'introduzione di specifiche norme in favore dei testimoni. Dette norme, contenute negli art. 16 *bis* e 16 *ter* del testo, hanno il pregio di colmare una delle principali lacune della pregressa

normativa: la mancata distinzione tra il testimone e il collaboratore con un passato criminale.

La nuova legge recepisce alcune soluzioni già ampiamente praticate sul piano operativo, come l'affidamento della gestione delle due categorie a Uffici distinti e separati all'interno del Servizio Centrale di Protezione e l'adeguamento dell'importo dell'assistenza economica al tenore di vita precedente l'ingresso nella protezione.

A tutto questo, il legislatore ha aggiunto misure di risarcimento e reinserimento sociale. Tra le prime, è particolarmente interessante la possibilità, per il teste, di usufruire di finanziamenti ristoratori dell'eventuale mancato guadagno derivante dall'entrata nel programma. Mentre è infatti prevista dalla normativa in esame la possibilità di collocare in aspettativa retribuita i testimoni dipendenti pubblici, resta il problema dei lavoratori del settore privato, soprattutto delle piccole imprese, e degli imprenditori costretti ad abbandonare l'attività. L'interruzione della loro attività lavorativa ha come conseguenza quella dei loro guadagni, che può essere solo parzialmente compensata dalla misure di assistenza economica previste dal programma. Un risarcimento del mancato guadagno, la cui entità può essere determinata equamente dalla Commissione Centrale, risponde certamente al criterio generale di non accollare ai testi eventuali conseguenze negative della loro scelta di collaborare con la giustizia. Molto opportunamente, il Legislatore ha previsto l'incompatibilità tra questo tipo di risarcimento e i benefici elargiti dal Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura di cui alla legge 23 febbraio 1999, n.44.

E' di nuova concezione anche la norma che prevede l'acquisto, da parte dello Stato, dei beni immobili lasciati dal testimone in località d'origine. Nell'auspicio generale, essa eviterà che questi beni restino inutilizzati, come spesso è accaduto nella realtà, a causa del clima di intimidazione creato dai gruppi criminali coinvolti nelle dichiarazioni del teste, che scoraggia i potenziali acquirenti. Il ricavato della cessione dei

beni allo Stato consentirà con ogni probabilità ai testimoni di disporre di una sorta di capitale d'avviamento di una nuova attività economica.

E' stata introdotta, come misura di supporto per permettere ai testimoni di riconquistare l'autonomia economica, anche la possibilità di ottenere mutui agevolati. Non sembra tuttavia che l'attuazione concreta di questa norma possa prescindere da una sua integrazione regolamentare. Non si vede infatti in quale altro modo stabilire le condizioni di erogazione dei mutui, le modalità di restituzione delle somme, le eventuali conseguenze in caso di inadempimento dei beneficiari.

La nuova legge ha dato altresì una veste formale all'istituto della capitalizzazione delle misure di assistenza, finora largamente utilizzato dalla Commissione Centrale come forma di sostegno per il reinserimento sociale. Si tratta della corresponsione, in unica soluzione, dell'importo dell'assistenza economica erogata mensilmente rapportato ad un determinato periodo di tempo.

Come si è avuto modo di notare, la nuova disciplina dei testimoni si basa su due presupposti: garantire loro una permanenza nel programma di protezione senza cadute dello *standard* economico-sociale goduto prima di collaborare e un reinserimento sociale rapido e sicuro.

Il raggiungimento di questi obiettivi richiede però efficaci forme di coordinamento con Enti e Istituzioni non direttamente coinvolti nel sistema della protezione: basti pensare al problema dell'acquisto dei beni lasciati in località d'origine, in cui è certamente interessato il Ministero dell'Economia e delle Finanze, come pure in quello dell'accertamento del tenore di vita pre-protezione necessario per determinare, in concreto, le misure di assistenza.

E' inoltre essenziale, su questo versante, l'intensificazione di rapporti già instaurati in precedenza, come ad esempio quello con il Commissario per il coordinamento delle iniziative antiracket e antiusura.

In definitiva, la posizione dei testimoni di giustizia non può essere affrontata esclusivamente sotto il profilo della sicurezza ed assistenza. Si tratta di un problema di risocializzazione di soggetti che, a differenza dei collaboratori, erano inseriti a pieno titolo in un contesto economico ed ambientale. È quindi necessario creare per loro le condizioni per una vita normale in una località diversa da quella che hanno dovuto abbandonare e in cui, nella maggior parte dei casi, non potranno fare ritorno. Una simile traguardo richiede una adeguata sinergia tra le Istituzioni, il cui mantenimento potrà contribuire, nel prosieguo del tempo, all'afflusso di nuovi apporti di testimoni.

CAPITOLO IV

LE INIZIATIVE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Nel semestre oggetto della presente Relazione, il Servizio Centrale di Protezione ha proseguito l'aggiornamento e la formazione del proprio personale, in linea con i recenti sviluppi legislativi.

È stata particolarmente curata la sensibilizzazione del personale sulla necessità di un diverso approccio ai problemi dei testimoni e dei collaboratori. L'esperienza di questi anni da infatti dimostrato la diversità dei problemi d'inserimento e di adattamento al sistema della protezione delle due categorie.

I testimoni soffrono infatti in misura maggiore rispetto ai collaboratori le restrizioni della vita sotto protezione, soprattutto perché è più traumatico per loro il passaggio da una vita normale ad un'esistenza di persona a rischio e l'interruzione dei rapporti sociali e lavorativi.

Va inoltre considerato che la fase di reinserimento sociale dei collaboratori, la cui esistenza si è svolta per lunghi anni in contesti criminali, deve essere costruita *ex novo*, con il problema di individuare una possibile attività lavorativa per soggetti che nella maggior parte dei casi ne erano privi. La situazione è opposta per i testimoni, che spesso avevano già un lavoro dipendente o un'attività che è doveroso conservare o, almeno, ricostruire in forme analoghe.

La diversità dei problemi delle due categorie esige quindi una diversa attenzione e considerazione da parte del personale. Il Legislatore ha fatto propria questa esigenza, formalizzando la necessità di una gestione separata.

Quest'ultima, già impostata nel precedente semestre, è stata condotta a termine nel periodo immediatamente successivo all'entrata in

vigore della nuova normativa. Al momento attuale, i collaboratori ed i testimoni sono gestiti da due diverse Divisioni nella struttura centrale, e da sezioni specializzate all'interno dei Nuclei Operativi di Protezione.

Nei mesi di febbraio e marzo del 2001, si sono svolti due corsi di aggiornamento, ai quali hanno partecipato 101 operatori del Servizio Centrale di Protezione. L'argomento principale è stato l'esposizione dei principi della legge di riforma e le sue conseguenze sull'attività del Servizio. Sono state approfondite, in particolare, le tematiche dell'assistenza ai collaboratori e ai testimoni, nonché ai rispettivi familiari, specie quelli minorenni.

Per quanto riguarda l'articolazione territoriale del Servizio Centrale di Protezione, prosegue il progetto di allestimento di 5 nuovi Nuclei Operativi di Protezione in Sicilia (2), Campania, Puglia e Calabria.

Tale iniziativa scaturisce dalla necessità di provvedere ai rapporti personali e patrimoniali che facevano capo alle persone ammesse alla protezione al momento del trasferimento dalla località di origine. I nuovi Nuclei assumeranno tale attività di gestione, finora svolta dagli organi locali, permettendo a questi ultimi di liberare risorse umane e materiali per i loro compiti istituzionali.

Un altro compito dei costituendi Nuclei consisterà nell'acquisizione, per ora affidata a personale del Servizio inviato nel luogo di residenza della persona da ammettere alle speciali misure di protezione, delle notizie utili per una migliore attuazione di queste ultime.

Si è anche provveduto, nel periodo in esame, all'aggiornamento della cosiddetta "prassi applicativa delle regole della protezione". Si tratta di una sorta di manuale ad uso degli operatori, che contiene le principali disposizioni della normativa di settore, corredate dalle modalità di applicazione.

La prima redazione risale al 1997 e nacque dall'esigenza di as-

soggettare i rapporti tra i tutelati ed il Servizio Centrale di Protezione a regole chiare e il più possibile dettagliate. L'intendimento che ci si propose era di soffocare sul nascere eventuali disparità di trattamento e potenziali lamentele.

Il lavoro di aggiornamento e revisione ha tenuto conto delle soluzioni operative elaborate negli ultimi tempi, raccogliendole in modo tale da agevolare l'azione degli operatori, specie di quelli dei Nuclei Operativi di Protezione, che costituiscono il punto di contatto diretto tra le persone protette ed il sistema.

CAPITOLO V

L'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI: I RISULTATI

1. LA TUTELA DEI COLLABORATORI DELLA GIUSTIZIA

a) Gli impegni processuali

Una fase di particolare delicatezza nel sistema della protezione è costituita dalla gestione degli impegni dibattimentali cui la persona sotto tutela viene chiamata a presenziare.

Su questo punto, la legge di riforma non ha apportato novità. Il Servizio Centrale di Protezione continuerà quindi ad agire da intermediario fra l'Autorità giudiziaria che dispone l'impegno e le Forze territoriali di Polizia della località segreta, che hanno il compito di accompagnare l'interessato.

Nelle precedenti Relazioni semestrali, si è più volte evidenziata l'ingente mole di tali accompagnamenti, (in media 16.000 all'anno) che mobilitano complessivamente decine di migliaia di operatori delle Forze di polizia.

I primi sei mesi del 2001 non hanno fatto eccezione: gli impegni di giustizia hanno superato i **12000**, mentre nel semestre precedente il numero era di poco inferiore ai 9000. Bisogna però considerare che quest'ultimo periodo comprendeva i mesi estivi, in cui gli appuntamenti dibattimentali sono ridotti.

Tra i citati impegni, sono **1624** quelli svolti tramite audizioni a distanza, con un raddoppio rispetto al precedente semestre, che ne aveva fatti registrare 867.

Il maggior ricorso all'audizione tramite "videoconferenza" è senz'altro un segnale positivo. Essa consente infatti, limitando gli spostamenti sul territorio, di ridurre l'impiego di personale e le relative spese, garantendo nel contempo elevati *standard* di sicurezza.

b) La mimetizzazione dell'identità

Nel primo semestre del 2001, alle persone sottoposte al programma speciale di protezione sono stati rilasciati **859** documenti con generalità di copertura, rispetto agli 863 della seconda metà del 2000. La tipologia dei documenti è indicata nel grafico che segue.



Detti documenti, che vengono forniti dal Servizio Centrale di Protezione dietro consegna di quelli autentici, hanno l'esclusivo scopo di schermare l'identità dei protetti, e non possono essere usati per stipulare negozi giuridici. Alla scadenza del programma, essi vengono ritirati dal Servizio, con contestuale restituzione di quelli reali.

Questi ultimi documenti sono custoditi, per tutta la durata del programma, dagli Organi incaricati della protezione, che provvedono anche al loro eventuale rinnovo. Nel semestre in esame , quest'ultima operazione è stata effettuata per **440** documenti.

Nello stesso periodo, il Servizio Centrale di Protezione ha anche provveduto al trasferimento dalle località di origine a quelle protette di 13 posizioni pensionistiche relative a soggetti ammessi al programma di protezione. Tale attività consente a costoro di percepire la pensione senza necessità di tornare nel luoghi in cui risiedevano prima dell'ingresso nel circuito tutorio.

Sono stati anche effettuati **809** trasferimenti della residenza anagrafica di persone sotto protezione dalle località di origine ad alcune città preventivamente individuate dal Servizio Centrale di Protezione. Dette città non sono, ovviamente, quelle in cui i soggetti vivono sotto protezione. In tal modo, è possibile garantire l'esercizio di diritti fondamentali, come quello di voto, e il compimento di normali operazioni (ad esempio il trasferimento delle autovetture a loro intestate) senza compromettere la sicurezza.

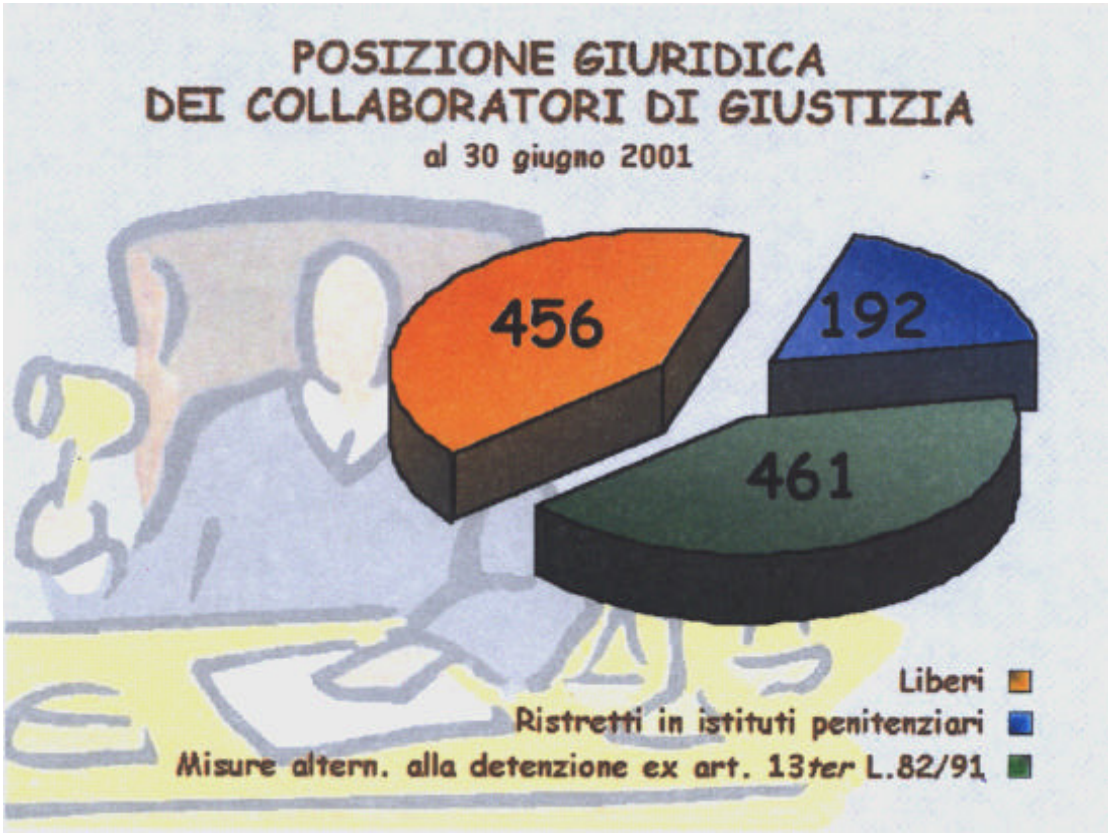
Per completare il discorso sulla misure di tutela dell'identità, è doveroso accennare al cambio delle generalità. Si tratta di una misura tutoria di carattere eccezionale, adottata dalla Commissione Centrale, il cui scopo è la creazione di una nuova e definitiva posizione anagrafica dei soggetti sotto protezione.

Nel semestre in esame, la Commissione ha autorizzato questa procedura nei confronti di **8** collaboratori della giustizia e **41** loro familiari, nonché di un testimone e tre congiunti.

Nello stesso periodo, si sono perfezionati, con la consegna dei nuovi documenti, i procedimenti, già autorizzati, nei confronti di **13** collaboratori e **38** familiari e di un testimone e due familiari.

c) I benefici penitenziari

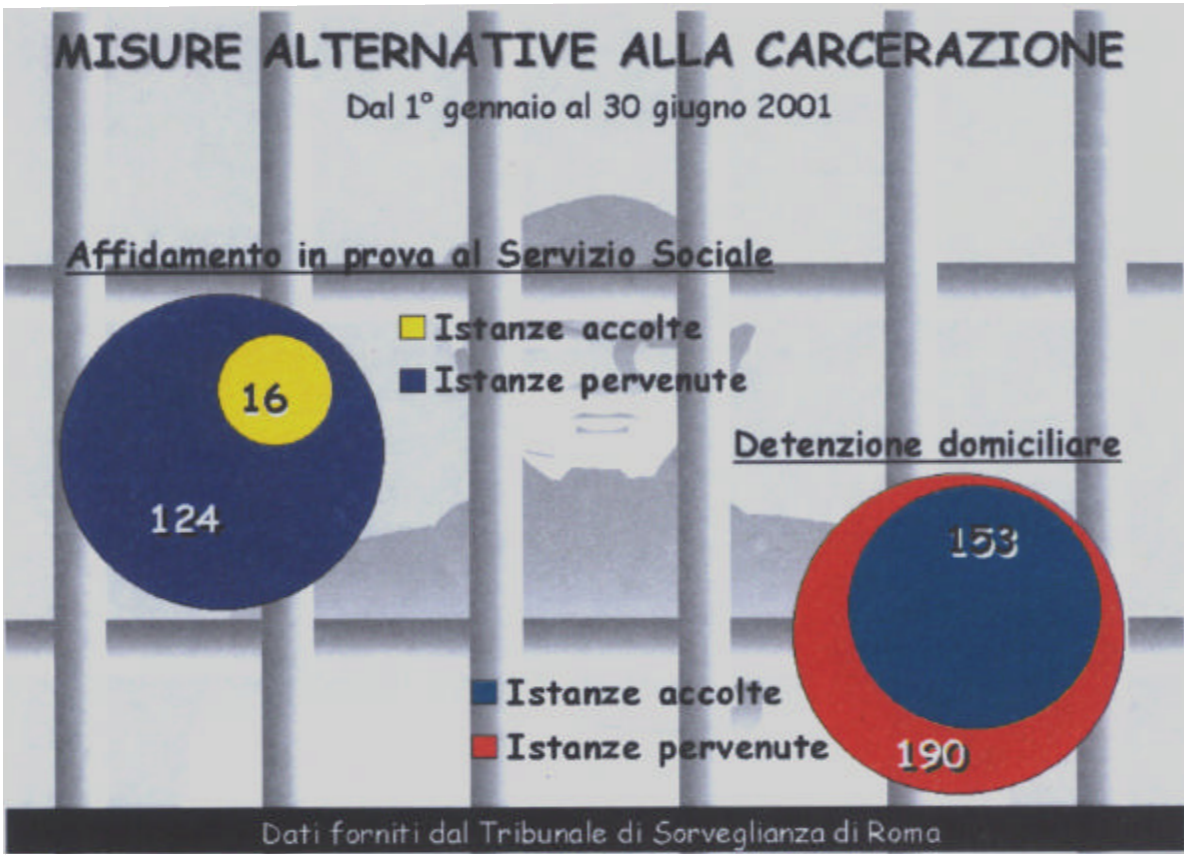
La posizione giuridica dei collaboratori della giustizia alla data del 30 giugno 2001 è indicata nel grafico seguente.



La maggior parte di essi è in stato di libertà (condizione che non è automaticamente collegata alla concessione del programma di protezione, bensì alle singole posizioni processuali) oppure sottoposta alle misure alternative alla detenzione. Una percentuale pari al **17%** si trova invece ristretta in carcere, in apposite sezioni riservate ai collaboratori della giustizia.

Secondo l'art. 13 *ter* della legge 82/1991, questi ultimi potevano fruire delle misure alternative alla detenzione su provvedimento del Tribunale di Sorveglianza di Roma, che acquisiva in merito un parere, obbligatorio ma non vincolante, della Commissione Centrale. L'entità della pena scontata in carcere non influiva sulla concessione dei benefici penitenziari.

Il successivo grafico indica il rapporto tra le istanze di accesso alle misure alternative pervenute da parte dei collaboratori della giustizia e quelle accolte dal predetto Tribunale.



L'entrata in vigore della legge 13/2/2001, n.45 ha radicalmente innovato la disciplina dei benefici penitenziari per i collaboratori della giustizia. L'art. 7 del testo ha infatti abrogato il citato art. 13 *ter*, sostituendolo con una nuova norma, l'art. 16 nonies. In sostanza, non è più richiesto il parere della Commissione Centrale per la concessione del beneficio. Sarà sempre il Tribunale di Sorveglianza di Roma a decidere sulla concessione, ma dovrà acquisire il parere del Procuratore Nazionale Antimafia, nel caso di delitti di associazione mafiosa, o quello dei Procuratori generali presso le Corti di Appello, per i reati di terrorismo.

Altra novità rispetto al passato è la previsione (art. 16 *nonies*, comma 4) di un limite minimo di pena scontato in carcere dal collaboratore prima di poter ottenere il beneficio. Il limite è di un quarto della pena inflitta o 10 anni in caso di ergastolo.

La nuova disciplina dei benefici penitenziari per i collaboratori della giustizia realizza una separazione tra l'aspetto tutorio e quello premiale della protezione. L'ammissione al programma di protezione, che ha esclusivi fini di sicurezza, non interferisce, in tal modo, con l'eventuale concessione dei benefici penitenziari, la cui disciplina attiene al profilo sanzionatorio.

Il Legislatore non ha previsto una norma transitoria per i collaboratori che hanno già usufruito di benefici penitenziari ai sensi dell'art. 13 ter. Tale questione è assai delicata, soprattutto nei casi in cui gli interessati si trovano in detenzione domiciliare concessa con i requisiti, indubbiamente più favorevoli, della pregressa normativa e richiedono la prosecuzione della misura perché raggiunti da una nuova condanna.

2. L'ASSISTENZA

a) L'assistenza economica

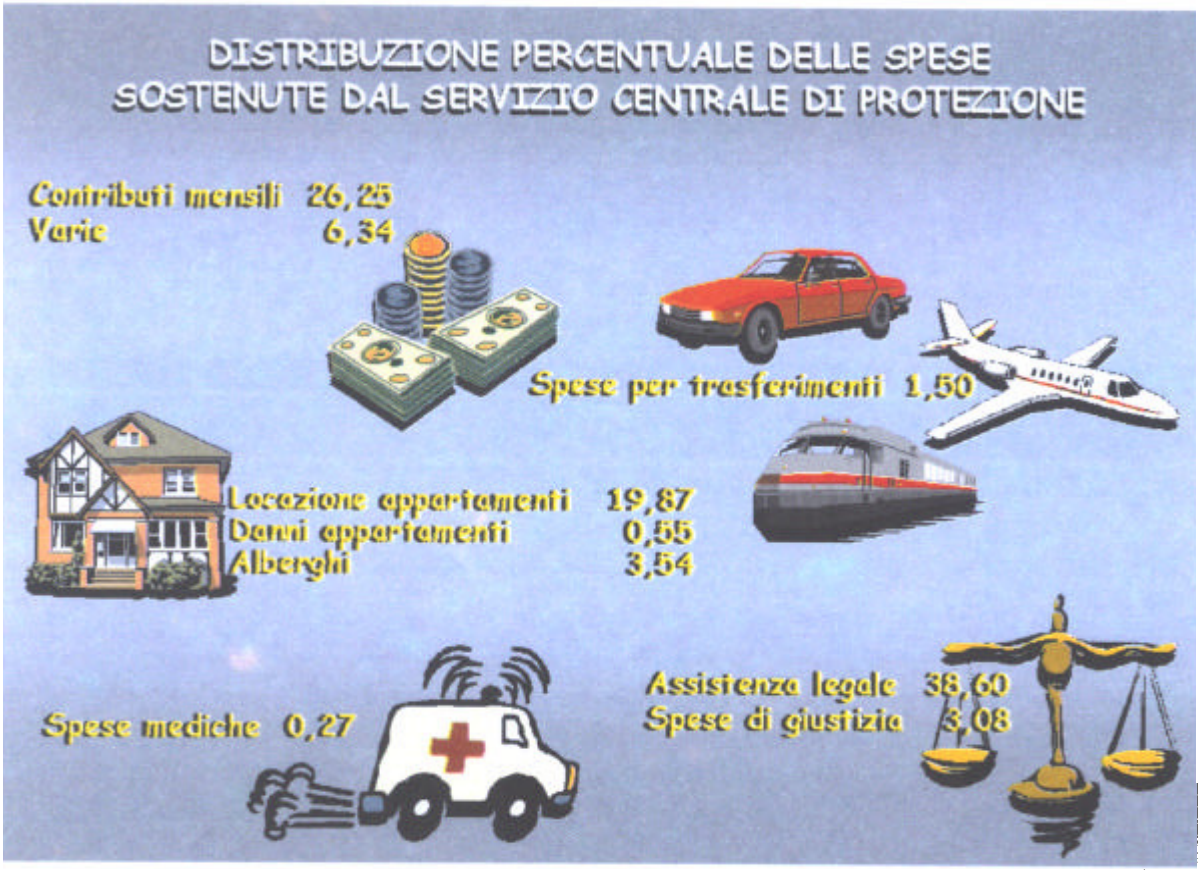
Nel primo semestre del 2001, l'ammontare complessivo delle spese sostenute per i collaboratori e testimoni di giustizia è stato di £.99.273.151.636, ripartite secondo il grafico alla pagina seguente.

La voce più consistente è rappresentata dalle spese per l'assistenza legale, confermando la tendenza degli ultimi anni.

Secondo l'art. 4 del Decreto Interministeriale "riservato" sul contenuto dei programmi di protezione, tali spese si limitano all'onorario per un solo legale e per fatti commessi anteriormente alla concessione del programma.

L'art. 13, comma 6, della legge 82/1991, nel testo modificato dall'art. 6 della legge 45/2001, ha recentemente innovato la materia. La liquidazione delle spese, che in precedenza veniva effettuata dal Servizio

Centrale di Protezione dietro esame della relativa documentazione contabile, sarà determinata dal giudice previo parere del Consiglio dell'Ordine degli avvocati cui il difensore è iscritto.



Un nuovo intervento legislativo è avvenuto con la legge 29 marzo 2001, n.134, di riforma dell'istituto del gratuito patrocinio. L'art. 11, comma 2 *bis* e 2 *ter*, stabilisce che per le spese di assistenza legale per i collaboratori di giustizia dovranno essere liquidate dal giudice, previo parere del Consiglio dell'Ordine, tenuto conto (ed è una novità rispetto alla legge 45/2001) della natura dell'impegno professionale. Per misurare quest'ultimo, si terrà conto del rapporto tra la posizione processuale dell'assistito e gli atti assunti in base ad essa.

La normativa cerca dunque di introdurre alcuni criteri oggettivi per la liquidazione delle spese legali, collegando queste ultime all'impegno richiesto al difensore nelle singole situazioni processuali. E' infatti assodato che la maggior parte dei collaboratori sono coinvolti, co-

me imputati di reato connesso o collegato, in parecchi processi, di differente mole e complessità.

La legge 45/2001 ha introdotto alcune regole di trasparenza in materia di assistenza economica dei collaboratori della giustizia, in primo luogo per quanto riguarda l'assegno di mantenimento.

In base al citato art. 13, comma 6, viene infatti stabilito un tetto massimo pari al quintuplo dell'assegno sociale di cui all'art. 3, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Questo limite potrà essere superato solo con provvedimento motivato della Commissione Centrale.

E' doveroso osservare che la Commissione ha seguito, negli ultimi anni, una politica di oculatezza negli importi degli assegni mensili per i collaboratori che ha consentito di non superare, nella quasi totalità dei casi, il predetto limite.

La medesima norma introduce la facoltà per il giudice del dibattimento di acquisire l'importo delle spese sostenute per la protezione dei collaboratori implicati nel processo. Tale facoltà viene esercitata su richiesta della difesa delle parti a carico delle quali essi hanno reso dichiarazioni.

Si vuole evitare, in sostanza, qualsiasi sospetto di connessione tra il contenuto delle dichiarazioni e l'entità delle misure di assistenza, che devono essere un mezzo di sussistenza e non un premio.

b) L'assistenza sanitaria

Le persone sottoposte a programma di protezione sono munite di un tesserino sanitario con generalità di copertura, che consente loro di usufruire delle prestazioni sanitarie presso strutture pubbliche in condizioni di sicurezza.

L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione, composto da medici e psicologi della Polizia di Stato, ha comunque proseguito la sua attività di supervisione delle problematiche sanitarie della popolazione protetta.

Nel dettaglio, sono state effettuate, durante il periodo oggetto della presente Relazione, **72** visite mediche a persone protette. La metà di esse si sono rese necessarie per certificazioni medico-legali (conseguimento e rinnovo di patenti di guida e accertamenti di idoneità alla leva).

E' stata anche condotta un'intensa attività di sostegno psicologico alle persone sotto protezione. Essa ha interessato **72** persone, **28** delle quali sono collaboratori della giustizia, **4** testimoni e **40** familiari.

Tale attività, svolta dagli psicologi assegnati al Servizio Centrale di Protezione, si è concretizzata nella maggior parte dei casi in visite nelle località protette in cui si trovano gli interessati, su richiesta di questi ultimi. L'apporto degli psicologi è finalizzato ad inquadrare la problematica e a fornire un orientamento terapeutico, che sarà poi attuato presso le strutture pubbliche specializzate. Tale apporto consiste anche nello stabilire gli opportuni contatti con queste ultime, in modo che la persona bisognosa di cure possa essere seguita, in forma riservata, dallo specialista più idoneo.

L'esperienza acquisita nel sostegno psicologico alle persone protette verrà condivisa anche in sedi internazionali. Su questo tema, il Servizio Centrale di Protezione ha organizzato, in collaborazione con Europol, un Seminario dal tenersi nel novembre 2001, di cui si parlerà in altra parte del presente lavoro.

c) Il sostegno ai minori

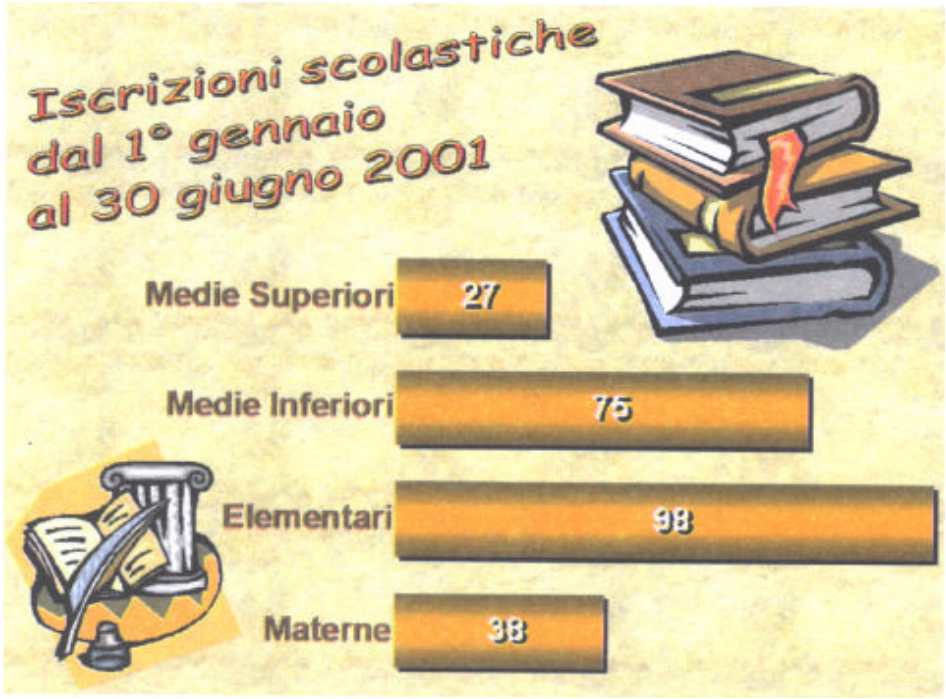
I minori sottoposti allo speciale programma di protezione sono, alla data del 30 giugno 2001, **1894**, rispetto ai 1906 del precedente semestre. Solo 2 di essi (un uomo e una donna) sono stati ammessi al pro-

gramma per un loro autonomo contributo in qualità di testimoni, mentre gli altri sono tutti familiari (**1793** di collaboratori e **99** di testimoni).

Per quanto riguarda la suddivisione per fasce di età, prevale quella tra i 10 e i 15 anni, in cui è raggruppato il **35%** del totale. La fascia meno numerosa è quella tra i 15 e i 18 anni, con il **17%** del totale. Le presenze maschili superano, anche se di poco, quelle femminili: le prime sono **915** tra i congiunti dei collaboratori e **51** tra quelli dei testimoni, mentre le seconde sono, rispettivamente, **878** e **48**.

L'impegno primario per questa particolare tipologia di protetti è di garantire loro l'accesso agli studi o la prosecuzione di quelli intrapresi in località d'origine. Si tratta di un compito gravoso, anche in considerazione del fatto che le Regioni di provenienza della maggior parte di essi sono caratterizzate da alte percentuali di abbandono prematuro degli studi, fenomeno che l'entrata in protezione potrebbe addirittura contribuire ad aggravare.

Nel semestre in esame, sono state eseguite **238** iscrizioni scolastiche con generalità di copertura, la cui tipologia è indicata nel grafico seguente.



I tempi di perfezionamento delle procedure sono stati progressivamente ridotti, e ciò, unitamente alla influenza positiva dei nuovi ambienti sociali in cui i minori sono stati inseriti, ha contribuito a ridurre il fenomeno dell'abbandono scolastico.

In **13** casi, è stato necessario un intervento di sostegno degli psicologi a minori in situazioni di particolare disagio. A questo proposito, va osservato che i minori protetti, che già vivono il malessere dovuto all'abbandono delle località di origine, si trovano spesso a crescere in contesti familiari disgregati, in cui il padre è detenuto o periodicamente lontano per gli impegni dibattimentali. A questi, si aggiungono i casi in cui il nucleo familiare è diviso, perché uno dei coniugi non ha condiviso la scelta collaborativa dell'altro.

Per affrontare e ridurre simili fenomeni, proseguono i rapporti del Servizio Centrale di Protezione con i Tribunali per i Minorenni e alcune strutture specializzate (in primo luogo l'Ospedale pediatrico "Bambino Gesù" di Roma) per la soluzione di specifici problemi legati a singole situazioni.

L'art. 13, comma 8, della legge 82/1991, nel testo modificato dalla legge 45/2001 prevede l'emanazione di un regolamento per disciplinare le modalità di assistenza e reinserimento sociale dei minori sotto protezione. In quella sede, potranno assumere una veste normativa alcune soluzioni operative già perfezionate nella pratica, come gli accordi informali per l'iscrizione scolastica "sotto copertura" dei minori. Nel contempo, esso rappresenta un'occasione per individuare altri percorsi di risocializzazione dei minori, tramite, ad esempio, intese permanenti con le realtà dell'associazionismo giovanile.

d) Una nuova vita: il reinserimento sociale

Il rientro delle persone protette nella vita normale dopo anni di protezione rappresenta la fase più difficile da gestire. Il discorso vale

soprattutto per i collaboratori della giustizia, in quanto i testimoni hanno quasi sempre la possibilità di riprendere la loro pregressa attività lavorativa in un altro contesto o crearne una analoga, utilizzando le esperienze già acquisite e i mezzi di sostegno finanziario che la legge garantisce loro.

I collaboratori non hanno invece, in molti casi, esperienze lavorative né un'idonea formazione professionale, il che rende molto accidentato il loro percorso di reinserimento sociale.

Un mezzo ampiamente utilizzato per favorire quest'ultimo è la capitalizzazione delle misure di assistenza, per attribuire a soggetti che avevano ormai completato la collaborazione di uscire dal programma e acquistare un'autonomia economica.

Questo meccanismo, ormai collaudato, consiste nella concessione agli interessati di un finanziamento pari all'importo mensile delle misure di assistenza rapportate a un periodo fissato, in linea di massima, a dodici mesi.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha adottato questa misura nei confronti di **17** collaboratori e **31** nuclei familiari collegati.

Sono inoltre stati rilasciati **246** libretti di lavoro con generalità di copertura. Questi ultimi sono indispensabili per l'iscrizione ai corsi di formazione professionale organizzati dalle Regioni e per l'accesso al collocamento, che consente di ottenere posti di lavoro a tempo determinato.

E' importante rilevare il ruolo della formazione professionale che le persone sotto protezione possono acquisire mentre il programma è vigente. Le intese tra il Servizio Centrale di Protezione e i competenti Organi regionali consentono non solo l'iscrizione con generalità di copertura ai corsi, ma anche la conversione, con i nomi reali, degli attestati conseguiti.

Questi ultimi possono dunque essere utilizzati anche dopo l'uscita dalla protezione. La persona protetta può così mettere a frutto il periodo trascorso sotto programma per costruirsi un percorso di qualificazione professionale.

Nel semestre in esame, **3** collaboratori, **2** testimoni e **46** familiari si sono iscritti a corsi nell'ambito della formazione professionale regionale.

Nello stesso periodo, altri **16** collaboratori, **2** testimoni e **27** familiari hanno ottenuto posti di lavoro per cui avevano i requisiti, mentre sono state perfezionate **14** iscrizioni alla Camere di Commercio per persone protette che intendevano intraprendere attività di lavoro autonomo.

E' stata contemporaneamente avviata, attraverso i Nuclei Operativi di Protezione, un'attività di informazione delle persone protette sulle maggiori opportunità di lavoro presenti in ogni Regione.

Il Servizio Centrale di Protezione ha anche continuato la sua attività di conservazione dei posti di lavoro di coloro che entrano nel programma di protezione. Nel primo semestre 2001, essa si è concretizzata in **3** collocamenti in aspettativa e in **8** trasferimenti dell'impiego in località non a rischio.

È utile rammentare che quest'ultimo aspetto dovrà costituire materia di uno dei Regolamenti di attuazione previsti dalla legge di riforma (art. 13, comma 8, legge 82/1991 e successive modifiche).

CAPITOLO VI

LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Nel semestre oggetto della presente Relazione, il Servizio Centrale di Protezione ha ulteriormente rafforzato la propria presenza nelle sedi internazionali in cui si affronta il problema della protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia.

È stato intensificato il rapporto di cooperazione con EUROPOL, al cui interno è stato creato un gruppo di lavoro sulla protezione dei testimoni. Il gruppo, cui partecipano i Paesi aderenti alla convenzione EUROPOL e la cui più recente riunione si è tenuta nel maggio 2001, si propone di favorire lo scambio di metodi di lavoro e l'organizzazione di seminari per individuare soluzioni a problemi comuni, anche tramite il ricorso ad esperti in vari campi (fiscali, amministrativi) in grado di individuare soluzioni praticabili in diversi Stati.

In questo ambito, è stata accolta la proposta dei rappresentanti del nostro Paese di organizzare un incontro, riservato ai vertici degli Organi di polizia specializzati nel settore, sull'assistenza psicologica alle persone ammesse ad un programma di protezione. L'incontro, coordinato da EUROPOL e dal Servizio Centrale di Protezione, è stato programmato a Roma per il novembre 2001.

Nell'aprile del 2001, il Servizio Centrale di Protezione ha anche partecipato, con due suoi rappresentanti, ad un convegno ad Helsinki, su invito del Collegio di Polizia di Finlandia, istituto per la formazione dei locali funzionari di Polizia.

Al convegno, il cui tema era "I crimini contro i bambini", sono intervenute delegazioni di Germania, Francia, Spagna, Norvegia, Austria, Gran Bretagna, Belgio, Portogallo, Russia, Stati Uniti.

La delegazione italiana ha presentato una relazione sugli aspetti problematici che coinvolgono i minori sottoposti al programma speciale di protezione e sulle relative strategie di intervento, sia in fase preventiva che successiva, sulla base dell'esperienza acquisita negli ultimi anni.

Nel quadro della collaborazione con i Paesi dell'Est europeo, che si stanno dotando di sistemi di contrasto alla criminalità organizzata sul modello di quelli occidentali, è stato stabilito un contatto con la Repubblica di Lettonia.

Nel giugno 2001, una delegazione dell'Unità per la protezione dei testimoni del Dipartimento di Polizia di quel Paese si è recata in visita presso il Servizio Centrale di Protezione. L'oggetto dell'incontro, richiesto dalle autorità lettoni, era l'acquisizione di conoscenze sulla legislazione italiana in materia di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia e sulle procedure applicative, allo scopo di accrescere il livello professionale della citata Unità, istituita da circa tre anni.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il primo semestre del 2001 ha fatto registrare, come avvenimento di primaria importanza nel settore della protezione, l'entrata in vigore della legge di riforma.

Si tratta indubbiamente di una svolta fondamentale, anche se la sua portata potrà essere compiutamente valutata solo quando saranno stati varati i regolamenti di attuazione descritti nel capitolo iniziale della presente Relazione.

E' fuor di dubbio che la redazione di tali atti richiederà uno sforzo intenso da parte di tutte le Amministrazioni interessate. Sono infatti da delineare alcuni istituti del tutto nuovi, quali le speciali misure di protezione in ambito locale, e le relative competenze dei Prefetti, che assumono un rilievo primario nell'attuazione di queste ultime.

La complessità di questa operazione è stata tenuta ben presente dal Legislatore, che ha opportunamente disposto una sopravvivenza temporanea dei regolamenti esecutivi della pregressa normativa.

Oltre alla predisposizione dei nuovi atti di normazione secondaria, la nuova legge richiederà una impegnativa attività di interpretazione. Uno dei nodi principali è costituito dal verbale illustrativo, la cui predisposizione è indispensabile per l'ammissione al programma di protezione.

Esso è infatti il presupposto sia per l'ammissione al programma di protezione, sia per i benefici premiali e penitenziari collegati alla collaborazione.

Sarà quindi fondamentale per l'interprete stabilire il momento di effettiva decorrenza della volontà di collaborare, dal momento che la redazione del verbale è soggetta ad un perentorio termine finale.

Questo aspetto è particolarmente importante soprattutto riguardo alla posizione di quei collaboratori che erano già titolari di programma al momento dell'entrata in vigore della legge. Quest'ultima fa riferimento infatti alla manifestazione della volontà di collaborare, senza precisare se la condizione di titolare del programma renda superflua la redazione del verbale.

Altrettanto importante sarà la definizione delle linee programmatiche del suo contenuto, che, secondo il Legislatore, deve consistere nelle notizie utili non solo sui fatti sui quali il collaboratore è interrogato, ma anche su quelli caratterizzati da gravità e allarme sociale di cui è a conoscenza.

A tale proposito, è auspicabile che la redazione dei verbali non pecchi né di eccessiva genericità né di puntiglio rigorista.

La normativa è stata infatti concepita in un disegno di riassetto sistematico e di miglioramento dell'istituto della collaborazione e non certo per disincentivare il ricorso ad uno strumento tuttora utilissimo nella strategia di contrasto al crimine organizzato.

Gli istituti da essa introdotti dovranno quindi essere applicati in questa logica di prudente equilibrio e di collaborazione tra la Magistratura, la Commissione Centrale e le Forze di polizia.

Un altro importante banco di prova sarà l'applicazione delle norme sui testimoni. Si è più volte affermata la necessità, per intuibili esigenze etiche, di un loro trattamento separato, sotto i profili dell'assistenza e del reinserimento sociale, da quello dei collaboratori.

La legge ha formalizzato una strategia di attenzione ai testimoni cui anche l'azione della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione si era indirizzata nell'ultimo biennio. Sono state previste in loro favore ampie misure di economiche di sostegno e risarcimento. E' auspicabile che esse possano contribuire ad un graduale riequilibrio

del rapporto numerico tra collaboratori e testimoni protetti, da sempre eccessivamente sbilanciato a favore dei primi.

Anche la norma che obbliga i collaboratori a indicare i beni in loro disponibilità, che saranno poi sottoposti a sequestro e,ove ne risulti la provenienza illecita, trasferiti all'Erario, presenta profili di non facile soluzione pratica.

Sotto il profilo morale, è altamente condivisibile che i proventi dell'attività criminale vengano sottratti a chi stipula un patto di collaborazione con lo Stato, senza contare le possibilità di intaccare i patrimoni dei gruppi criminali. Nella pratica, non sarà tuttavia semplice distinguere i beni a seconda della liceità della loro provenienza. Un criterio potrebbe essere l'individuazione del momento iniziale dell'attività criminale,che appare però di difficile determinazione soprattutto in certi contesti ambientali.

Il sistema riformato appare dunque in un momento di transizione, nel quale è ancora precario un giudizio sull'impatto della legge di recente approvazione. Nei primi tre mesi di applicazione di quest'ultima non si è tuttavia assistito, come si può dedurre dalla cifre esposte nella presente Relazione, ad un crollo degli apporti collaborativi.

Si può dunque guardare con un cauto ottimismo al futuro del fenomeno, pur nella consapevolezza che l'opera di riassetto del sistema, secondo le linee programmatiche tracciate dalla legge, richiede ancora un impegno di cui, nelle considerazioni che precedono, si è cercato di evidenziare l'entità.