ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XCI**
n. **4**

RELAZIONE

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

(Primo semestre 2002)

(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)

Trasmessa alla Presidenza l'11 marzo 2003

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

PREMESSA ..... *Pag.* 5

PARTE PRIMA

LA FASE DI INGRESSO

CAPITOLO I

Le proposte di speciali misure ..... » 9

CAPITOLO II

I provvedimenti della Commissione centrale ..... » 15

CAPITOLO III

Le verifiche dei programmi speciali ..... » 17

CAPITOLO IV

I numeri della protezione ..... » 19

PARTE SECONDA

L'ESECUZIONE DELLE SPECIALI MISURE

CAPITOLO I

LA TUTELA

a) Gli impegni di giustizia ..... » 27

b) La mimetizzazione anagrafica ..... » 28

c) I provvedimenti del Tribunale di Sorveglianza ..... » 30

CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) Le misure economiche ..... *Pag.* 32

b) L'assistenza sanitaria ..... » 34

c) I minori ..... » 35

d) Una nuova vita: il reinserimento sociale ..... » 38

CAPITOLO III

Le violazioni del programma: tipologia e conseguenze ..... » 40

CAPITOLO IV

L'assistenza ai testimoni ..... » 43

CAPITOLO V

Il Servizio centrale di protezione ..... » 46

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ..... » 49

PREMESSA

La verifica del sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia, espressa nella Relazione semestrale al Parlamento prevista dall'articolo 16 della legge 15/3/1991, n. 82, permette di effettuare un monitoraggio dell'incidenza e delle prospettive del fenomeno.

Il presente elaborato si riferisce al semestre iniziale del 2002. In questo arco temporale, ricade il primo anniversario dell'entrata in vigore della legge 13/2/2001, n. 45, che ha apportato profonde modifiche al settore.

Nel primo anno di applicazione, è stato raggiunto uno degli obiettivi principali della legge di riforma: la separazione, sotto il profilo della gestione, dei collaboratori e dei testimoni.

Si tratta di una innovazione di primaria importanza, in quanto, nella precedente normativa, le due categorie erano equiparate, anche per quanto riguardava il trattamento assistenziale. Questo provocava un continuo disagio per i testimoni, che si sentivano parificati ai collaboratori provenienti dal crimine, sensazione acuita anche da qualche episodio di scarsa sensibilità da parte del personale addetto alla tutela.

Al momento attuale, essendosi consolidato il principio dell'amministrazione dei collaboratori e dei testimoni da parte di operatori diversi, sono migliorati, rispetto al passato, sia la qualità complessiva della gestione, sia i rapporti fra il personale e i testimoni sotto protezione, riducendo le situazioni di attrito.

Nel semestre in esame, si sono compiuti anche importanti passi avanti nella redazione dei Regolamenti di esecuzione della legge 15/3/1991, n. 82, nel testo innovato dalla legge 45/2001.

Sono infatti pronti per essere sottoposti alla fase del concerto con le Amministrazioni interessate il decreto interministeriale sulla conservazione o il trasferimento del posto di lavoro per le persone

sottoposte a protezione (art. 13, comma 8), quello sulla riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione (art. 14, comma 1) e quello sul contenuto delle speciali misure di protezione (art. 17 bis, comma 1).

La parte iniziale della presente Relazione esamina il flusso degli apporti collaborativi, attraverso l'attività di proposta della Magistratura e le decisioni della Commissione Centrale.

Si passa quindi all'analisi della composizione della popolazione protetta, soprattutto sotto il profilo dei fenomeni criminali interessati.

Vengono poi esposti i risultati dell'attività di protezione nel semestre, dedicando una specifica attenzione alle realtà dei minori e dei testimoni.

Lo scopo che ci si propone, in linea con le intenzioni del Legislatore, è quello di fornire ai soggetti istituzionali e all'opinione pubblica un'analisi documentata, corredata da spunti di riflessione, del sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia, alla luce delle innovazioni della recente legge di riforma.

Parte Prima
La fase di ingresso

CAPITOLO I

LE PROPOSTE DI SPECIALI MISURE

Nel periodo gennaio-giugno 2002, le Autorità giudiziarie hanno avanzato alla Commissione Centrale per le speciali misure di protezione **60** proposte di applicazione, in via di urgenza, di un piano provvisorio, rispetto alle 46 degli ultimi sei mesi del 2001.

Di esse, **46** hanno riguardato collaboratori della giustizia (e **82** familiari) e **14** l'area dei testimoni (con **46** familiari). Sempre nel precedente semestre, ne erano pervenute 34 per i primi e 12 per i secondi.

Il piano provvisorio di protezione, quale misura di temporanea necessità, consente di approntare, previa decisione della Commissione Centrale, i primi interventi di tutela ed assistenza, in attesa della definitiva proposta di speciali misure, sulla quale detto Collegio dovrà nuovamente pronunciarsi.

Tra le 60 proposte citate, **15** (di cui **9** a favore di collaboratori e **6** di testimoni) sono state seguite da un'istanza di speciali misure di protezione. In altri **3** casi, riguardanti altrettanti collaboratori, le Procure della Repubblica proponenti hanno ritirato la richiesta.

Per gli altri, al 30 giugno 2002, data di scadenza del periodo cui la presente Relazione si riferisce, non era stata ancora formulata la proposta di speciali misure. In attesa di questa, gli interessati continuano comunque a permanere nel piano provvisorio. Quest'ultimo, quale provvedimento emergenziale, cesserà di avere efficacia se, entro 180 giorni a decorrere dalla sua adozione, non sarà trasmessa la citata proposta.

Con riferimento alla facoltà concessa all'Autorità provinciale di pubblica sicurezza dall'art. 13 della Legge 82/1991 di accedere ai fondi stanziati per le speciali misure di protezione, si osserva che la durata dei primi interventi di tutela è di solito di pochi giorni e per necessità essenziali di vita, quali il vitto e l'alloggio delle persone da proteggere. Nel

semestre in esame, sono pervenute **16** richieste, **11** delle quali per collaboratori e **5** per testimoni, su un totale di 60 proposte di piano provvisorio.

Dall'esame dei dati disponibili si ricava che, rispetto al secondo semestre del 2001, si è verificata una crescita dell'afflusso di collaboratori e testimoni, con una media di una nuova proposta di piano provvisorio ogni tre giorni, più elevata della precedente. Tale risultato consente di formulare una valutazione positiva dell'impatto sul sistema della protezione della legge 45/2001.

Il grafico seguente indica le Autorità giudiziarie che hanno presentato, nel semestre in riferimento, il maggior numero delle proposte di piano provvisorio.



Ai primi posti figurano, come nei primi sei mesi del 2001, le Procure di Napoli e di Catania. Esse hanno presentato **11** richieste ciascuna, rispetto alle **6** (Napoli) e **5** (Catania) del decorso semestre.

Il volume delle proposte di speciali misure di protezione avanzate nel semestre in esame ha denotato, rispetto al precedente, un sensibile aumento.

Ne sono infatti pervenute complessivamente **42**, delle quali **32** sono riferite a collaboratori e **10** a testimoni. Nel periodo luglio-dicembre 2001, esse ammontarono a 31 (22 riferite a collaboratori e 9 a testimoni).



Tra le proposte, **15** (**9** in favore di collaboratori e **6** di testimoni) sono state corredate da una richiesta di piano provvisorio avanzata nel semestre oggetto della presente Relazione.

Altri 8 collaboratori erano già stati destinatari, in passato, di una proposta di programma non accolta o, pur avendo ottenuto il programma, ne erano stati successivamente esclusi. Essi hanno poi reso nuove dichiarazioni, da cui è scaturito un ulteriore pericolo per la loro incolumità.

Nei restanti 19 casi, la proposta di speciali misure non è stata preceduta dalla richiesta di piano provvisorio oppure quest'ultima era già stata formulata nel semestre precedente.

A tale proposito, è utile ricordare che la legge non prevede una correlazione necessaria tra le proposte di piano provvisorio e di speciali misure. Di conseguenza, la richiesta di speciali misure può essere avanzata

senza una preventiva richiesta di piano provvisorio, mentre quest'ultima, ove formulata, non sempre viene seguita dalla prima.

La Commissione Centrale decide, inoltre, in maniera autonoma sui due tipi di proposta: in sostanza, un soggetto può essere sottoposto al piano provvisorio, senza che ciò comporti automaticamente la successiva ammissione alle speciali misure o al programma.

Nel giugno del 2002, detto Collegio, ai fini di acquisire informazioni sulla reale gravità del pericolo e sul tipo di misure da adottare, ha emanato una decisione di massima, il cui testo è stato comunicato al Procuratore Nazionale Antimafia, con la quale si è chiesto di indicare, nelle proposte di speciali misure di protezione, i provvedimenti adottati in base alle dichiarazioni del collaboratore (ordinanze di custodia cautelare, rinvii a giudizio e altro).

Non si tratta di una verifica del contenuto della collaborazione, che si tradurrebbe in un'ingerenza nella sfera giurisdizionale, bensì del conseguimento di elementi oggettivi per la valutazione del rapporto tra attendibilità delle dichiarazioni e pericolo che ne scaturisce.

Questo indirizzo della Commissione trova il suo fondamento nell'art. 13, comma 2, della legge 82/1991.

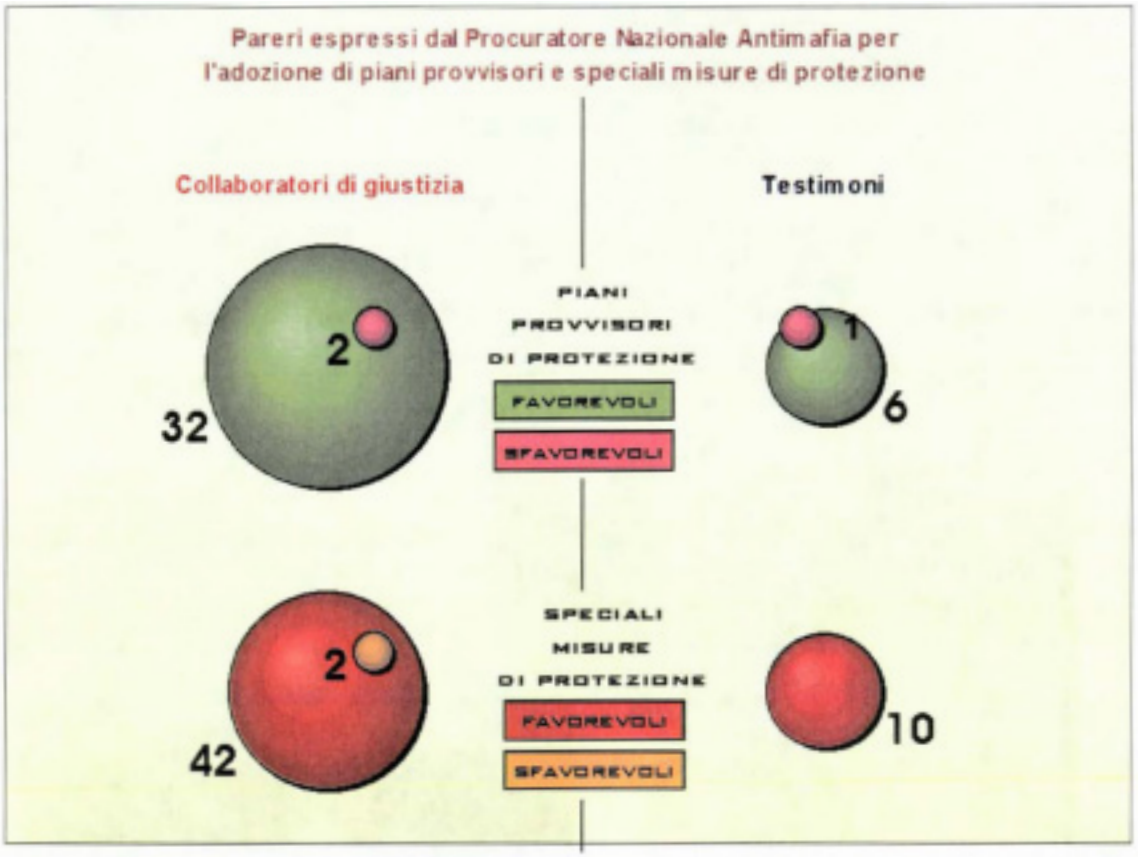


Nel semestre in esame, è stata la Procura di Napoli ad inoltrare il numero più consistente di proposte di speciali misure (**8,** in favore di altrettanti collaboratori), seguita da quella di Reggio Calabria con **6** proposte (**4** delle quali in favore di collaboratori e **2** di testimoni).

Negli ultimi sei mesi del 2001, il maggior numero di proposte (7) era stato avanzato dalla Procura di Napoli, seguita da quelle di Catania e Torino (4 ciascuna).

L'esame dei pareri rilasciati dal Procuratore Nazionale Antimafia è indicato nella rappresentazione grafica alla pagina seguente.

In merito alle istanze di piano provvisorio, il predetto Organo ha fornito **38** pareri favorevoli, **32** dei quali su collaboratori e **6** su testimoni, in confronto ai 43 del precedente semestre (ripartiti in 35 e 8).



I pareri contrari sono stati **2** relativi a collaboratori e **1** a testimoni, rispetto ai 2, riferiti ad un collaboratore e ad un testimone, del secondo semestre 2001.

Sulle proposte di speciali misure, il Procuratore Nazionale Antimafia ha fornito **52** pareri favorevoli e **2** contrari all'adozione dei provvedimenti.

Nello scorso semestre, i pareri positivi erano stati 32 (24 per collaboratori e 8 per testimoni), a fronte di uno solo negativo per un collaboratore.

I 52 pareri favorevoli si riferiscono a **42** collaboratori e **10** testimoni, quelli negativi a **2** collaboratori.

CAPITOLO II

I PROVVEDIMENTI DELLA COMMISSIONE CENTRALE

Nelle **30** riunioni tenute nei primi sei mesi del 2002, la Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione ha deliberato il piano provvisorio di protezione in **54** casi, nei confronti di **40** collaboratori e **14** testimoni.

Nel precedente semestre, le proposte accolte erano state in tutto 46, 37 in favore di collaboratori e 9 di testimoni.

Le proposte di piano provvisorio rigettate dalla Commissione riguardano un testimone (che ha rinunciato a sottoporsi alla protezione) e un collaboratore, mentre nello scorso semestre una situazione analoga si era verificata per un teste e due familiari di collaboratori. In altri **3** casi, relativi ad un testimone e due collaboratori, è stata l'Autorità giudiziaria proponente a ritirare la richiesta di adozione del piano provvisorio.



La Commissione ha anche emanato **14** provvedimenti di ammissione alle speciali misure di protezione in favore di testimoni e **51** in favore di collaboratori, per un totale di **65**. In **6** casi, si trattava di proposte presentate tra il gennaio e il giugno del 2002, mentre le altre risalivano al periodo precedente.

In tutti i casi, la Commissione ha dovuto attendere che venissero completati, da parte dell'Autorità giudiziaria, gli adempimenti richiesti dalla legge, in primo luogo la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

Le proposte respinte per mancanza dei requisiti sono state in totale **14**, di cui **3** relative a testimoni e **11** a collaboratori. I tre testimoni, a seguito di ulteriori elementi forniti dall'Autorità giudiziaria sulla loro posizione giuridica, sono stati poi ammessi al programma di protezione in qualità di collaboratori.

Si è dunque realizzato un forte incremento dei provvedimenti di ammissione alle speciali misure, che nello scorso semestre erano stati solo 5 (3 per testimoni e due per collaboratori, con 4 proposte rigettate per altrettanti collaboratori).

Per interpretare correttamente questo dato, occorre tener presente che la Commissione aveva dovuto ripianare, nel precedente semestre, un considerevole arretrato, soprattutto per i piani provvisori, formatosi nel periodo di *vacatio*.

Nei successivi capitoli, si esporranno gli altri risultati del lavoro della Commissione, dall'attività di verifica dei programmi alle deliberazioni di carattere generale.

CAPITOLO III

LE VERIFICHE DEI PROGRAMMI SPECIALI

Nel primo semestre del 2002, la Commissione Centrale ha proceduto ad un'imponente attività di verifica dei presupposti dei programmi di protezione.

Essa consiste nel controllare, sulla scorta delle informazioni fornite dalle Autorità giudiziarie e dagli Organi di polizia, lo stato degli impegni dibattimentali degli interessati, il livello del pericolo al quale sono esposti, il comportamento durante il programma di protezione e le possibilità di un reinserimento sociale.

Questo lavoro di analisi ha condotto alla proroga di **136** programmi di protezione in favore di collaboratori della giustizia e di **8** riguardanti testimoni.



Nel secondo semestre 2001, i programmi prorogati erano stati soltanto 4 per i collaboratori ed uno per i testimoni, ma va considerato che la Commissione, costituita nella sua nuova composizione nel mese di

ottobre, era stata costretta a dedicarsi all'esame dei provvedimenti urgenti di ammissione pervenuti nei mesi precedenti.

Il programma di protezione giunto a scadenza naturale non viene comunque interrotto repentinamente, bensì prorogato di fatto sino all'esame della Commissione. Le persone ad esso sottoposte non subiscono quindi alcuna variazione della loro posizione nel periodo che intercorre tra tale scadenza e la decisione della Commissione.

I programmi non prorogati sono stati complessivamente **58** per i collaboratori e **13** per i testimoni (nel precedente semestre erano stati, rispettivamente, 3 e 6).

Nella maggior parte dei casi di non proroga (**49** per i collaboratori e **8** per i testimoni) la Commissione ha deliberato la capitalizzazione delle misure di assistenza, per fornire ai titolari, per i quali erano venute meno le esigenze di permanenza nel programma di protezione, un supporto economico per il reinserimento sociale.

La capitalizzazione è stata disposta, su loro richiesta, anche per **26** nuclei familiari inseriti nei programmi di protezione di collaboratori.

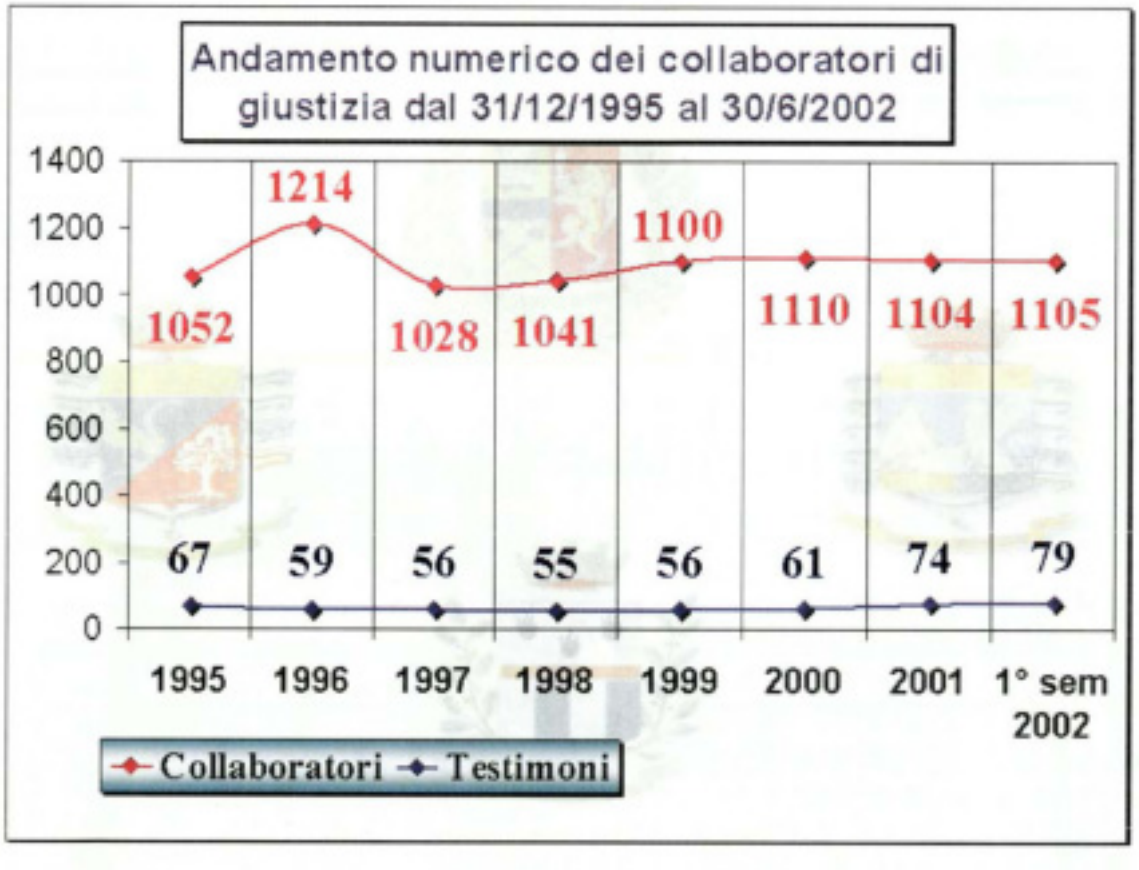
I programmi già scaduti e non prorogati per violazioni comportamentali ammontano a **6** per i collaboratori e **2** per i testimoni. In un altro caso, la posizione di un testimone già sottoposto a programma è stata riesaminata, a seguito di nuovi elementi acquisiti dall'Autorità giudiziaria, con conseguente applicazione del programma per i collaboratori.

Va infine rilevato che **31** programmi di protezione sono stati modificati tramite l'inclusione di altre persone, mentre per altri **56** il numero dei destinatari è stato ridotto.

CAPITOLO IV

I NUMERI DELLA PROTEZIONE

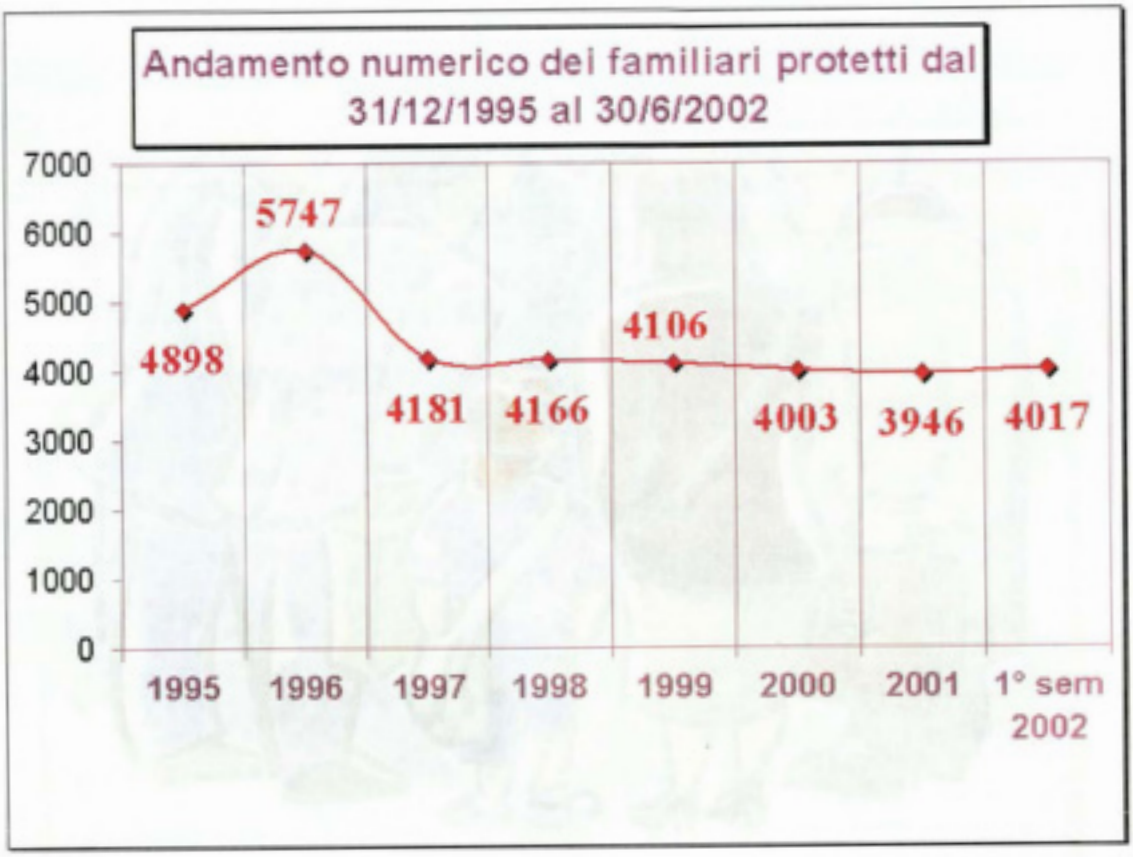
Alla data del 30 giugno 2002, i collaboratori della giustizia sottoposti a speciali misure di protezione erano **1105** (rispetto ai 1104 del semestre precedente) e i testimoni **79** (a fronte di 74).



Per quanto riguarda i familiari, si registravano, alla stessa data, **3817** congiunti di collaboratori e **200** di testimoni, in raffronto, rispettivamente, a 3748 e 198 presenti al 31 dicembre 2001.

Il totale delle persone sotto protezione al termine del primo semestre 2002 ammonta dunque a **1184** tra collaboratori e testimoni e a **4017** familiari, per complessive **5201** persone.

Il dato relativo agli ultimi sei mesi del 2001 era di 5124 unità, divise in 1178 fra collaboratori e testimoni e 3946 parenti.



La comparazione dei dati con quelli del secondo semestre 2001 fa risaltare un sostanziale equilibrio nel numero dei collaboratori, mentre si è verificata una confortante crescita di quello dei testimoni.

Tale risultato può essere ragionevolmente attribuito all'impatto altamente positivo delle norme introdotte dalla legge 45/2001 sull'assistenza ed il reinserimento sociale dei testimoni, che hanno messo a disposizione della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione nuovi ed efficaci strumenti.

Inoltre, la strategia di attenzione e sostegno che detti Organi hanno dedicato alla figura del testimone, valorizzata come fondamentale risorsa umana nella lotta al crimine, ha favorito la scelta di persone, pur presenti

in contesti ambientali permeati di omertà, a schierarsi dalla parte dello Stato.

Rispetto al precedente semestre, la distribuzione dei collaboratori sulle aree criminali "storiche" di appartenenza registra un decremento per quelli di mafia (calati da 391 a **379**) e un aumento per quelli di camorra (da 237 a **246**), di 'ndrangheta (da 149 a **156**) e di Sacra Corona Unita (da 91 a **93**). I collaboratori provenienti da aree criminali non omogenee a queste sono calati da 236 a **231**.



Le cifre dei testimoni riferiti agli stessi ambiti criminali mostrano un aumento in quelli di mafia (da 19 a **21**), di camorra (da 21 a **23**) e di 'ndrangheta (da 13 a **16**). Il numero dei testimoni per reati ascrivibili alla Sacra Corona Unita è rimasto invariato (**4**), mentre è diminuito da 17 a **15** quello per reati di altre organizzazioni criminose.



Sono **1071** i collaboratori di sesso maschile e **34** le donne, mentre fra i testimoni la suddivisione è, rispettivamente, di **49** e **30**.



I collaboratori maschi per reati di mafia sono **370**, quelli di camorra **240**, **152** quelli di 'ndrangheta, mentre **92** sono da riportare a dichiarazioni su fatti della Sacra Corona Unita e **217** su organizzazioni criminali di altra matrice.

L'apporto delle donne collaboratrici è quantitativamente molto più modesto. L'area criminale mafiosa annovera infatti **9** donne, quella di camorra **6**, quella di 'ndrangheta **4**. Una sola donna collabora per delitti della Sacra Corona Unita e **14** per altri fenomeni criminali.



Tra i testimoni, il rapporto è più equilibrato. Quelli per reati di mafia sono **15** uomini e **6** donne, quelli di camorra **12** e **11**, quelli di 'ndrangheta **11** e **5**. Sui delitti di Sacra Corona Unita hanno testimoniato **3**

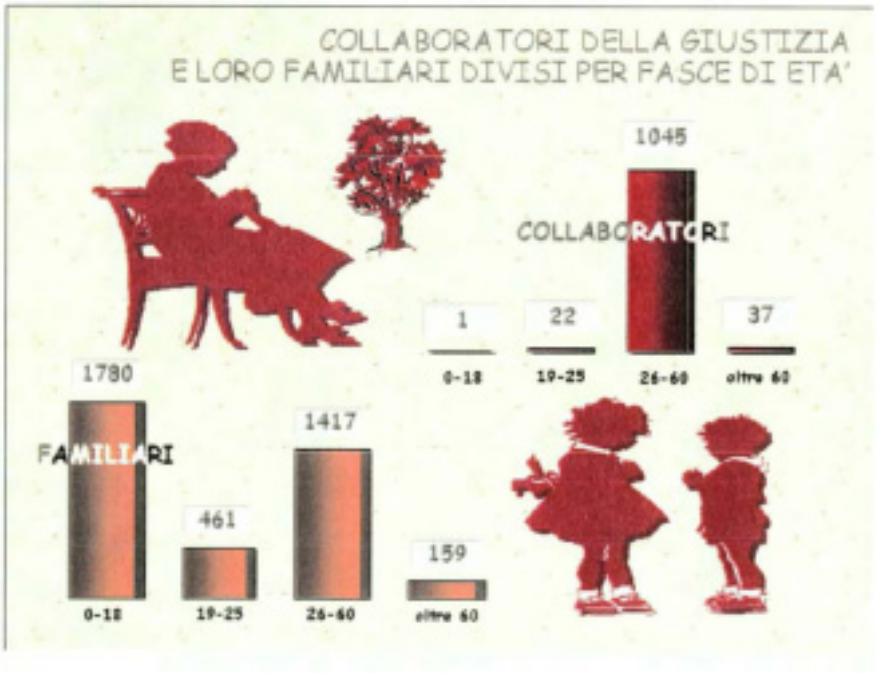
uomini e una donna, e su quelli riferibili ad altri ambiti criminali **8** uomini e **7** donne.

Sono **21** i collaboratori di nazionalità straniera sottoposti a speciali misure di protezione in virtù della loro collaborazione con le Autorità giudiziarie del nostro Paese. Essi sono aumentati di una unità rispetto allo scorso semestre, mentre i testimoni sono passati, nello stesso periodo, da 5 a **4**.

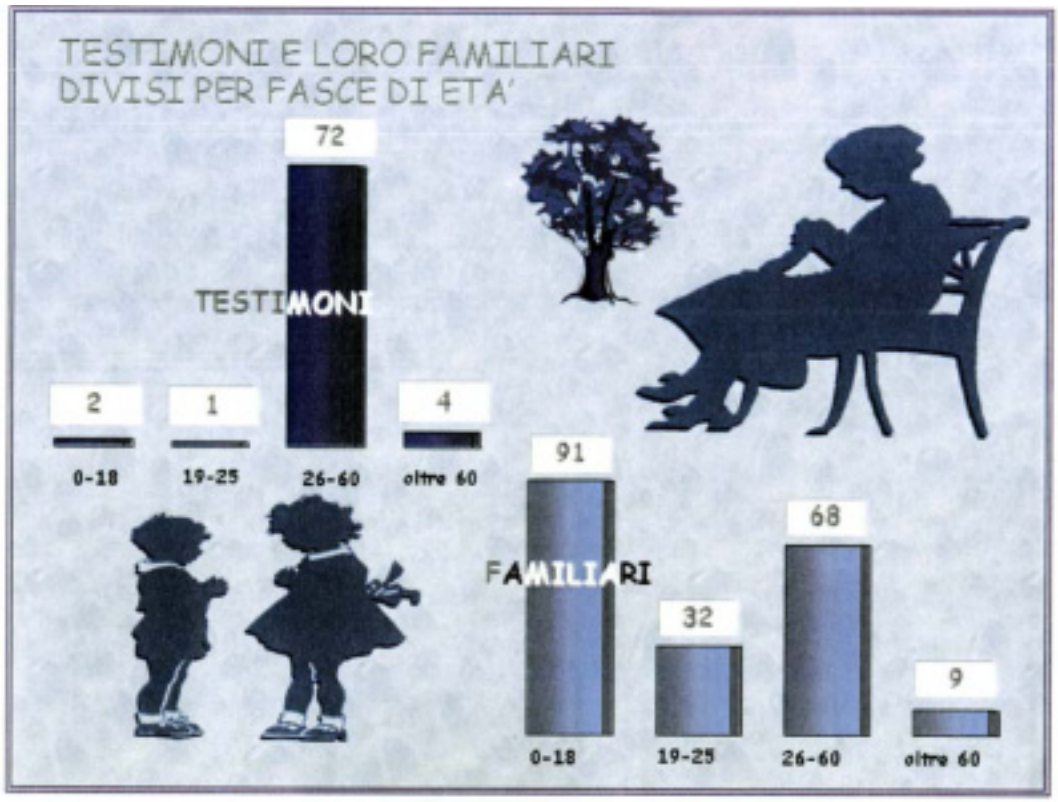
Tra i collaboratori, **9** sono africani, **3** sudamericani, mentre **2** sono, rispettivamente, i turchi, gli iraniani, gli slavi e i cinesi. Un solo collaboratore è albanese.

Dei 4 testimoni, **2** sono di nazionalità albanese, uno marocchina ed un altro somala.

I grafici che seguono mostrano la ripartizione per fasce di età dei collaboratori e dei testimoni, e dei rispettivi familiari. In linea con un *trend* ormai consolidato da anni, il numero dei congiunti minorenni di persone sottoposte a misure di protezione è largamente in prevalenza: tra i 3817 familiari di collaboratori, ben **1780** (suddivisi in **910** ragazzi e **870** ragazze) hanno meno di 18 anni.



Tra i 200 familiari di testimoni, i minorenni di sesso maschile e femminile sono, rispettivamente, **55** e **36**.



Nel corso del primo semestre 2002, sono venuti al mondo **30** bambini (**17** maschi e **13** femmine) figli di collaboratori o loro familiari sottoposti alle misure di protezione, e uno figlio di un testimone.



Le persone coniugate sono in larga maggioranza, come si osserva dalla rappresentazione grafica dello stato civile, sia tra i collaboratori che tra i testimoni.

PARTE SECONDA
L'ESECUZIONE DELLE SPECIALI MISURE

CAPITOLO I

LA TUTELA

a) Gli impegni di giustizia

Nel primo semestre del 2002, è proseguita l'attività di accompagnamento dei collaboratori e testimoni di giustizia con riferimento agli impegni dibattimentali.

Si tratta di una fase particolarmente delicata, in quanto i processi si svolgono sovente nelle località di origine. Gli accompagnamenti sono effettuati dalle Forze di Polizia territoriali, mentre il Servizio Centrale di Protezione agisce da interlocutore tra queste ultime e l'Autorità giudiziaria che convoca la persona protetta, in modo da mantenere segreta l'ubicazione della località in cui essa si trova.

Nel periodo in esame, sono stati disposti oltre **12000** servizi di accompagnamento per i collaboratori e **152** per i testimoni.

Il numero è rimasto stabile rispetto allo stesso periodo del 2001. E' invece cresciuto quello delle audizioni a distanza, che dalle 1624 del primo semestre del 2001 è passato a **2184** (13 delle quali riguardanti testimoni).

L'esecuzione delle scorte per accompagnamenti ad impegni di giustizia richiede, in conseguenza del loro numero, un ingente impiego di risorse umane e materiali da parte delle Forze di Polizia. Nei primi sei mesi del 2002, la Polizia di Stato e l'Arma dei Carabinieri hanno sostenuto ciascuna il 45% dei servizi necessari, mentre il restante 10% è stato eseguito dalla Guardia di Finanza.

La Polizia di Stato ha impiegato a tale scopo **8585** unità, l'Arma dei Carabinieri **10207** e la Guardia di Finanza **2412**.

Le spese di missione e di retribuzione del lavoro straordinario per il personale hanno sfiorato complessivamente i due milioni e mezzo di euro.

Tali spese gravano sui capitoli di bilancio ordinari delle Forze di Polizia, mentre quelle di viaggio e soggiorno dei collaboratori e testimoni sono a carico del Servizio Centrale di Protezione.

I collaboratori e testimoni che vengono chiamati a deporre dopo la loro uscita dal programma di protezione (purché quest'ultima non sia motivata da reati commessi o da comportamenti violatori) godono, limitatamente a tali occasioni, della scorta e del pagamento delle spese di viaggio e soggiorno. La *ratio* di questa disposizione è quella di garantire la massima sicurezza in un momento, quello del pubblico dibattimento, in cui è più accentuata l'esposizione al rischio di chi è chiamato a confermare le proprie dichiarazioni.

b) La mimetizzazione anagrafica

Nel primo semestre 2002, il Servizio Centrale di Protezione ha rilasciato alle persone sottoposte a programma di protezione **689** documenti con generalità di copertura.



La tipologia dei documenti è qui rappresentata graficamente.

Sono state perfezionate, inoltre, le operazioni di rinnovo di **367** carte di identità e **95** patenti di guida con le vere generalità, la cui validità era scaduta durante il periodo di sottoposizione al programma dei titolari.

I documenti di copertura, la cui detenzione da parte degli interessati continua per tutta la vigenza del programma, hanno la funzione essenziale di mantenere la schermatura dell'identità reale nella località protetta, rendendo effettiva la mimetizzazione.

E' inoltre proseguita l'attività volta a consentire la riscossione, nei domicili segreti, delle pensioni alle persone protette che ne beneficiano. Nel semestre in esame, sono stati risolti **6** casi.

Si è anche provveduto, previe intese con gli Enti locali, a trasferire **375** residenze anagrafiche dalle località di origine ad altre preventivamente individuate e non coincidenti, ovviamente, con quelle di reale dimora dei tutelati.

L'obiettivo di queste procedure è di permettere alle persone sotto protezione di compiere alcune normali attività (ad esempio la nuova immatricolazione delle autovetture di proprietà) senza che sia possibile risalire all'ubicazione dei luoghi in cui sono state trasferite.

Nello stesso periodo, la Commissione ha autorizzato l'avvio del procedimento di cambio delle generalità nei confronti di **10** collaboratori e **28** familiari. Si è anche concluso, con la consegna dei nuovi documenti, l'*iter* per l'attribuzione delle nuove generalità nei confronti di **2** testimoni e **3** familiari.

Il cambio delle generalità è uno strumento cui la normativa vigente attribuisce una valenza di massima sicurezza, rendendo pressoché impossibile collegare la nuova identità a quella originaria.

Il ricorso ad esso, il cui punto di partenza deve essere in ogni caso costituito da una domanda degli interessati, è ispirato a criteri di prudente equilibrio: la fondamentale importanza del contributo collaborativo, l'imminente esaurimento degli impegni processuali, l'esiguità delle eventuali pene da scontare, corredata dall'assenza di misure accessorie, quali, ad esempio, l'interdizione dai pubblici uffici.

Pur essendo un'opportunità importante per il reinserimento sociale, il cambiamento delle generalità non può infatti, per espresso divieto

legislativo, divenire un mezzo per ottenere *status* o autorizzazioni che il beneficiario non potrebbe conseguire con l'identità originaria.

c) I provvedimenti del Tribunale di Sorveglianza.

Al 30 giugno 2002, la posizione giuridica dei collaboratori della giustizia era quella indicata nel grafico seguente.



La maggior parte di essi è sottoposta a misure alternative alla detenzione. Il loro numero, passato da 457 a **524** rispetto allo scorso semestre, ha largamente superato quello dei collaboratori liberi per revoca della custodia cautelare o termine della pena, che è viceversa calato da 451 a **415**.

I collaboratori ammessi alle speciali misure di protezione dopo l'entrata in vigore della legge 45/2001 sono sottoposti ad un regime più rigoroso in termini di custodia cautelare. L'art. 16 octies esclude qualsiasi automatismo tra condotta collaborativa e scarcerazione. I presupposti di

quest'ultima si fondano infatti sulla valutazione, compiuta dall'Autorità giudiziaria, della rescissione dei legami dell'interessato con la criminalità e con la fedeltà agli impegni assunti con l'ingresso nella protezione.

Per quanto riguarda i benefici penitenziari, è stata mantenuta la competenza del Tribunale di Sorveglianza di Roma, ma l'istruttoria preliminare non prevede più il parere della Commissione Centrale, bensì quello dell'Autorità giudiziaria. I richiedenti dovranno aver scontato in carcere un quarto della pena o dieci anni, in caso di ergastolo.

Nel semestre in esame, il rapporto tra istanze pervenute e decisioni favorevoli ai richiedenti è indicato nel grafico che segue.



CAPITOLO II

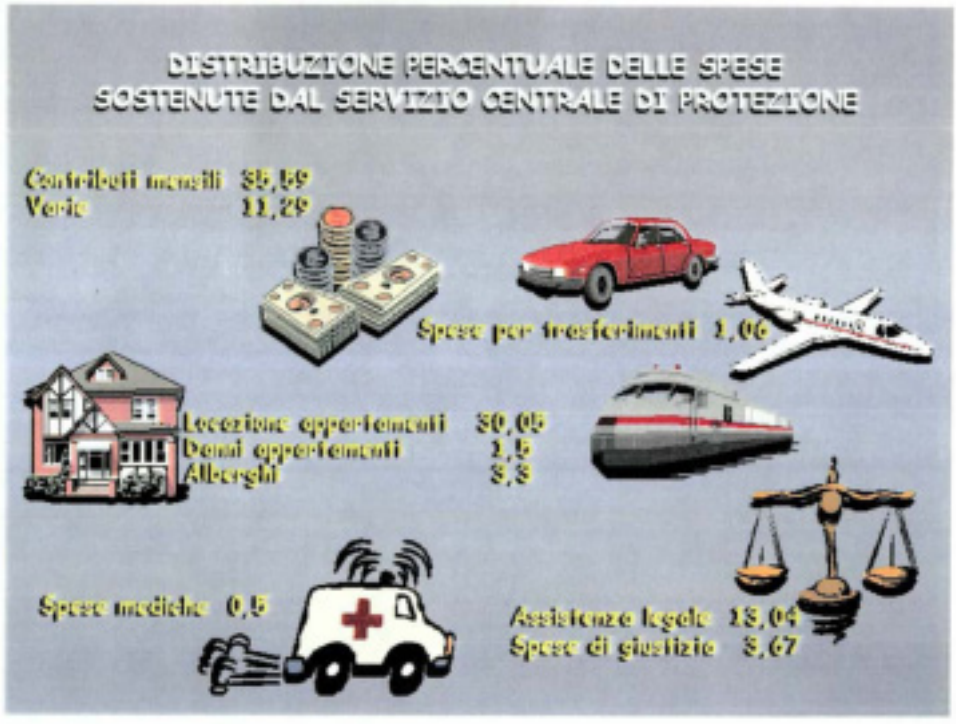
L'ASSISTENZA

a) Le misure economiche.

Le spese complessivamente sostenute nel primo semestre del 2002 per l'attuazione delle speciali misure di protezione hanno raggiunto la cifra di 28.871.585,40 euro (pari a 55.903.184.660 di vecchie lire). L'importo registrato nel precedente semestre era di 33.459.860,53 euro (pari a lire 64.787.324.150).

Si è quindi verificato un decremento di circa il 15%, anche se non così significativo come quello di oltre il 30% evidenziato tra il primo e il secondo semestre del 2001.

La ripartizione delle spese è indicata nel grafico seguente.



La voce di spesa che ha subito il ridimensionamento maggiore è quella relativa all'assistenza legale, la cui percentuale di incidenza è scesa,

approssimativamente, dal 19% del periodo luglio-dicembre 2001 all'attuale 13%.

Tale conseguenza è riconducibile alle innovazioni apportate, nel settore, dalla legge di riforma, secondo la quale le spese legali per i collaboratori di giustizia devono essere corrisposte sulla base di provvedimenti di liquidazione del giudice, previo parere del Consiglio dell'Ordine degli avvocati.

L'assistenza legale, pur continuando ad essere materialmente erogata dal Servizio Centrale di Protezione, è dunque regolamentata dai criteri generali previsti per il gratuito patrocinio.

I titoli di pagamento delle prestazioni legali sono quindi attualmente rappresentati dai decreti giudiziali, che pervengono, almeno finora, con minore frequenza rispetto alle parcelle inoltrate direttamente dai difensori, in base alle quali, prima della legge di riforma, venivano corrisposti gli onorari.

La conseguenza è la contrazione, nel semestre oggetto della presente Relazione, come pure in quello precedente, delle somme complessivamente versate.

Ciò ha consentito di liberare risorse da destinare sia all'assistenza durante il programma, sia alle capitalizzazioni per il reinserimento sociale. In particolare, è cresciuta, rispetto al semestre precedente, la percentuale delle somme destinate agli assegni mensili di mantenimento.

Questi ultimi, che per i collaboratori sono sottoposti ad un limite stabilito dalla legge e superabile solo in via eccezionale e con provvedimenti motivati, sono invece adeguati, nel caso dei testimoni, al mantenimento del tenore di vita anteriore all'ingresso nel programma.

In definitiva, la diminuzione delle erogazioni per prestazioni legali ha determinato, nel semestre in esame, un riequilibrio della spesa, da cui ha tratto vantaggio la parte assistenziale vera e propria, soprattutto quella relativa ai testimoni.

Sarebbe tuttavia affrettato e fuorviante concludere che sia giunto il momento di ridurre le risorse destinate all'attuazione dei programmi di protezione.

In primo luogo, le spese legali, pur essendo meno elevate rispetto al semestre precedente, gravano ancora sui fondi per la protezione speciale e la loro diminuzione ha un carattere temporaneo collegato esclusivamente al mutamento delle procedure di liquidazione.

Non va inoltre dimenticato che la riforma del sistema della protezione è improntata ad uno spirito di incentivazione dell'afflusso di nuovi testimoni. Un traguardo del genere può essere raggiunto solo garantendo a questi ultimi condizioni di vita analoghe a quelle precedenti l'ingresso nel programma e prospettive concrete di reinserimento sociale.

Un impegno del genere richiede sicuramente un rilevante impiego di risorse pubbliche, largamente compensato tuttavia dall'utilità che l'apporto dei testimoni può fornire ai procedimenti in materia di criminalità organizzata.

b) L'assistenza sanitaria.

Nel corso del primo semestre del 2002, l'Ufficio sanitario, da tempo operante nel Servizio Centrale di Protezione per prestazioni di assistenza medica e psicologica tramite personale specializzato della Polizia di Stato, ha effettuato **40** interventi medici in favore di un testimone, di **8** collaboratori e di **31** familiari.

Nello stesso periodo, **10** testimoni (con **6** familiari) e **19** collaboratori (con **79** congiunti) hanno usufruito, su loro richiesta, di colloqui di sostegno e orientamento psicologico per affrontare problemi e disagi nella vita sotto protezione.

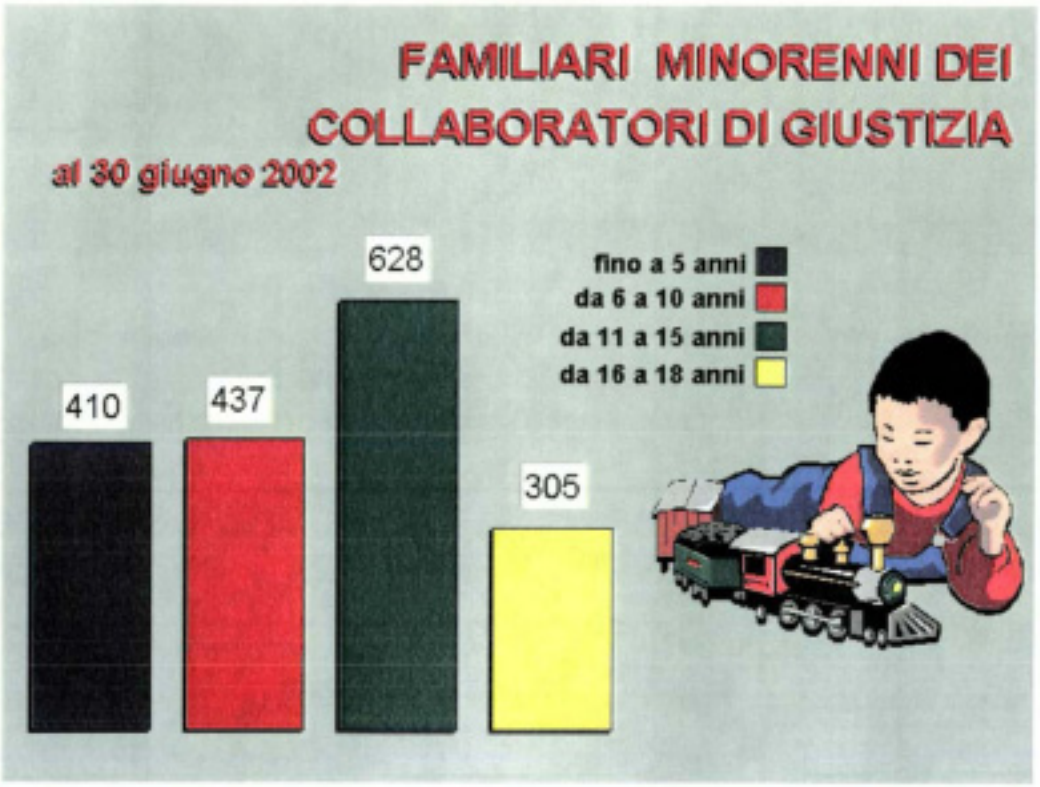
E' stato curato, in particolare, il coordinamento con le strutture sanitarie, che ha avuto, come interlocutore principale, quelle pubbliche, con l'obiettivo di assicurare un'assistenza qualitativamente ineccepibile, garantendo sicurezza e riservatezza.

Tale attività di coordinamento ha coinvolto, oltre le strutture sanitarie tradizionali (Ospedali, ASL, SERT) anche comunità terapeutiche, case famiglia e case alloggio.

Si è profuso un più intenso impegno nei confronti dei minori e dei testimoni, nella consapevolezza che gli inevitabili cambiamenti di vita causati dalla sottoposizione al programma di protezione sono più difficili da accettare per gli appartenenti a tali categorie.

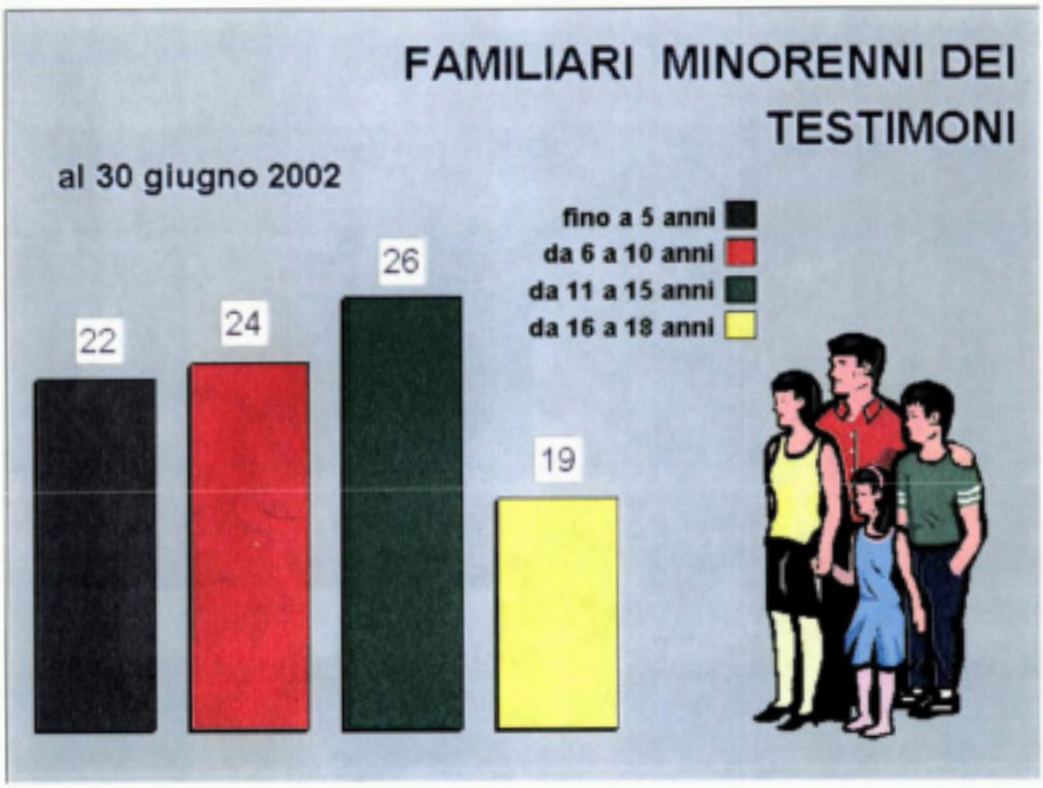
Non è stata trascurata, nel settore del sostegno psicologico, la fase di formazione e ampliamento delle esperienze. A tale scopo, lo *staff* di psicologi del Servizio Centrale di Protezione sta sviluppando, in collaborazione con altri Centri e strutture della Polizia di Stato, studi e ricerche comuni di settore.

c) I minori.



La popolazione minorile presente nel sistema della protezione ammontava, al 30 giugno del 2002, a **1874** unità. Tre minori erano titolari di programma, uno in qualità di collaboratore e gli altri due di testimoni. Gli altri erano familiari, suddivisi in **910** maschi e **870** femmine per i collaboratori e **55** e **36** per i testimoni.

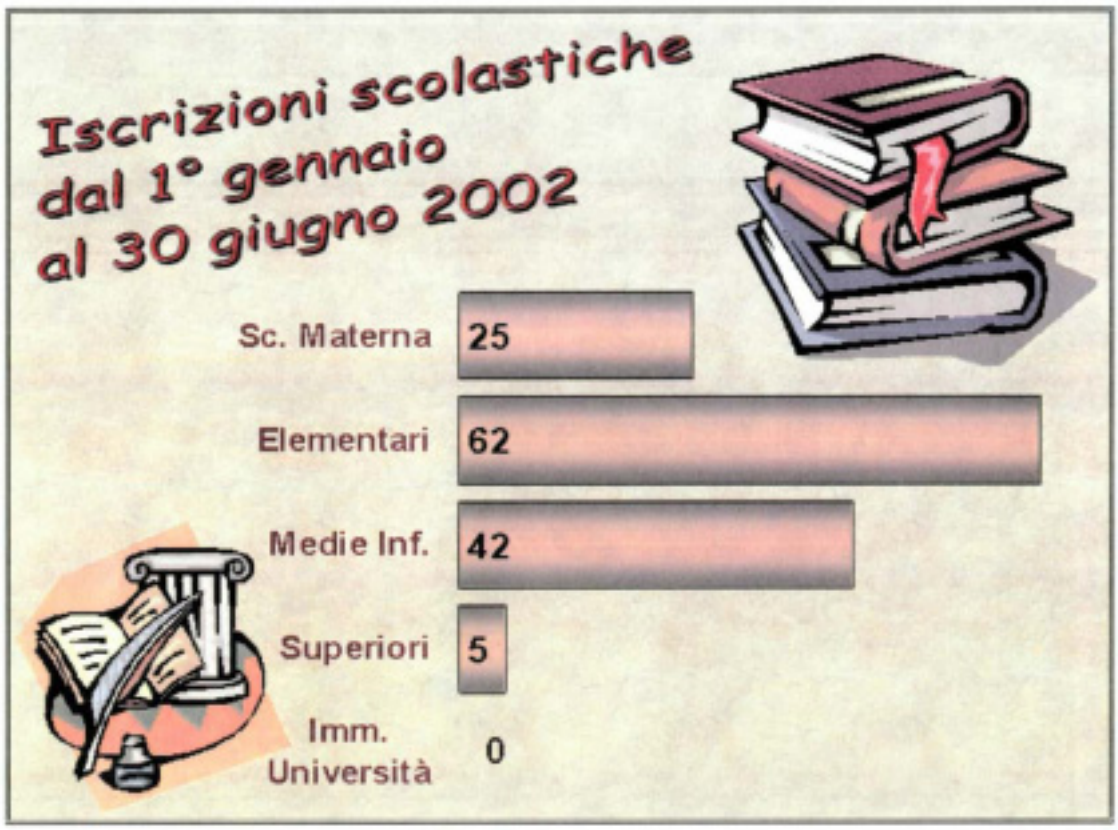
La fascia di maggior incidenza era quella fra gli undici e i quindici anni di età, che annoverava **628** congiunti di collaboratori e **26** di testimoni. Quella meno numerosa andava dai 15 ai 18 anni, con **305** familiari di collaboratori e **19** di testimoni.



Il numero complessivo dei minori è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al precedente semestre, in cui erano 1877.

Il Servizio Centrale di Protezione ha concentrato la propria attenzione nel garantire ai minori sottoposti a speciali misure di protezione il regolare accesso all'istruzione scolastica, attraverso l'ormai collaudato sistema delle iscrizioni con nominativi di copertura.

Nel periodo in esame, le iscrizioni sono state **134**, secondo la distribuzione rappresentata nel grafico che segue.



Anche la situazione dei minori nei rapporti familiari è stata oggetto di una peculiare osservazione e di interventi mirati. Le difficoltà di inserimento nel sistema della protezione, soprattutto i radicali cambiamenti di vita imposti dai trasferimenti di nuclei familiari in cui spesso erano già presenti situazioni di tensione, si ripercuotono sovente con maggiore incidenza sui soggetti più giovani.

Come risultato di tale azione, **25** minori sono stati assistiti, nel semestre in esame, con interventi di sostegno psicologico da parte dell'Ufficio Sanitario del Servizio Centrale di Protezione.

Tali interventi sono inseriti in un quadro di collaborazione permanente con gli Organi della giustizia minorile, in modo da conciliare

le decisioni in materia di affidamento con le esigenze di sicurezza del programma di protezione.

d) Una nuova vita: il reinserimento sociale.

Nel periodo gennaio-giugno 2002, la Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione hanno dedicato un particolare impegno alle capitalizzazioni dei collaboratori della giustizia (per quelle dei testimoni, si riferirà nel capitolo ad essi dedicato).

La capitalizzazione, che consiste nella corresponsione in unica soluzione di una somma corrispondente all'importo annuale delle misure di assistenza, non è un premio o un incentivo all'uscita dal programma, bensì un ausilio finanziario per agevolare un percorso, spesso già iniziato, di reinserimento sociale in condizioni di sicurezza.

Essa viene accordata dalla Commissione nella fase terminale della collaborazione, dopo una valutazione generale del comportamento degli interessati, e previa acquisizione del parere delle Autorità giudiziarie.

A smentire qualsiasi interpretazione su un presunto abbandono dei collaboratori "capitalizzati", a questi ultimi vengono garantite, anche dopo la cessazione del programma, sia la scorta, sia il pagamento delle spese, ogni volta che debbano recarsi in dibattimento.

Nel semestre in esame, la capitalizzazione è stata deliberata nei confronti di **49** collaboratori, rispetto ai 17 dello stesso periodo del 2001.

E', inoltre, proseguita l'attività del Servizio Centrale di Protezione per fornire alle persone sotto protezione gli strumenti amministrativi di accesso al mondo del lavoro, in condizioni di parità con gli altri cittadini.

Essa si è concretata nel rilascio di **195** libretti di lavoro con generalità di copertura a **79** titolari di programma e **116** familiari, e in **215** iscrizioni ai Centri per l'Impiego.

Si è anche provveduto a segnalare alle persone protette oltre **9000** opportunità lavorative presenti sul mercato, offrendo aiuto nella compilazione delle domande e dei *curricula*.

Sono state **27** (**5** collaboratori e **22** familiari, di cui **5** minori) le persone che, nel semestre oggetto della presente Relazione, si sono inserite in attività lavorative, nei settori commerciale, edilizio e turistico.

Si sono adottate anche iniziative per la conservazione e il trasferimento degli impieghi ricoperti anteriormente all'ingresso nel programma. In materia, dovrà essere emanato uno dei regolamenti interministeriali di attuazione previsti dalla legge 45/2001, il cui testo è attualmente sottoposto alla concertazione dei Dicasteri interessati.

In attesa del varo definitivo del provvedimento, **3** familiari di collaboratori sono stati posti in aspettativa, mentre per altrettanti si è perfezionato il trasferimento della sede lavorativa.

Altri **4** congiunti di titolari del programma sono stati iscritti alle Camere di Commercio per intraprendere attività commerciali.

Va osservato che, per i collaboratori, è necessario creare le premesse per il loro inserimento nel mercato del lavoro, tenendo conto delle esperienze professionali pregresse e del regime di misure restrittive della libertà cui sono, talvolta, sottoposti.

Nel caso dei testimoni, si tratta spesso di ricostruire un'attività professionale preesistente o, qualora ciò non sia possibile, individuarne una di livello analogo.

Per quanto riguarda i familiari, tra i quali prevalgono i minorenni, lo sforzo intrapreso dagli Organi della Protezione è quello di porli in grado di accedere all'istruzione e alla formazione professionale in condizioni di parità con gli altri cittadini, in modo da favorire un completo affrancamento dagli influssi criminogeni cui si sono trovati esposti nella famiglia di origine.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI DEL PROGRAMMA: TIPOLOGIA E CONSEGUENZE

L'art. 13 quater della legge 13/2/2001, n. 45 elenca sistematicamente le cause che possono portare alla revoca del programma di protezione.

Esse consistono, in linea generale, nel mancato rispetto degli impegni di rendere le dichiarazioni necessarie alla redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione e di specificare i propri beni patrimoniali, nella perpetrazione di delitti e nell'inosservanza delle regole del programma di protezione.

La relativa sanzione della revoca del programma avviene con provvedimenti motivati da parte della Commissione Centrale, dopo aver acquisito i pareri, non vincolanti, delle Autorità giudiziarie.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato **30** persone, tra collaboratori e familiari, che si sono resi responsabili, alcuni più volte, di comportamenti violatori.



Questi ultimi sono stati, in tutto, **41**, **12** dei quali si sono concretati in reati. Si è trattato in 3 casi di delitti contro la persona, in 6 contro l'amministrazione della giustizia e in altri 3 in reati di altro genere. Le altre segnalazioni hanno riguardato infrazioni alle regole di comportamento del programma di protezione.

Rispetto al secondo semestre del 2001, si è verificato un calo sia del numero delle violazioni (che erano state 75, di cui 20 reati) sia del numero dei loro autori (che ammontava a 39)

Per tali motivi, la Commissione ha revocato o non prorogato **17** programmi di protezione. Nel precedente semestre, tale decisione era stata adottata in 12 casi.

E' doveroso chiarire che il soggetto destinatario della revoca non rimane privo di qualsiasi tutela. La Commissione provvede infatti a segnalare la sua posizione alle Autorità di pubblica sicurezza per l'eventuale adozione di misure ordinarie, ritenendo che, alla luce di una valutazione che la legge le conferisce in via esclusiva, queste ultime siano sufficienti a fronteggiare possibili rischi.

Ha avuto eco sui *mass media* la vicenda di due fratelli testimoni, titolari di un panificio. I predetti hanno assunto sin dall'inizio un atteggiamento violentemente ostile nei confronti del personale addetto alla loro protezione, presentando inoltre richieste insostenibili di benefici in denaro, alloggi in alberghi di lusso, autovetture blindate e posti di lavoro per loro e i familiari.

Sono stati numerosi gli episodi di violenza verbale e materiale nei confronti delle Forze di polizia, che hanno presentato svariate denunce contro i due fratelli, del tutto intolleranti alle regole comportamentali cui avrebbero dovuto sottoporsi per la propria sicurezza.

I comportamenti si sono progressivamente fatti più gravi e le pretese più onerose. I due, dopo aver compromesso le misure di "mimetizzazione" utilizzando le proprie generalità e rilasciando interviste a giornali e addirittura a tv locali, hanno inscenato proteste eclatanti, anche nei pressi

di sedi istituzionali, per arrivare, nel caso di uno dei due, a barricarsi in un ufficio della Prefettura della località protetta. Solo l'intervento tempestivo degli agenti di polizia ha impedito che l'uomo, che già aveva sparso del liquido infiammabile sul pavimento, appiccasse il fuoco. Per tale fatto, è stato condannato a 9 mesi di reclusione.

L'atteggiamento dei due fratelli ha, di fatto, vanificato l'operato del Servizio Centrale di Protezione, con il quale i testimoni sono tenuti, nel proprio interesse e per la propria sicurezza, a collaborare, secondo gli impegni assunti all'atto dell'entrata nel sistema tutorio.

Le azioni e gli atteggiamenti tenuti dai due fratelli hanno dato luogo a reiterate e gravi violazioni comportamentali ai sensi della legge 45/2001, per cui la Commissione si è vista costretta a decidere la loro estromissione dal programma.

CAPITOLO IV

L'ASSISTENZA AI TESTIMONI

Nel semestre in esame, l'attuazione delle norme introdotte dalla legge 45/2001 in favore dei testimoni di giustizia ha fatto registrare una decisa e positiva variazione di rotta.

Sono pervenute **14** proposte di piano provvisorio, rispetto alle 12 degli ultimi sei mesi del 2001. Due di esse sono state rigettate, una perché ritirata dall'Autorità giudiziaria e l'altra per rinuncia dell'interessato. Nei casi restanti, la Commissione ha autorizzato il piano provvisorio.

Detto Collegio ha anche deliberato, nel primo semestre del 2002, **14** programmi di protezione in favore di altrettanti testimoni, undici dei quali già ammessi al piano provvisorio nel semestre anteriore.

Si è anche dato un forte impulso alle capitalizzazioni in favore dei testimoni. Queste ultime, il cui scopo è dare agli interessati i mezzi economici per intraprendere un'attività lavorativa affrancandosi in tal modo dall'assistenza statale, senza rinunciare alle misure di protezione, sono state deliberate in **8** casi, rispetto ai 4 del primo semestre del 2001 e ai 6 del secondo.

Tale metodo si è rivelato particolarmente utile per coloro che esercitavano un'attività di lavoro autonomo. Per taluni, invece, che lavoravano alle dipendenze di privati, si sono studiate soluzioni di altro genere, quali l'assunzione, in qualità di consulenti, nel Programma Operativo Nazionale per la sicurezza e lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, a cura del Ministero dell'Interno.

Questi risultati sono stati possibili grazie alla scrupolosa attenzione dedicata dalla Commissione a concordare, con gli stessi testimoni, le loro future prospettive di reinserimento sociale. In particolare, si è fatto ricorso, in misura molto maggiore rispetto al passato, alla loro audizione diretta,

che, oltre a costituire un segnale psicologicamente confortante di sostegno, ha consentito di adottare, nei singoli casi, i provvedimenti più efficaci.

Un particolare impegno è stato dedicato anche alle esigenze contingenti dei testimoni durante la loro permanenza nel programma. Sono state puntualmente rispettate le indicazioni legislative di mantenimento del tenore di vita di cui gli interessati usufruivano prima dell'ammissione nel circuito tutorio.

In questa prospettiva, oltre all'erogazione delle misure assistenziali generiche, sono stati forniti, in **23** casi, contributi straordinari per importanti esigenze di vita familiare (nascita di figli, matrimonio, insegnanti di sostegno, asili nido privati, versamenti previdenziali per attività pregresse, estinzione di precedenti debiti).

La Commissione ha anche intrapreso diverse iniziative per applicare nel miglior modo possibile alcuni aspetti innovativi della legge di riforma.

Al fine di determinare con parametri oggettivi il tenore di vita anteriore all'ingresso nel programma, è stata predisposta una scheda, che ogni testimone dovrà compilare all'atto dell'ammissione.

Per le stesse finalità, si è avviato un rapporto di collaborazione con l'Agenzia delle Entrate del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per individuare i mezzi tecnici di valutazione delle condizioni economiche dei soggetti interessati.

E' stato affrontato anche il problema, di risoluzione tutt'altro che semplice, dell'accertamento dei danni alla salute lamentati dai testimoni, in conseguenza dei disagi patiti a causa della sottoposizione al programma di protezione.

A tali fini, è stata conclusa una convenzione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e l'INPS, per sottoporre a visite specialistiche i testimoni che lo richiedano, al fine di giungere ad un'equa definizione del danno.

Le considerazioni fin qui esposte documentano l'elevato grado di sensibilità istituzionale che la Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione, che ne ha applicato con impegno le direttive, hanno dedicato ai testimoni sotto protezione.

Questi ultimi sono, fuori di ogni dubbio, un'importantissima risorsa per lo Stato, sia per il contributo processuale offerto, sia per l'esempio di alto valore morale da loro rappresentato, particolarmente significativo in zone caratterizzate da un forte sfondo di omertà e di condizionamento criminale.

È dunque fondamentale che il testimone non si senta abbandonato dalle Istituzioni, né che viva con esse un rapporto conflittuale, bensì di fiducia e sostegno.

Traendo spunto dalla legge di riforma, è stata avviata una politica in questa direzione, che ha eliminato, quasi completamente, le situazioni di attrito formatesi negli anni precedenti.

La Commissione ha inoltre adottato, talvolta, speciali misure di protezione nelle località di residenza dei testimoni. Questa scelta, scaturita dall'espressa richiesta degli interessati, ha consentito di evitare le difficoltà di ambientamento che i trasferimenti provocano, inevitabilmente, nell'esistenza quotidiana.

Prima di emanare i provvedimenti, la Commissione ha valutato accuratamente le situazioni individuali, acquisendo ogni elemento utile da parte dell'Autorità giudiziaria e delle Forze di polizia. L'analisi è stata condotta nella consapevolezza che il programma è soprattutto uno strumento di sicurezza e tutela.

Questa linea di incentivazione e incoraggiamento delle testimonianze si pone il traguardo di assicurare, in un futuro che si spera prossimo, la permanenza dei testimoni nelle località di origine, nelle realtà in cui sarà possibile garantire adeguate misure di tutela ed assistenza, a suggello delle attività di sfaldamento delle forme di criminalità organizzata in esse radicate.

CAPITOLO V

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Nei precedenti capitoli, si è descritta l'attività svolta dal Servizio Centrale di Protezione nei vari settori di attuazione del programma, quali la schermatura anagrafica, l'assistenza nei rapporti con enti e uffici per le necessità quotidiane, l'organizzazione degli impegni di giustizia.

Queste funzioni vengono svolte in condizioni difficili, sia per le imponenti dimensioni della popolazione protetta, sia per la frequente insorgenza di problemi imprevedibili, che devono spesso essere affrontati e risolti in tempi ridottissimi.

Per assicurare un sostegno migliore alle persone protette, il Servizio è stato articolato, sin dal 1995, in una struttura centrale e 14 uffici territoriali dislocati in altrettante Regioni, denominati Nuclei Operativi di Protezione.

Questi ultimi sono incaricati dell'assistenza diretta nei confronti delle persone sotto protezione. In ottemperanza alle statuizioni della legge 45/2001, all'interno del Servizio è stata attuata, senza attendere il relativo Regolamento di riforma dell'Ufficio, la separazione della gestione dei testimoni da quella dei collaboratori.

Nel semestre in esame, è stato dato un decisivo impulso all'istituzione dei nuovi Nuclei Operativi previsti in Sicilia, Campania, Calabria e Puglia.

Si tratta di un progetto avviato negli ultimi anni. I nuovi Nuclei dovranno curare i vari problemi (patrimoniali, fiscali, amministrativi) che nascono in conseguenza del distacco delle persone sotto protezione dalle località di origine.

Questi compiti erano, finora, svolti dalle Prefetture e dalle Forze di polizia locali, che potranno dunque destinare il personale a compiti di più stretta competenza istituzionale.

I nuovi Nuclei potranno inoltre svolgere un'importante funzione nella tutela di quei testimoni che sono sottoposti, per loro scelta e dopo una valutazione accurata in cui sono coinvolte le Autorità investigative e giudiziarie, a programmi di protezione nelle località di residenza originaria.

Questa soluzione, per ora adottata in pochissimi casi, eviterebbe ai testimoni i disagi di dover ricominciare una nuova esistenza in altri luoghi e costituirebbe un segnale forte, da parte delle Istituzioni, di riconoscimento e incoraggiamento della testimonianza.

I primi Nuclei ad entrare in funzione saranno, nei prossimi mesi, quelli di Catania e Palermo.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha svolto un ruolo di presenza e collaborazione nelle sedi internazionali nelle quali viene trattato il tema dei collaboratori di giustizia.

L'esperienza italiana in merito, unanimemente giudicata fondamentale, costituisce un modello di riferimento per molti Paesi, in particolare per quelli dell'Europa centro orientale in procinto di aderire all'UE.

In concreto, il Servizio Centrale di Protezione ha partecipato, tramite l'invio di un proprio esponente in Polonia, al progetto "Horizontal Phare". Si tratta di un'iniziativa intrapresa da due anni, che coinvolge Italia, Olanda e Gran Bretagna, sotto il patrocinio dell'Unione Europea, e viene coordinata, per il nostro Paese, dal Ministero della Giustizia.

Essa è indirizzata ai Paesi dell'Est europeo e intende fornire indicazioni per adeguare i loro sistemi giudiziari agli *standard* dell'UE. Il metodo è quello di organizzare visite di studio in tali Paesi, affidate ad esperti che redigeranno rapporti di settore. Questi ultimi confluiranno in

una relazione finale, inviata agli Stati interessati come contributo tecnico per le necessarie riforme.

Il Servizio Centrale di Protezione continua inoltre a partecipare al gruppo sulla protezione dei testimoni (intesi in senso generale come soggetti che stanno rendendo dichiarazioni su fatti criminali) organizzato da EUROPOL.

Il gruppo sta contribuendo alla preparazione, da parte di EUROPOL, di un documento, in cui saranno indicate le linee essenziali per l'impostazione e la gestione di un programma di protezione tipo. Il documento vuole essere un ausilio per quei Paesi, che sono la maggioranza, in cui la protezione dei testimoni è in uno stadio di sperimentazione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel primo semestre del 2002, il fenomeno della protezione ha dimostrato la propria attuale vitalità, con la crescita degli ingressi di collaboratori e testimoni.

Una particolare citazione merita il registrato incremento delle capitalizzazioni delle misure di assistenza, che permettono il reinserimento lavorativo a coloro che stanno terminando il percorso di collaborazione.

Il consolidamento delle cennate operazioni costituisce un vantaggio per lo Stato, in quanto consente agli interessati di affrancarsi dall'assistenzialismo passivo e condurre a pieno titolo una vita normale.

Ciò è particolarmente positivo per i testimoni, verso i quali l'impegno delle Istituzioni è di reintegrare, nel più breve tempo consentito dalle esigenze di tutela, una situazione socio-economica compromessa da aggressioni criminali e premiare il coraggio civico della testimonianza.

È da aggiungere che il rapporto equilibrato fra i nuovi ingressi e le uscite è essenziale per il funzionamento del sistema, la cui efficienza sarebbe compromessa da un numero eccessivo di utenti.

Del resto, il Legislatore ha concepito il programma di protezione quale strumento di durata potenzialmente circoscritta nel tempo, come dimostra l'obbligo di verificarne periodicamente la necessità.

Un programma "a vita" , senza prospettive di ritorno ad un'esistenza normale e ad un'attività autonoma, costituirebbe un'anomalia, istituendo, nei fatti, una categoria "protetta" che, certo, non si vuole creare.

Il sistema riformato dalla legge 45/2001 dovrà essere completato dai Regolamenti di attuazione, di cui si fornisce un breve elenco riepilogativo del contenuto e dello stato della procedura.

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). Il testo è stato elaborato ed è in corso la fase di concertazione.

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). Anche di questo testo è stata redatta una prima, avanzata stesura.

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). Il testo del decreto è stato sottoposto all'attenzione dei Dicasteri interessati per la concertazione.

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 collaboratore 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). Alla relativa stesura sta provvedendo un gruppo di lavoro appositamente costituito dai Dicasteri dell'Interno e della Giustizia.

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 preparazione.

E' doveroso sottolineare, in proposito, che le norme in favore dei testimoni, che costituiscono le novità più rilevanti della legge, sono state immediatamente applicate, in quanto non vi era la necessità di attendere il completamento dei predetti Regolamenti.

Il Regolamento sulle speciali misure dovrà definire, in particolare, il ruolo dei Prefetti nell'applicazione delle speciali misure di protezione diverse dal programma.

Queste ultime, pur venendo deliberate dalla Commissione Centrale, non sono di competenza del Servizio Centrale di Protezione, bensì vengono eseguite dal Prefetto nella località di residenza dell'interessato, con i mezzi finanziari previsti dall'art. 17 della legge 82/1991.

Una protezione sul posto avrebbe, soprattutto nel caso dei testimoni, un grande valore dimostrativo della forza dello Stato, e un probabile effetto di incoraggiamento per nuove collaborazioni.

Il bilancio dell'attività del primo semestre del 2002 si può considerare ampiamente positivo: la scelta della collaborazione, come dimostra la media di afflusso, viene considerata ancora gratificante.

Il ricorso alle norme sui testimoni ha consentito di gestire con successo, anche dal punto di vista del reinserimento sociale, le loro posizioni, anche molte di quelle che, nel passato, avevano creato motivi di contenzioso.

In questo particolare settore, la Commissione ha coinvolto i testimoni nella programmazione del proprio futuro oltre la fine della protezione, concordando con loro i passi da compiere.

In altri casi, in cui il programma di protezione era stato applicato in tempi relativamente recenti, esso è stato mantenuto, ma nel contempo si è offerta la possibilità di riprendere, tramite un adeguato sostegno economico, l'attività svolta in precedenza. In tal modo, si sono poste le

premesse per una fuoriuscita non traumatica dal programma, una volta venute meno le necessità di tutela.

Il sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia continua dunque a costituire, nel quadro generale delle misure compensative rivolte al contrasto della criminalità organizzata, un importante strumento. L'opera di riassetto e razionalizzazione dello specifico comparto, avviata con la legge di riforma, sta dando risultati confortanti, destinati a crescere con l'approvazione, il cui *iter* è già positivamente avviato, dei citati Regolamenti ministeriali.

Stampato su carta riciclata ecologica

DOC14-91-4
€ 0,93