ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XCI**
n. **6**

RELAZIONE

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

(Primo semestre 2003)

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

Presentata dal Ministro dell'interno

(PISANU)

Trasmessa alla Presidenza il 20 luglio 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

PREMESSA ..... *Pag.* 5

PARTE PRIMA

IL SISTEMA

CAPITOLO I

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

CAPITOLO II

La Commissione centrale ..... » 14

CAPITOLO III

I numeri della protezione ..... » 17

PARTE SECONDA

L'ATTIVITÀ

CAPITOLO I

LA TUTELA

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

b) La schermatura dell'identità ..... » 28

c) I benefici penitenziari ..... » 29

CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) Le misure economiche ..... *Pag.* 31

b) La tutela della salute ..... » 33

c) I minorenni ..... » 33

d) Il reinserimento sociale ..... » 36

CAPITOLO III

Le violazioni comportamentali ..... » 38

CAPITOLO IV

I testimoni ..... » 40

CAPITOLO V

Il Servizio centrale di protezione ..... » 43

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE ..... » 46

PREMESSA

La Relazione al Parlamento qui presentata analizza l'andamento delle speciali misure di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia nel primo semestre del 2003.

Il documento si pone in una linea di continuità coi precedenti elaborati e intende fornire un panorama, statisticamente documentato, del fenomeno della protezione.

Non è certamente questa la sede per entrare nel merito del sempre vivace dibattito sull'utilità dei collaboratori di giustizia. Il problema andrebbe infatti approfondito in un discorso generale sulla prevenzione e repressione del crimine organizzato.

La Relazione inizia con uno "spaccato" esaustivo del sistema della protezione, con i flussi delle proposte e l'attività della Commissione Centrale nel loro esame e nella verifica dei programmi in corso.

Si passa poi ad un'analisi della composizione della popolazione protetta, con riguardo soprattutto agli ambiti criminali interessati dalle dichiarazioni.

La parte successiva è dedicata all'attività del Servizio Centrale di Protezione nell'attuazione dei programmi speciali.

Un capitolo a parte tratta dei testimoni di giustizia e delle iniziative adottate in loro favore, in un rapporto di continuità e progressivo miglioramento con quelle dell'ultimo biennio.

Il lavoro si conclude con una sintesi dello stato di predisposizione, ormai avanzato, dei Regolamenti di attuazione della legge 13/2/2001, n.45.

Lo scopo del presente lavoro, secondo le linee consolidate in questi anni, è quello di stimolare e sviluppare la riflessione degli osservatori interessati alla materia della protezione e fornire una conoscenza documentata di questo importante settore della politica della sicurezza pubblica.

PARTE PRIMA

IL SISTEMA

CAPITOLO I

LE PROPOSTE DI SPECIALI MISURE

Nel primo semestre del 2003, la Commissione Centrale per le speciali misure di protezione ha ricevuto **52** proposte di piano provvisorio di protezione per collaboratori della giustizia e **4** per testimoni.

Nel semestre precedente, le analoghe proposte per collaboratori e testimoni erano state, rispettivamente, **60** e **8.**

L'istituto del piano provvisorio, che con l'entrata in vigore delle legge 13/2/2001, n. 45, ha sostituito le misure urgenti disposte dal Capo della Polizia, rappresenta spesso il primo impatto con il sistema della protezione.

La sua finalità è assicurare tempestivamente la sicurezza del destinatario e dei suoi familiari, anche attraverso interventi di assistenza economica, in attesa dell'eventuale proposta di programma di protezione da parte dell'Autorità giudiziaria.

Le proposte di piano provvisorio pervenute nel semestre in esame, riferite a collaboratori e testimoni, sono in totale 56, a fronte delle 68 degli ultimi sei mesi del 2002. Non vi è, tuttavia, un calo di grandi proporzioni rispetto al primo semestre 2002, in cui le proposte furono complessivamente 60.

In **12** casi, riguardanti altrettanti collaboratori, la proposta di piano provvisorio è stata seguita, nell'arco del semestre, da quella di speciali misure di protezione.

Nel precedente semestre, ciò si era verificato per 15 collaboratori e 2 testimoni.

Il maggior numero di proposte di piano provvisorio (**15** per collaboratori e **3** per testimoni) proviene dalla Procura della Repubblica di

Napoli, seguita da quella di **Catania** (**8** proposte per altrettanti collaboratori). Anche nel secondo semestre 2002, le due citate Procure erano state quelle che avevano avanzato il maggior numero di proposte (19 quella partenopea e 8 quella catanese).



I dati relativi alle proposte di speciali misure di protezione avanzate nei primi sei mesi del 2003 consentono di rilevare che esse sono, in totale, **58,** a fronte delle 37 del semestre precedente.

Paragonando i dati dei due periodi, si nota che le proposte relative a collaboratori sono passate da 35 a 55, e quelle per i testimoni da 2 a 3.

Per una migliore comprensione del dato, e soprattutto del rapporto tra le proposte di piano provvisorio e quelle di speciali misure, si deve tener conto che, sui 55 collaboratori destinatari di queste ultime, 37 erano già sottoposti al piano provvisorio in virtù di richieste pervenute nel semestre precedente.

Ciò significa che le Autorità giudiziarie hanno analizzato i contenuti delle collaborazioni, ritenendo che esse fossero di tale utilità da meritare una proposta definitiva di programma di protezione.

Altro motivo di riflessione è il fatto che 6 proposte di speciali misure hanno riguardato soggetti che erano già entrati, in passato, nel sistema della protezione, e ne erano stati esclusi.



In tali casi, i predetti hanno fornito nuovi e originali elementi di indagine, che hanno indotto le Autorità giudiziarie a formulare una proposta di programma.

Il maggior afflusso di proposte di speciali misure è giunto dalla Procura di **Napoli,** con **15** proposte, 13 delle quali per collaboratori e 2 per testimoni. La Procura di **Bari** ne ha inoltrate **10, 9** delle quali per collaboratori.

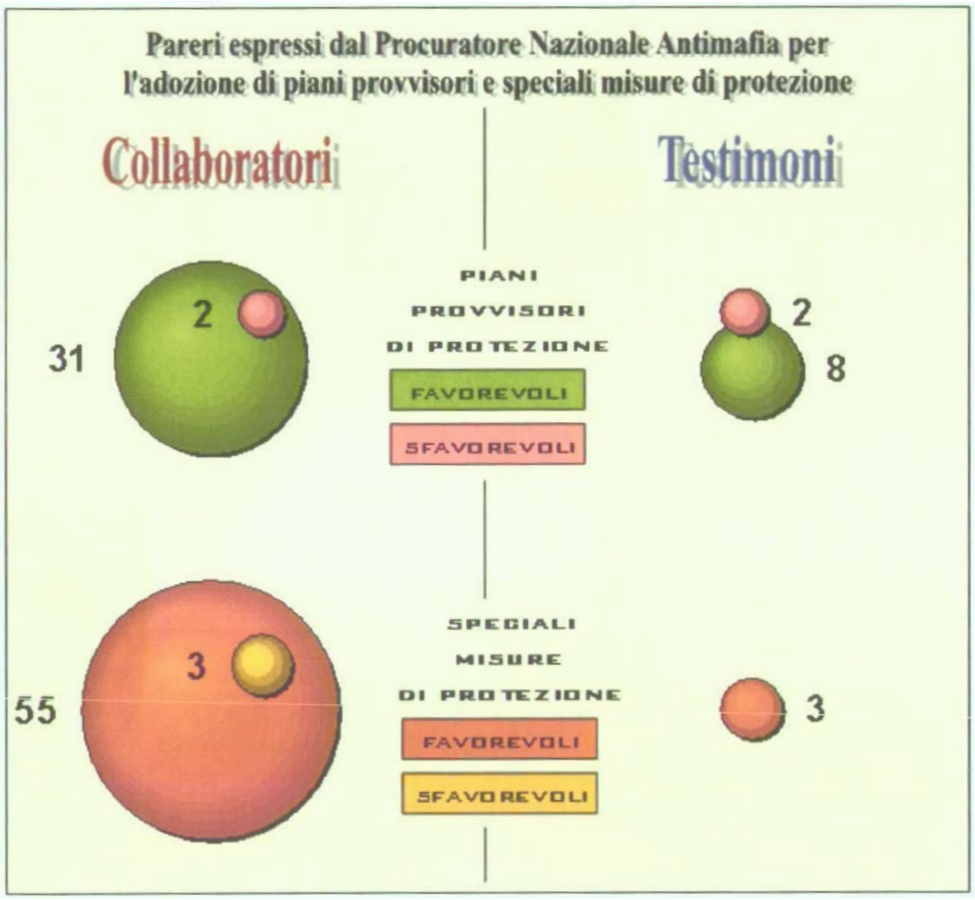
Procure con il maggior numero di proposte speciali misure

Tot.		Collaboratori	Testimoni
15	Napoli	13	2
10	Bari	9	1
6	Catania	6	
5	Caltanissetta	5	
5	Palermo	5	
4	Catanzaro	4	
3	Reggio Cal.	3	
2	Brescia	2	
1	Roma		1

Nel semestre precedente, era stata la Procura di **Catania** ad inoltrare più proposte (7, contro le 6 attuali) seguita da quella di Napoli (4).

Nei primi sei mesi del 2003, si è confermata l'importanza, basata sul monitoraggio dei più complessi fenomeni criminali, dell'attività consultiva del Procuratore Nazionale Antimafia.

In merito alle richieste di piano provvisorio per collaboratori di giustizia, il predetto Organo ha espresso **31** pareri favorevoli e **2** contrari.



Nel secondo semestre del 2002, i pareri favorevoli erano stati **52** e **2** quelli contrari.

Per quanto riguarda i testimoni, i pareri positivi sono stati **8** e quelli negativi **2.**

Nel precedente semestre, se ne erano registrati 2, entrambi favorevoli.

In relazione alle proposte di speciali misure di protezione, il Procuratore Nazionale Antimafia ha espresso 55 pareri positivi in relazione ad altrettanti collaboratori e 3 negativi, a paragone dei 37 positivi e uno negativo del precedente semestre.

In merito alle analoghe richieste riferite ai testimoni, sono pervenuti **3** pareri positivi e nessuno contrario, rispetto ai 4 favorevoli del semestre precedente.

CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

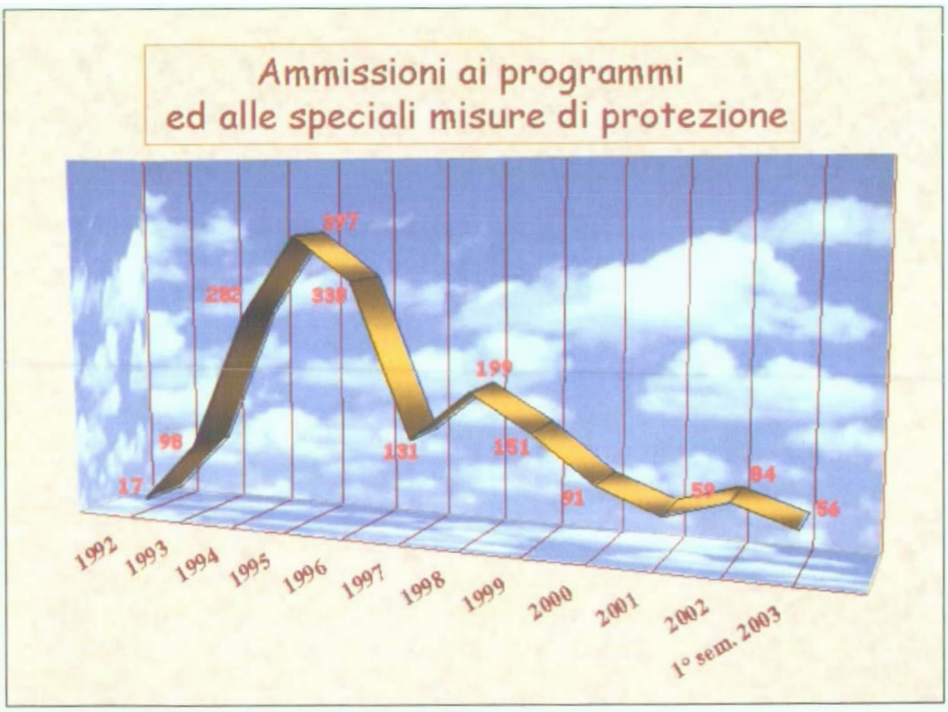
Nelle **35** sedute tenute nel primo semestre 2003, la Commissione Centrale per le speciali misure di protezione ha accolto **43** proposte di ammissione al piano provvisorio in favore di collaboratori della giustizia rigettandone **4.**

Nel precedente semestre, le proposte accolte furono 55 e quelle respinte 4.

Nel medesimo periodo, riguardo ai testimoni, la Commissione ha deliberato **6** piani provvisori, respingendo una sola proposta, per motivi legati alla posizione processuale dell'interessato.

Nel secondo semestre del 2002, erano state accolte 2 proposte di piano provvisorio per testimoni, mentre 5 erano state rigettate.

Per quanto riguarda le speciali misure di protezione, sono stati ammessi **8** testimoni e **48** collaboratori, mentre le decisioni negative sono state adottate nei confronti di **4** testimoni e **12** collaboratori.



Negli ultimi sei mesi del 2002, erano stati ammessi

alle speciali misure 2 testimoni e 17 collaboratori, a fronte di 5 decisioni negative, 4 delle quali aventi ad oggetto collaboratori.

Nel semestre iniziale del 2003, la Commissione Centrale ha sottoposto a verifica **183** programmi di protezione. L'obiettivo era di accertare la necessità del mantenimento del programma, alla luce degli impegni giudiziari, del livello del pericolo e delle possibilità di reinserimento sociale.



Sono stati ulteriormente prorogati **112** programmi di protezione, mentre in **66** casi (58 relativi a collaboratori e 8 a testimoni) è stata disposta l'uscita dal programma tramite la capitalizzazione delle misure di assistenza, pur mantenendo alcuni interventi di sicurezza, tra i quali, in primo luogo, le scorte per gli impegni giudiziari collegati alla collaborazione.

La Commissione ha inoltre svolto un'attività di modifica dei programmi in relazione al numero dei soggetti inclusi. In **49** casi, si è fatto ricorso alla capitalizzazione in favore di nuclei familiari compresi nel programma, ma facenti capo a congiunti del collaboratore.

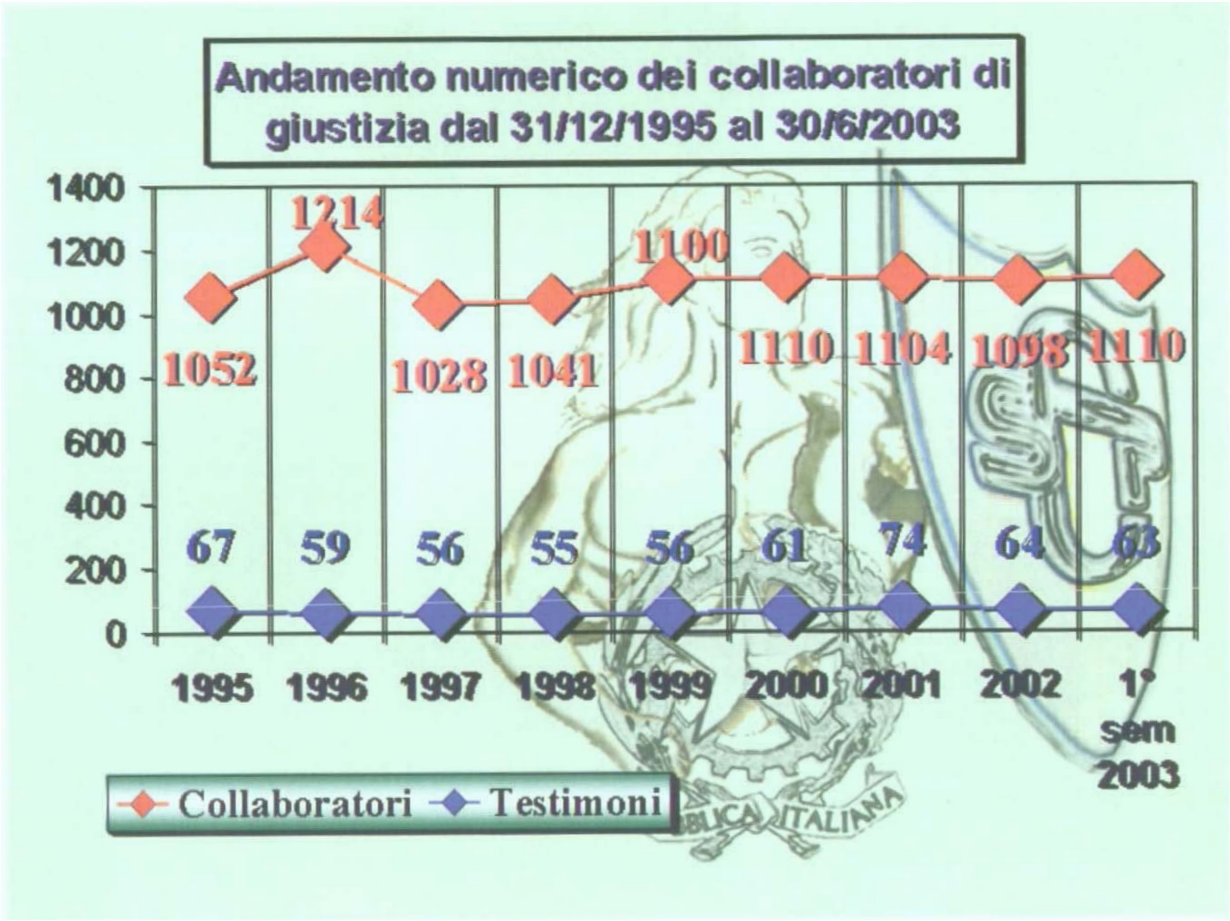
La medesima soluzione è stata adottata per **3** nuclei familiari di testimoni.

Detto Collegio ha inoltre deliberato, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, di estendere il programma a **24** familiari di collaboratori e a uno di testimoni.

CAPITOLO III

I NUMERI DELLA PROTEZIONE

Alla data del 30 giugno 2003, i collaboratori della giustizia sottoposti a provvedimenti di protezione speciale erano **1110** (rispetto ai 1098 del semestre precedente) e i testimoni **63** (a fronte di 64).

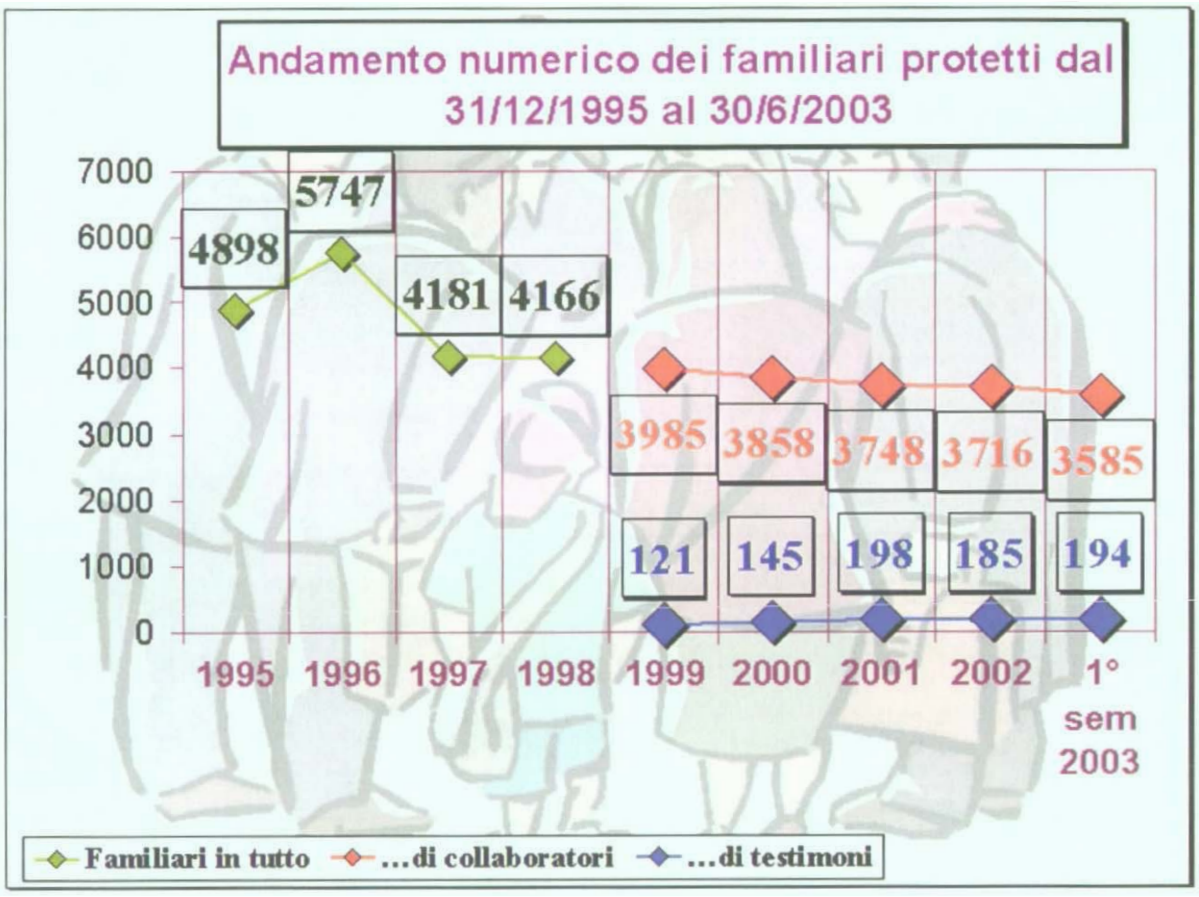


Per quanto riguarda i familiari, si registravano, alla stessa data, **3585** congiunti di collaboratori e **194** di testimoni, in raffronto, rispettivamente, ai 3716 e 185 presenti al 31 dicembre 2002.

Il totale delle persone sotto protezione alla fine del primo semestre 2003 era dunque di **1173** tra collaboratori e testimoni, e di **3779** familiari, per complessive **4952** persone.

Il dato relativo al precedente semestre era invece di **5063** persone, divisi tra 1162 titolari di programma e 3901 familiari.

La comparazione dei dati con quelli del secondo semestre 2002 fa dunque rilevare una crescita del numero dei collaboratori, una sostanziale stabilità di quello dei testimoni (la differenza è di una sola unità), e, in conformità ad una tendenza ormai costantemente registratasi negli ultimi anni, una diminuzione complessiva di quello dei familiari.



L'analisi delle cifre dimostra che, rispetto al secondo semestre del 2002, vi è stato un lieve calo delle proposte di piano provvisorio, che rappresentano spesso la prima tappa dell'ingresso nel sistema, compensato tuttavia da un aumento di quelle di speciali misure.

Queste ultime riguardano, per la maggior parte, soggetti già sottoposti a piano provvisorio nel semestre precedente quello in esame.

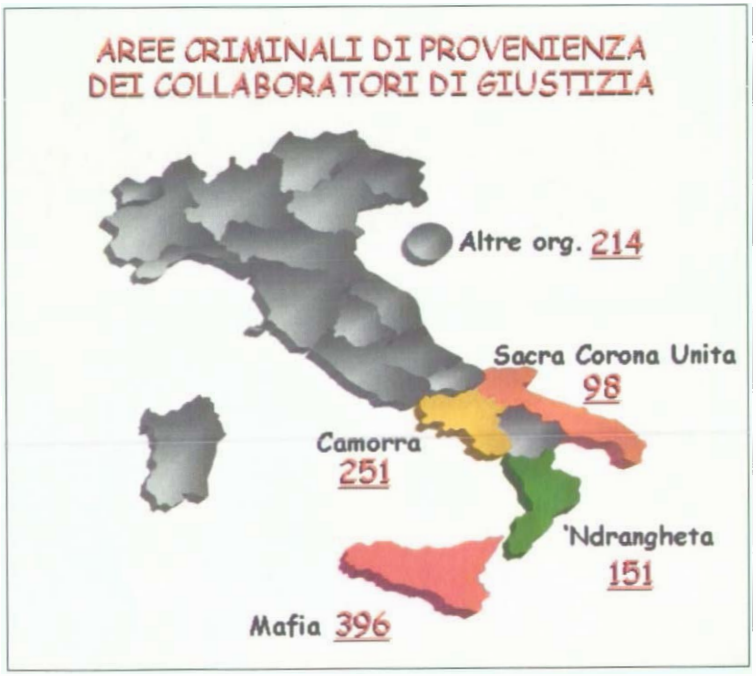
Le collaborazioni dei predetti sono state ritenute valide e originali dall'Autorità giudiziaria, come dimostra l'inoltro della proposta definitiva di protezione.

Si è anche continuato a dare impulso alle capitalizzazioni dei collaboratori (che sono state 58 rispetto alle 62 del precedente semestre) e dei testimoni (8 in raffronto a 11). La capitalizzazione, che consiste in un contributo economico definitivo proporzionato alle misure di assistenza percepite in un determinato periodo di tempo, non è uno strumento premiale, bensì vuole favorire il reinserimento sociale attraverso il raggiungimento dell'autonomia economica.

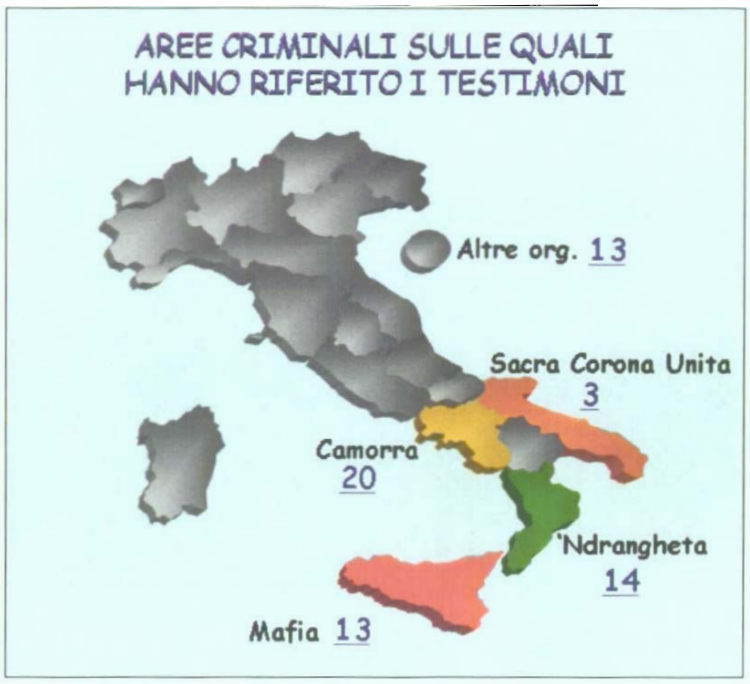
In questo modo, si rende possibile l'affrancamento del titolare del programma di protezione dall'assistenza dello Stato e il suo rientro nella vita di tutti i giorni.

Tale misura non viene tuttavia adottata meccanicamente, ma solo per quei soggetti i cui impegni di giustizia sono in via di esaurimento e che hanno tenuto un comportamento rispettoso delle regole del programma.

Tra i 1110 collaboratori, si nota, rispetto al secondo semestre del 2002, un aumento di quelli provenienti dalla mafia siciliana (**396** anziché 386), come pure per fatti di camorra (**251** a fronte di 242).



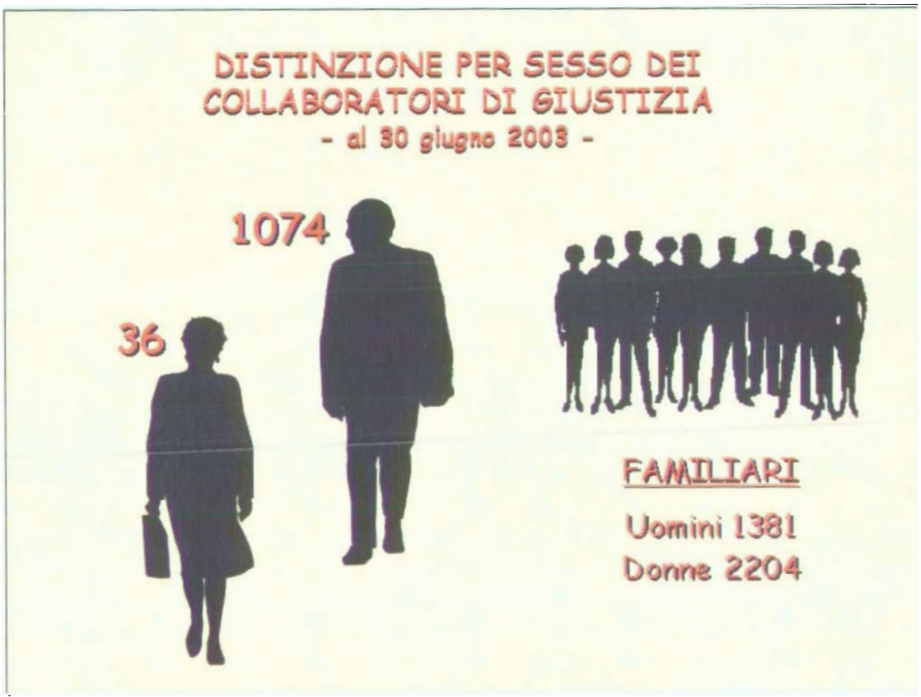
E'cresciuto anche il numero dei collaboratori provenenti da aggregati di Sacra Corona Unita, passati da 96 a **98,** mentre è calato da 157 a **151** quello per episodi di 'ndrangheta, e da 217 a **214** quello per organizzazioni criminali di altro genere e matrice.



Dal confronto con il semestre precedente, emerge che il numero dei testimoni di vicende di 'ndrangheta, Sacra Corona Unita e organizzazioni criminali di vario tipo è rimasto invariato, mentre sono più numerosi i testimoni di camorra (passati da 17 a **20**). Si è inoltre assistito ad una diminuzione da 17 a **13** di quelli di mafia.

La distinzione per sesso dei collaboratori vede una schiacciante prevalenza degli uomini, che ammontano a **1074**, mentre le donne sono **36**.

I collaboratori uomini per fatti di mafia sono **387,** mentre **245** provengono dalla camorra, **201** da vari aggregati criminali, **145** dalla 'ndrangheta e i restanti **96** dalla Sacra Corona Unita.



Le donne collaboratrici sono **36, 13** delle quali provengono da gruppi criminali di varia composizione, **9** da aggregati mafiosi, **6** da 'ndrangheta e altrettante dalla camorra, e altre **2** dalla Sacra Corona Unita.

Molto più equilibrata nel rapporto uomini-donne è la composizione dei testimoni, **36** dei quali sono maschi e **27** femmine. Gli uomini che hanno testimoniato su fatti di mafia sono **10** e le donne **3,** mentre per la camorra, viceversa, le donne sono in maggioranza (**11** contro **9**).

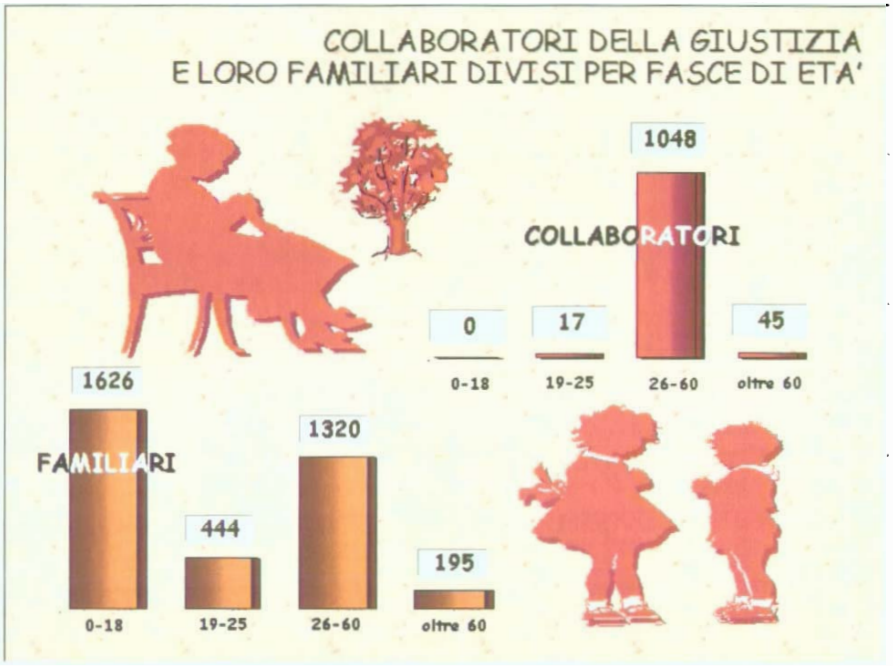


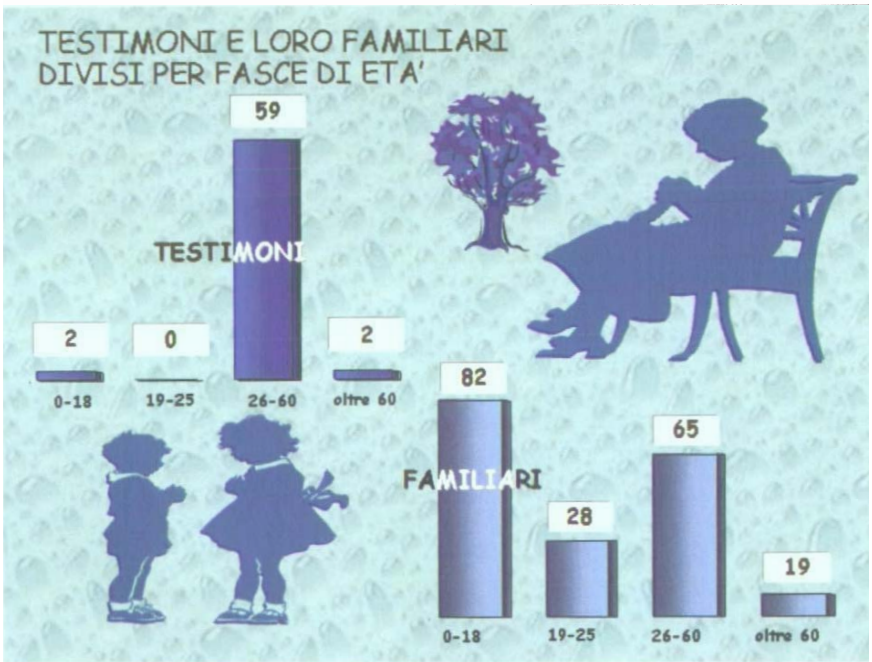
Anche le testimoni donne che riferiscono su organizzazioni criminali di vario tipo superano gli uomini (**8** rispetto a **5**), mentre questi ultimi sono più numerosi per l'area della 'ndrangheta (**9** contro **5**) e della Sacra Corona Unita (in cui i testimoni maschi sono **3** a fronte di nessuna donna).

Nel semestre in esame, è cresciuto da 21 a **27** il numero dei collaboratori e testimoni extracomunitari. Come già nel secondo semestre 2002, il gruppo più numeroso è quello degli africani, che sono aumentati ulteriormente, passando da 9 a **11** (**2** dei quali testimoni).

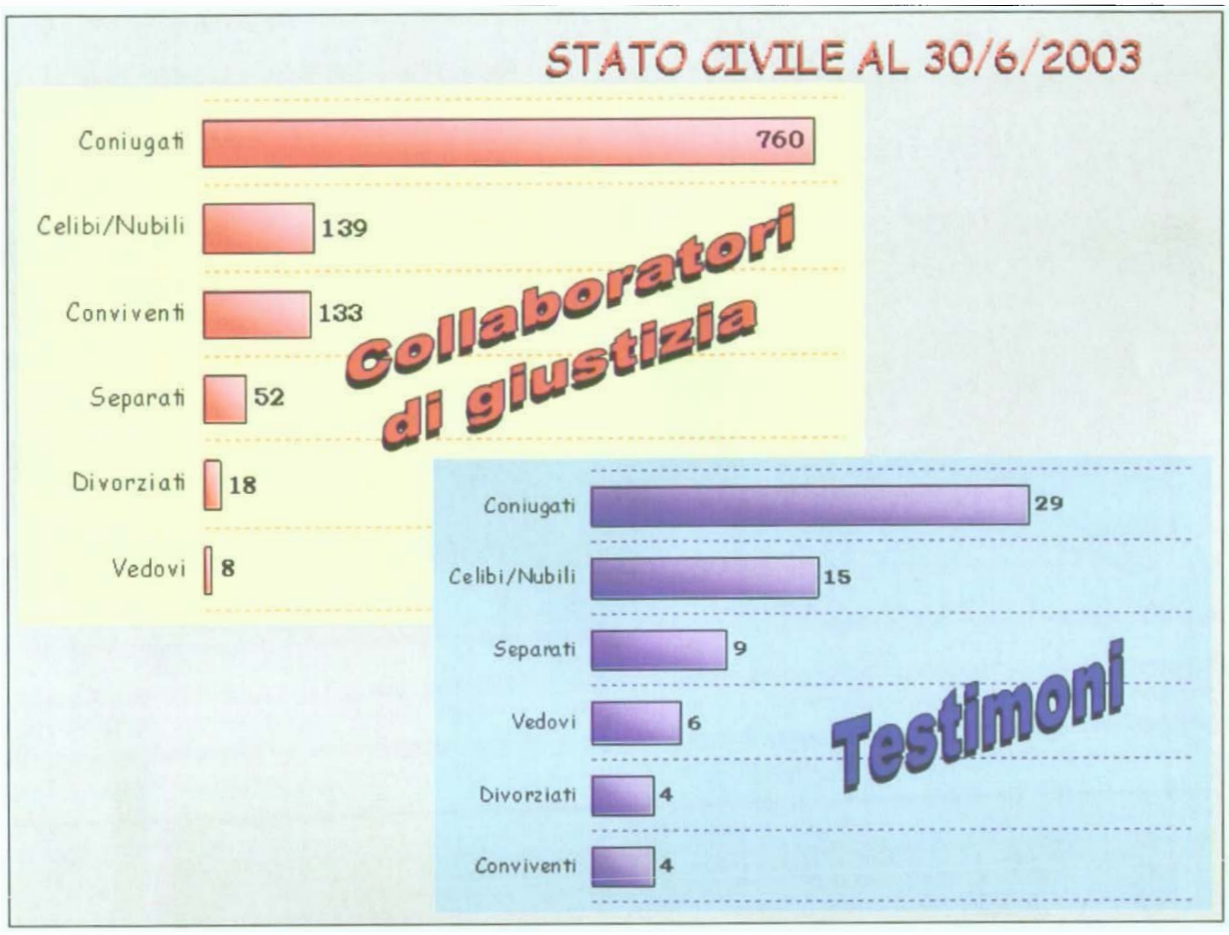
Sono **8** i collaboratori, più un testimone, che provengono dall'area balcanica, mentre un collaboratore e un testimone sono cittadini dell'ex Unione Sovietica e **3** di Paesi sudamericani. Due collaboratori, infine, sono di nazionalità turca e cinese.

Secondo un indirizzo ormai consolidato, la fascia di età della quasi totalità dei collaboratori e testimoni ha un'età compresa tra i 26 e i 60 anni, mentre tra i familiari prevalgono i minori, che rappresentano il 47% del totale.





Lo stato civile dei collaboratori e dei testimoni, rappresentato nel grafico, evidenzia in entrambe le categorie una forte prevalenza dei coniugati.



PARTE SECONDA

L'ATTIVITÀ

CAPITOLO I

LA TUTELA

a) Gli accompagnamenti per impegni di giustizia

Nell'arco di tempo tra il 1° gennaio e il 30 giugno 2003, il Servizio Centrale di Protezione, agendo da tramite tra l'Autorità giudiziaria e le Forze di polizia territoriali, ha organizzato **7727** accompagnamenti per impegni di giustizia di collaboratori e **70** per testimoni.

Non si sono registrate sensibili variazioni rispetto al precedente semestre, in cui vennero predisposti 7743 servizi per collaboratori e 77 per testimoni.

In **1706** casi riguardanti collaboratori e **8** per testimoni, si è fatto ricorso alla videoconferenza, con un incremento complessivo rispetto al secondo semestre del 2002, in cui i servizi furono, rispettivamente, 1517 e 14.

L'incremento è confortante, in quanto la videoconferenza può ridurre i continui spostamenti delle persone sotto protezione per comparire nelle sedi giudiziarie.

Una sensibile riduzione degli spostamenti, abbinata ad una considerevole distanza dalla sede naturale dei processi, conferisce più ampi margini di sicurezza ai soggetti protetti e al personale preposto alla loro tutela.

Tali fattori, unitamente a quello del decremento delle spese di viaggio e missione a causa dei ridotti spostamenti, inducono ad auspicare un sempre maggiore ricorso alle videoconferenze.

Le modalità di effettuazione degli accompagnamenti vengono stabilite dalle Forze di polizia territoriali. Nel semestre in esame, tuttavia, il Dipartimento della Pubblica Sicurezza è intervenuto per impartire alcune

direttive in materia, come, ad esempio, per il transito sulla rete autostradale.

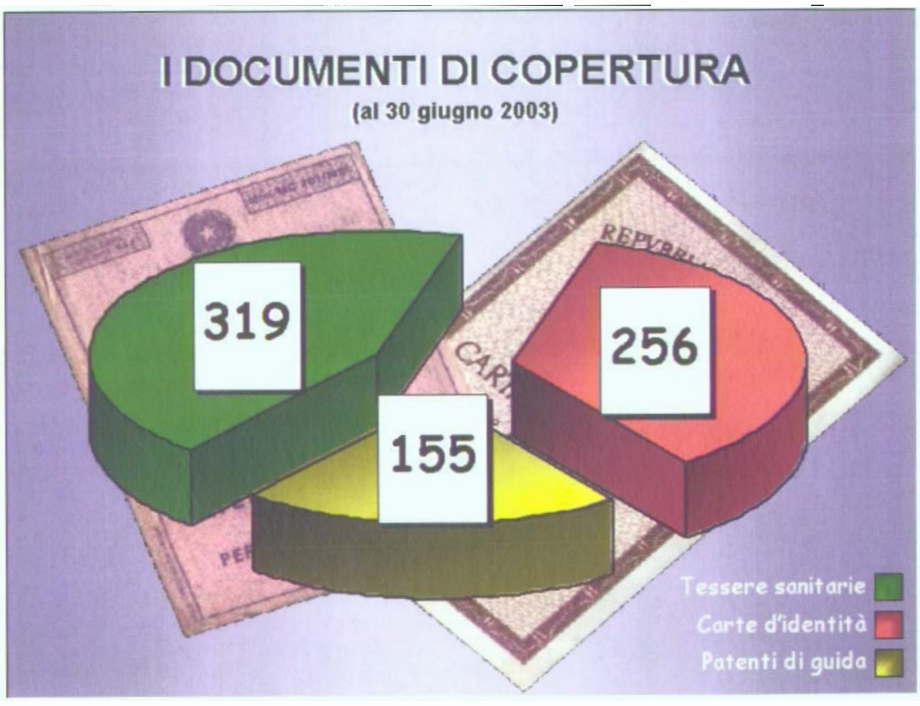
In questo semestre, si è confermata la gravosità dell'onere di risorse umane e finanziarie a carico degli Organi territoriali di Polizia per l'effettuazione dei servizi. La Polizia di Stato ne ha effettuati oltre 2700, mentre 4472 sono stati quelli eseguiti dall'Arma dei Carabinieri e 613 dalla Guardia di Finanza.

Le spese complessive di missione e lavoro straordinario per il personale impiegato hanno superato i due milioni di euro. In merito, è doveroso sottolineare che queste spese sono imputate ai normali capitoli finanziari, mentre quelle di viaggio, vitto e alloggio per la persona protetta sono a carico dei fondi per la protezione speciale.

b) La schermatura dell'identità

Nel semestre oggetto della presente Relazione, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato a fornire i documenti di copertura necessari a proteggere la riservatezza dell'identità delle persone sotto protezione.

In esecuzione di tale attività, sono stati emessi **730** documenti di questo tipo, la cui suddivisione è evidenziata nello schema a lato.



Sono inoltre state curate le procedure di rinnovo di **255** carte d'identità e **15** patenti di guida, con i nominativi reali delle persone

protette, che erano giunte a scadenza durante il periodo del programma.

Si è anche provveduto a **305** trasferimenti di residenza anagrafica delle persone sotto protezione dalla località di origine a poli anagrafici in città preventivamente individuate dal Servizio Centrale e a **27** trasferimenti di pensioni, in modo da permettere ai titolari di riscuotere gli emolumenti in località protetta.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha rilasciato l'autorizzazione al cambio delle generalità per **3** testimoni di giustizia e **5** familiari, nonché per 11 familiari di collaboratori.

Come già evidenziato nella precedente Relazione semestrale, l'applicazione del cambio delle generalità trova difficoltà nei confronti di collaboratori che stanno scontando la pena in regime di detenzione domiciliare o condannati a pene accessorie. Sono allo studio misure per risolvere il problema.

c) I benefici penitenziari

Il grafico che segue rappresenta la posizione giuridica dei 1110 collaboratori della giustizia alla data del 30 giugno 2003.

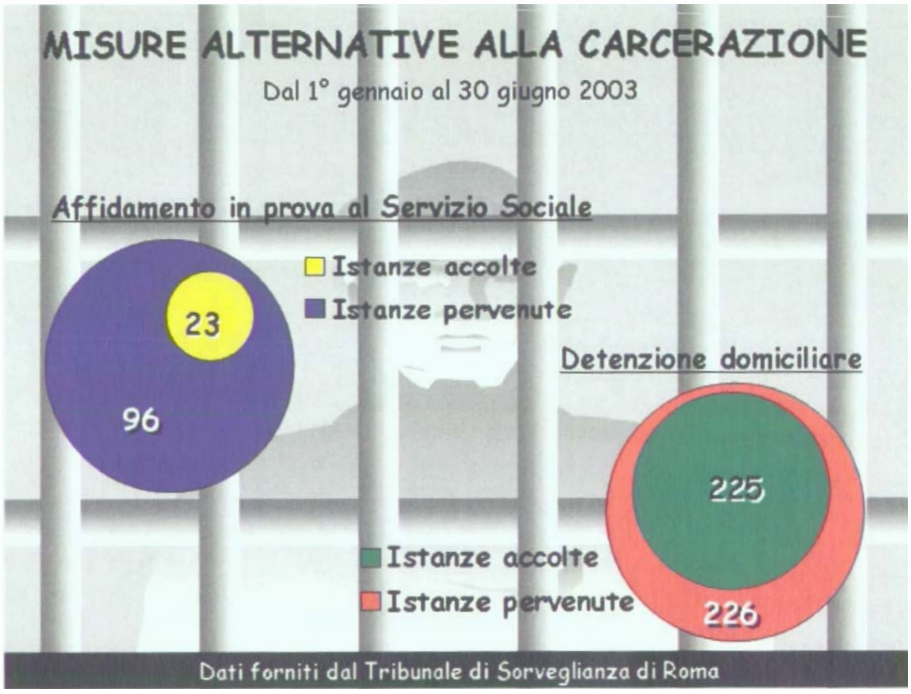


Come è noto, la legge 13/2/2001, n.45, ha introdotto una serie di limitazioni e filtri alla concessione delle misure alternative alla detenzione per i collaboratori di giustizia.

In questa prospettiva, le predette misure, in merito alle quali la decisione spetta alla Magistratura di sorveglianza, possono essere concesse solo a chi ha fornito una collaborazione rilevante e genuina, ha reciso completamente i legami con la criminalità organizzata o eversiva, maturando un ravvedimento per i delitti commessi, e ha scontato in carcere almeno un quarto della pena o dieci anni in caso di ergastolo.

Il Legislatore ha introdotto questi criteri, applicabili, secondo i principi della successione cronologica delle leggi penali, ai collaboratori ammessi al programma di protezione in data successiva all'entrata in vigore della legge 45/2001, per attenuare un eccesso di premialità della precedente disciplina, nella quale non era stabilito alcun periodo minimo di permanenza in carcere per l'accesso alle misure.

Giova soggiungere che la Corte di Cassazione (1° Sezione, sent. N. 30740 del 13/9/2002) ha ribadito la competenza del Tribunale di Sorveglianza di Roma a decidere sulle richieste di benefici penitenziari dei collaboratori ammessi al programma di protezione.



Per tornare ai dati relativi al semestre in esame, il grafico a fianco indica il rapporto tra le istanze di misure alternative alla detenzione pervenute al predetto Tribunale di Sorveglianza e quelle accolte.

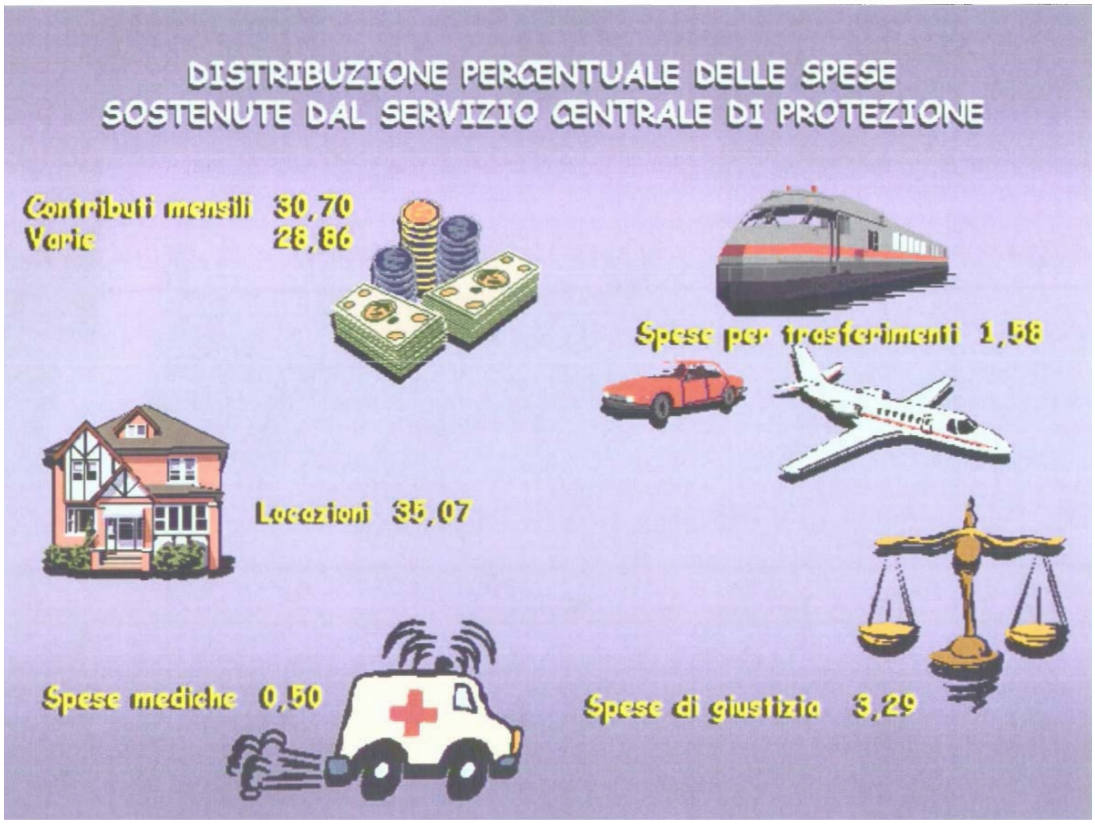
CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) Le misure economiche

Nel semestre iniziale del 2003, la spesa complessiva per l'attuazione delle speciali misure di protezione ha raggiunto la cifra di € 26.501.765, con una diminuzione di € 7.435.237 rispetto al semestre precedente.

La ripartizione percentuale delle spese è riportata nel grafico che segue.



Le voci di maggiore incidenza sono, come nel semestre precedente, quelle relative agli assegni mensili di mantenimento e alle locazioni degli appartamenti. Una quota consistente riguarda anche le spese varie, tra le quali rientrano anche le capitalizzazioni finalizzate al reinserimento sociale

di collaboratori e testimoni, che hanno permesso a questi ultimi di uscire dal programma e iniziare un'attività lavorativa.

Al riguardo, è doveroso specificare che tali capitalizzazioni, che consistono in contributi economici di importo corrispondente alle misure di assistenza economica erogate mensilmente rapportate ad un periodo di tempo predeterminato, non hanno fatto crescere il livello complessivo della spesa.

In merito alle spese per l'assistenza legale, esse, in base ai criteri introdotti dall'art. 6 della legge 13/2/2001, n. 45, che ha modificato l'art. 13, comma 6, ultima parte, della legge 15/3/1991, n. 82, vengono ora liquidate con un decreto del giudice, previo parere del Consiglio dell'ordine degli avvocati.

Nel semestre in esame, sono stati temporaneamente sospesi i pagamenti ai legali per le prestazioni rese in favore dei collaboratori di giustizia, in attesa di un parere, richiesto all'Agenzia delle Entrate, sull'applicabilità ai predetti compensi delle ritenute alla fonte a titolo d'acconto, ai sensi dell'art. 29, comma 5, del DPR 29/9/1973, n. 600.

La questione si presentava particolarmente complessa, poiché le prestazioni dei legali sono formalmente rese ai collaboratori di giustizia, che, in quanto soggetti privati, non sono legittimati ad applicare la ritenuta d'acconto. Il Servizio Centrale di Protezione interviene provvedendo ai pagamenti, ma non in quanto destinatario della prestazione.

L'Agenzia si è espressa in favore dell'applicabilità, per l'avvenire, della ritenuta d'acconto, ritenendo, tuttavia, giustificabili le procedure adottate in passato, per l'obiettiva difficoltà interpretativa delle disposizioni richiamate, con riguardo alla specifica normativa sui collaboratori di giustizia, e per le preminenti esigenze di pubblica sicurezza relative al settore in esame.

b) La tutela della salute

Nel primo semestre del 2003, l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione ha effettuato, ad integrazione dell'operato delle strutture pubbliche, **15** visite mediche che hanno interessato 8 collaboratori di giustizia, 2 testimoni e 5 familiari, provvedendo, altresì, ad un'imponente attività di trattazione e aggiornamento di oltre 3000 pratiche sanitarie di vario genere.

Sono inoltre state effettuate 5 prestazioni ambulatoriali a fini certificativi (per conseguimento e rinnovo patenti di guida e altri adempimenti amministrativi).

I Direttori tecnici psicologi assegnati al predetto Ufficio hanno visitato 167 persone sottoposte al programma di protezione, suddivise in 8 testimoni e 12 congiunti e 33 collaboratori e 114 familiari.

Una particolare attenzione è stata dedicata ai congiunti minorenni, 57 dei quali hanno fruito di interventi di supporto e consulenza.

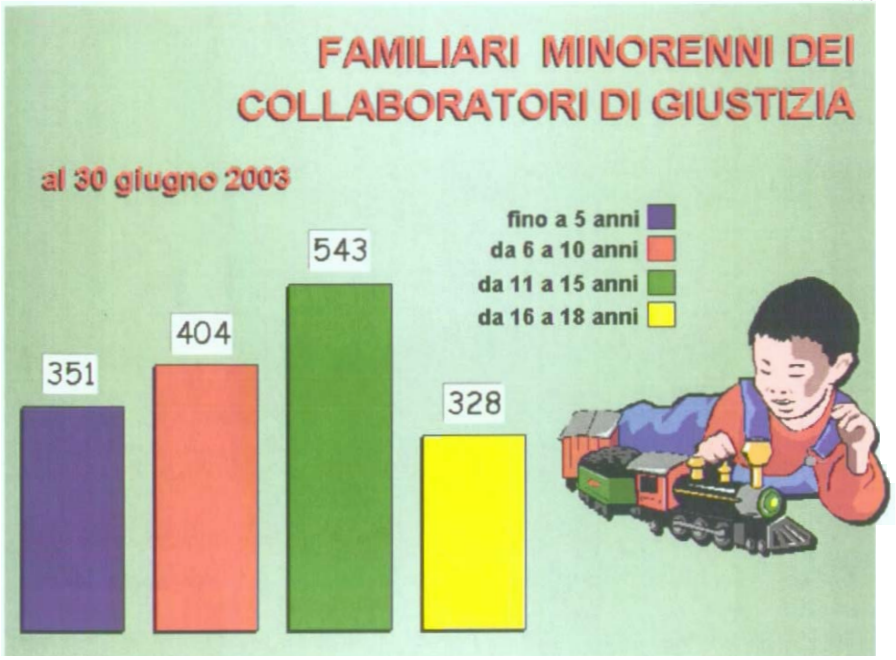
Sono inoltre stati sviluppati i rapporti di collaborazione con le Istituzioni della sanità pubblica (Enti ospedalieri, Asl, servizi sul territorio) per assicurare un'assistenza qualificata senza pericoli per la riservatezza.

I Direttori tecnici psicologi stanno inoltre approfondendo, per ottimizzare ulteriormente le risorse e le professionalità, studi e ricerche in collaborazione con altri Centri e strutture della Polizia di Stato.

c) I minorenni

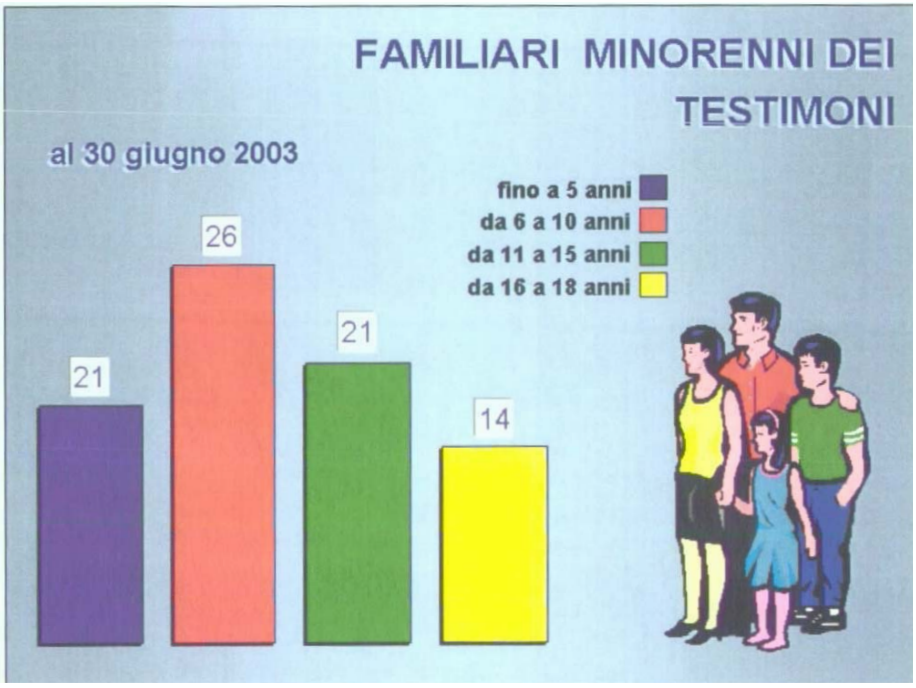
Al 30 giugno 2003, il sistema della protezione accoglieva complessivamente **1710** minori. Due di essi erano titolari di programma di protezione in qualità di testimoni, mentre i restanti **1708** erano familiari suddivisi in **1626** congiunti di collaboratori e **82** di testimoni.

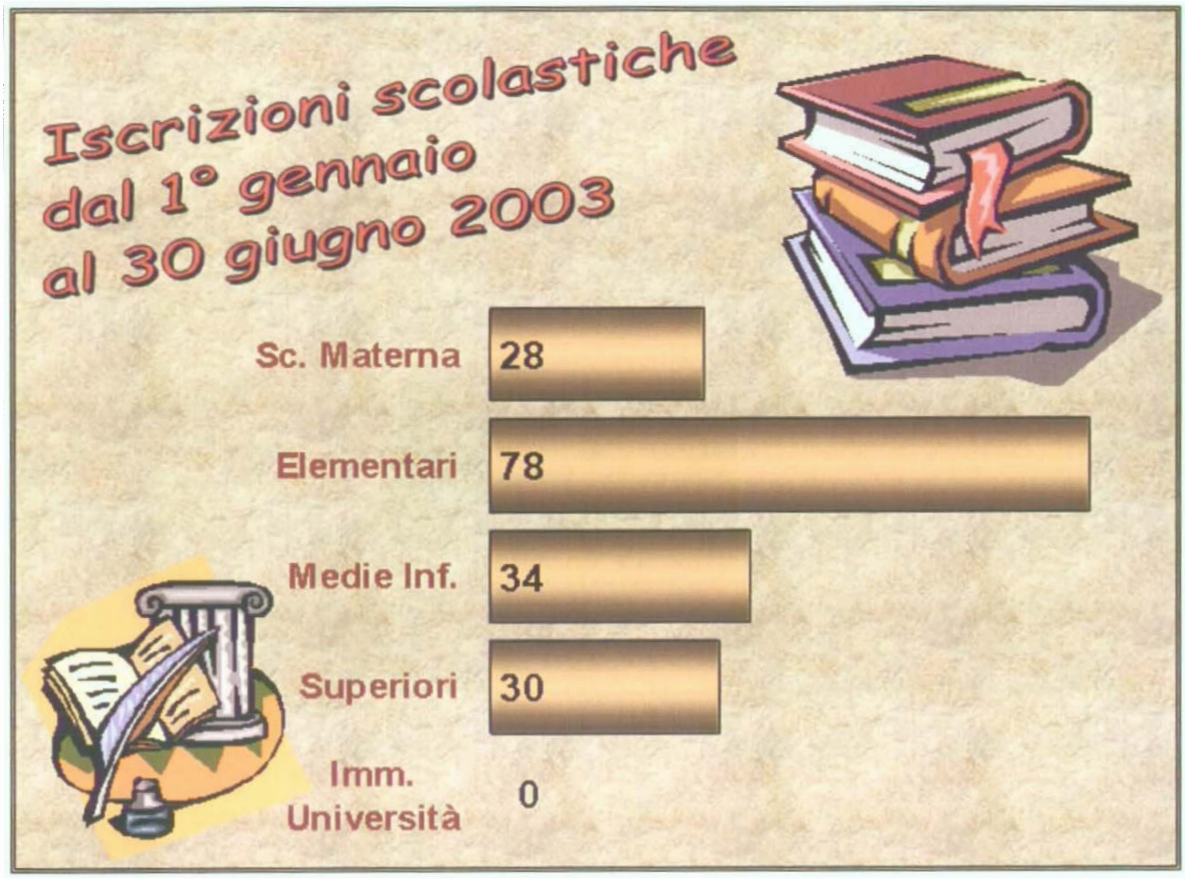
Rispetto al semestre precedente, i minori presenti nella protezione sono diminuiti di 92 unità, pur continuando a rappresentare il segmento più numeroso della popolazione protetta.



La fascia di età più folta è quella tra gli 11 e i 15 anni, con **543** familiari di collaboratori e **21** di testimoni.

L'attività di maggior impegno nell'assistenza ai minori sotto protezione è costituita dalle iscrizioni scolastiche con generalità di copertura, che nel semestre in esame sono state in tutto **170.**





Le relative procedure sono state rese progressivamente più celeri, in modo da ridurre al minimo l'interruzione degli studi nei casi di trasferimenti per motivi di sicurezza.

L'esperienza di questi anni ha evidenziato che i minori sotto protezione incorrono spesso in difficoltà di inserimento nel nuovo ambiente sociale in cui sono stati trasferiti.

Tali difficoltà, che si aggiungono agli inevitabili limiti di riservatezza del programma di protezione, richiedono interventi specializzati di orientamento.

I Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno notevolmente incrementato la loro opera di ausilio e sostegno in questo campo, effettuando, nel semestre in esame, **57** visite di sostegno e orientamento su soggetti minori, eseguite quasi tutte nelle località protette.

Queste forme di intervento troveranno un riconoscimento normativo nel Decreto Interministeriale, attualmente in fase di avanzata predisposizione, previsto dall'art. 13, comma 8, della legge 15/3/1991, n. 82, nel testo modificato dall'art. 6 della legge 13/2/2001, n. 45, che prevede, tra l'altro, la definizione di misure di assistenza specificamente dedicate ai minori protetti.

d) Il reinserimento sociale

Nel primo semestre del 2003, è continuata la politica di capitalizzazioni, finalizzate al completo reinserimento sociale sottoposti a programmi speciali di protezione, che ha visto un deciso impulso nell'ultimo biennio.

Detto istituto, che consiste nella corresponsione in unica soluzione di una somma corrispondente all'importo delle misure di assistenza rapportato ad un arco temporale fino ad un massimo di un quinquennio per i collaboratori e di un decennio per i testimoni, è stato applicato, nel periodo considerato, a **58** collaboratori e a **49** nuclei familiari e a **8** testimoni e **3** nuclei familiari collegati.

Le capitalizzazioni hanno permesso di affrancare molti collaboratori e testimoni dalla parte assistenziale del programma, permettendo loro di acquisire un'autonoma capacità di reddito, senza costituire tuttavia un aggravio per l'Erario.

Va sottolineato che le capitalizzazioni si traducono, in prospettiva, nell'economizzazione di risorse per la finanza pubblica. Esse permettono, infatti, di eliminare le misure di assistenza periodica richieste dal programma di protezione, come i canoni degli alloggi, gli assegni mensili di mantenimento, le spese per trasferimenti e per altre esigenze quotidiane.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre proseguito nella propria attività di agevolazione delle persone protette nell'accesso al mondo del lavoro.

Nel semestre in esame, **40** collaboratori e **29** familiari e **2** testimoni e un congiunto hanno ottenuto sistemazioni lavorative, soprattutto nei settore edilizio, alimentare e dei servizi, tramite la segnalazione di opportunità adeguate da parte del Servizio, che ha provveduto anche a predisporre la documentazione necessaria.

Nell'attività di conservazione e mantenimento del posto di lavoro che le persone sotto protezione ricoprivano prima dell'ingresso nel programma, **2** testimoni e **2** familiari di collaboratori hanno ottenuto il trasferimento dell'impiego in località non a rischio, mentre **2** familiari di collaboratori sono stati collocati in aspettativa.

Al riguardo, si ricorda che questo particolare profilo dovrà essere disciplinato da uno dei Regolamenti di attuazione previsti dalla legge 45/2001.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI COMPORTAMENTALI

L'art. 13 quater della legge 13/2/2001, n. 45, elenca i comportamenti che possono portare alla revoca del programma di protezione da parte della Commissione Centrale, dopo una valutazione sostenuta anche dai pareri dell'Autorità giudiziaria che ha proposto l'interessato e della Direzione Nazionale Antimafia.

Essi consistono, in linea generale, nel mancato rispetto degli impegni di rendere le dichiarazioni necessarie alla redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione e, per i soli collaboratori, di specificare i propri beni. Sono cause di possibile revoca anche la commissione di reati e l'inosservanza delle regole relative alla segretezza del domicilio e dell'identità.

Nel primo semestre del 2003, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato **26** collaboratori della giustizia e loro congiunti che si sono resi responsabili, alcuni più volte, di violazioni comportamentali.

In **21** casi, dette violazioni si sono concretate in reati, mentre in altri **20** consistevano in comportamenti lesivi delle norme di sicurezza.

Tra i reati riscontrati, la maggior parte (12) riguardavano delitti contro il patrimonio e l'amministrazione della giustizia, mentre 4 erano delitti contro la persona.

In conseguenza di tali violazioni, la Commissione ha revocato **5** programmi di protezione in favore di altrettanti collaboratori. La medesima misura è stata adottata nei confronti di un testimone, responsabile di continue e gravi violazioni comportamentali che avevano di fatto reso impossibile, anche a parere della stessa Autorità giudiziaria proponente, la continuazione del programma.

Giova soggiungere che, nel semestre in esame, il giudice amministrativo ha rigettato il ricorso precedentemente proposto da due testimoni contro la revoca del programma di protezione.

La predetta Autorità ha ritenuto infatti legittimo e pienamente motivato il provvedimento della Commissione Centrale, deliberato a causa delle numerose infrazioni, alcune costituenti reato, commesse dagli interessati.



CAPITOLO IV

I TESTIMONI

La Commissione Centrale ed il Servizio Centrale di Protezione hanno proseguito, nel primo semestre 2003, nella loro azione coordinata di applicazione degli interventi di sostegno e reinserimento sociale introdotti in favore dei testimoni di giustizia dalla legge 13/2/2001, n.45.

In particolare, si è intervenuti concretamente per un ulteriore miglioramento delle condizioni di vita dei testimoni, attraverso l'erogazione di 45 tra prestiti senza interesse e contributi economici straordinari, richiesti dagli interessati per esigenze motivate (tra i quali materiali didattici per i figli, particolari cure mediche, spese per matrimoni e battesimi di congiunti inseriti nel programma).

La Commissione ha anche continuato la sua politica di audizione diretta dei testimoni, per meglio comprendere le loro esigenze e concordare soluzioni eque e giuridicamente corrette.

E'stata data una spinta ulteriore alle capitalizzazioni delle misure di assistenza, che, nel semestre in esame, sono state 8, come nel corrispondente periodo del 2002.

Il metodo della capitalizzazione, espressamente previsto, per i testimoni, dall'art. 16 ter, comma 1, punto c) del nuovo testo della legge 82/1991, consente l'erogazione di un contributo finanziario a titolo definitivo anziché l'erogazione periodica delle misure di assistenza.

Esso permette ai testimoni di rendersi economicamente autonomi intraprendendo una nuova attività, mentre vengono mantenuti alcuni interventi di sicurezza, in primo luogo la scorta e l'assistenza legale in occasione degli impegni processuali legati alla testimonianza.

Nella quantificazione della capitalizzazione, la Commissione tiene conto anche del fatto che il testimone abbia percepito altri sussidi pubblici,

in primo luogo da parte del Commissario straordinario antiracket e antiusura.

Sono stati compiuti anche significativi passi in avanti per la realizzazione concreta del comma 3 del citato art. 16 ter, sull'acquisto, da parte dello Stato, dei beni immobili di proprietà dei testimoni in località di origine e che in passato, dopo il trasferimento degli interessati, venivano di fatto abbandonati per l'impossibilità di trovare acquirenti.

A tale proposito, è stata inviata all'Agenzia del Demanio, con cui sono stati instaurati accordi in merito, la documentazione relativa ai primi due casi, in modo che il predetto Ente possa procedere alla valutazione delle proprietà e al successivo acquisto.

Nel contempo, prosegue l'applicazione della convenzione con l'Istituto nazionale per la Previdenza sociale sull'accertamento del danno biologico lamentato da alcuni testimoni di giustizia a causa dei disagi per l'allontanamento dalle località di origine.

Quest'ultimo aspetto si inserisce nel più vasto problema della possibilità di applicare le speciali misure di protezione senza trasferire gli interessati.

La Commissione Centrale ha optato per tale misura in pochissimi casi, per venire incontro alla volontà dei testimoni e dopo un'attenta valutazione condotta con le Autorità giudiziarie e gli Organi di pubblica sicurezza.

Nel semestre in esame, un provvedimento di predisposizione delle speciali misure di protezione nella località di origine del loro destinatario è stato adottato per un solo testimone, dopo aver acquisito tutti gli elementi disponibili sulla situazione.

La protezione dei testimoni presso il loro domicilio trasmette certamente un messaggio di alto contenuto civico, perché essi divengono veri e propri punti di riferimento per la società civile e costituiscono un segnale dell'impegno dello Stato per il ripristino e il mantenimento della legalità in zone ad alta densità criminale.

E' tuttavia doveroso considerare che una scelta del genere richiede alle Forze di Polizia un imponente onere per la vigilanza dell'abitazione, e, spesso, del luogo di lavoro del testimone e dei congiunti, nonché per la tutela in occasione di ogni spostamento.

Un simile impegno di risorse umane e mezzi è stato in parte diminuito ricorrendo alla predisposizione di opere di difesa passiva degli immobili.

Anche con l'ausilio di una soluzione siffatta, l'attuazione delle speciali misure in località di origine richiederà in futuro un approfondito esame dei casi singoli.

CAPITOLO V

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Nel primo semestre del 2003, sono entrati in funzione i Nuclei Operativi di Protezione di Palermo e Catania, prima tappa del progetto complessivo che prevede, entro l'anno 2004, l'apertura di altri tre Nuclei competenti per la Campania, la Calabria e la Puglia.

I nuovi Nuclei dovranno occuparsi prevalentemente dei problemi, in massima parte attinenti a rapporti civili, fiscali e patrimoniali, originati dai trasferimenti delle persone protette.

La scelta della collocazione territoriale dei nuovi Nuclei deriva dalla constatazione che oltre il 90% dei soggetti sotto protezione proviene dalle Regioni indicate, in cui la gestione delle predette situazioni era affidata alle Prefetture e agli Organi di Polizia.

L'istituzione dei Nuclei consentirà di liberare questi ultimi da tali compiti e di impiegare sul territorio le risorse umane e materiali risparmiate.

E'stata inoltre definitivamente completata la separazione, all'interno del Servizio Centrale di Protezione, tra gli Uffici che gestiscono i collaboratori e quelli che amministrano i testimoni. Si tratta di una indicazione contenuta nel nuovo testo dell'art. 14 della legge 82/1991, che è stata tradotta in pratica con anticipo rispetto all'emanazione del Decreto Interministeriale di riorganizzazione del predetto Servizio.

Un'altra innovazione di rilievo apportata nel primo semestre del 2003 è la revisione integrale del sistema informatizzato di gestione del Servizio Centrale di Protezione, aumentando la celerità dell'elaborazione e dello scambio di dati e la loro sicurezza da interferenze esterne.

Nello stesso periodo, sono stati riveduti e rielaborati i modelli di corrispondenza con gli Enti esterni, soprattutto alla luce delle novità introdotte dalla legge 45/2001, facilitandone la redazione e la lettura.

Riguardo alla formazione del personale, è stato programmato, per il mese di ottobre 2003, un corso di formazione e aggiornamento del personale degli Organi di polizia territoriali che si occupano della tutela e della sicurezza dei collaboratori e testimoni di giustizia.

L'iniziativa riveste un carattere di assoluta novità, essendo indirizzata al personale, che, pur appartenendo alle tre principali Forze di polizia, è inserito negli organici delle Questure e dei Comandi Provinciali, e non fa quindi parte del Servizio Centrale di Protezione.

Esso svolge tuttavia un ruolo fondamentale nel sistema tutorio, soprattutto perché ha il compito di effettuare i servizi di accompagnamento delle persone protette, tra i quali rivestono particolare importanza quelli per impegni di giustizia.

Il corso in argomento ha l'obiettivo di migliorare la professionalità degli operatori e di informarli compiutamente sui nuovi sviluppi legislativi del settore.

Sul versante internazionale, EUROPOL ha richiesto la partecipazione di un relatore del Servizio Centrale di Protezione per un convegno sull'assistenza psicologica ai testimoni sotto protezione, in programma a Riga (Lettonia) per il mese di ottobre 2003.

Al convegno parteciperanno i vertici delle Unità di protezione testimoni dei Paesi aderenti ad EUROPOL, nonché, in qualità di osservatori, le Autorità di Polizia di alcuni Paesi dell'Europa orientale.

In previsione del semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea, il Servizio Centrale di Protezione ha presentato, nel marzo 2003, un progetto di seminario sulla protezione dei testimoni, aperto a rappresentanze dei Paesi membri, e ad alcuni Paesi terzi.

Il progetto si inserisce nell'ambito del programma AGIS dell'Unione Europea, finalizzato all'approfondimento della cooperazione fra Stati nel settore dell'ordine pubblico e della lotta alla criminalità.

Gli Organi comunitari responsabili del programma AGIS dovranno valutare la presenza dei requisiti di fattibilità dell'iniziativa e dare l'autorizzazione ad usufruire dei finanziamenti, erogati dall'Unione, necessari per il suo esito.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'afflusso di collaboratori e testimoni registrato nel primo semestre del 2003 si è rivelato, dal punto di vista quantitativo, in linea con quello dell'ultimo triennio.

Le innovazioni introdotte dalla legge 45/2001, ed, in particolare, quelle che fissavano criteri più severi per l'ammissione al programma di protezione, non hanno provocato, come qualcuno aveva ipotizzato, un calo dei collaboratori.

Sotto questo profilo, la legge ha raggiunto uno dei suoi obiettivi principali, che era quello di selezionare rigorosamente le collaborazioni e destinare alla protezione speciale solo quelle maggiormente significative per il contributo probatorio dato alle Autorità giudiziarie e per il livello del pericolo.

L'azione della Commissione Centrale ha contribuito in misura decisiva al raggiungimento di tale risultato. Detto Collegio ha infatti analizzato scrupolosamente ogni caso, richiedendo, all'occorrenza, nuovi elementi all'Autorità giudiziaria e, spesso, ricorrendo all'audizione dei magistrati competenti.

Gli ambiti criminali maggiormente interessati dalle dichiarazioni dei collaboratori di giustizia restano, come in passato, quelli della mafia e della camorra. I collaboratori provenienti da gruppi criminali di tale matrice sono aumentati, rispetto al secondo semestre del 2002, dimostrando che il fenomeno è tutt'altro che in calo.

Anche i testimoni di camorra sono cresciuti di tre unità, rispetto allo scorso semestre, dimostrando che la particolare attenzione che la legge 45/2001 riserva a tale figura può costituire un incentivo alla testimonianza.

A tale proposito, la Commissione Centrale ha dedicato, nell'ultimo biennio, molta attenzione ai testimoni di giustizia, operando una decisa sterzata rispetto al passato.

Nello spirito della riforma dl 2001, la Commissione ha proceduto all'audizione diretta di quasi tutti i testimoni, concordando con essi forme di reinserimento sociale compatibili con la sicurezza e non penalizzanti rispetto alle condizioni di vita anteriori all'ingresso nel programma.

In tal modo, si è raggiunto un equilibrato rapporto tra gli ingressi e le uscite dal programma di protezione, che consente una migliore efficienza complessiva del sistema.

L'impianto normativo della legge 45/2001 potrà essere completato con l'emanazione dei regolamenti attuativi, di cui si fornisce, di seguito, un elenco riassuntivo.

1. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze, sulla riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione, nel rispetto della suddivisione in Uffici di gestione separata per collaboratori e testimoni (art. 14, comma 1, della legge 82/1991 modificato dall'art. 9 legge 45/2001). Il testo è in corso di redazione.

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). E' stata predisposta una bozza per la quale occorrerà il definitivo parere del Ministero della Giustizia.

3. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello della Giustizia, sulla conservazione e trasferimento del posto di lavoro per le persone sotto protezione, e le specifiche modalità di assistenza e reinserimento sociale dei minori (art. 13 comma 8 legge 82/1991, modificato dall'art. 6 legge 45/2001). La relativa bozza è attualmente in fase di revisione presso l'Ufficio Affari legislativi e relazioni parlamentari, che sta acquisendo i pareri di tutte le amministrazioni interessate (Giustizia, Istruzione, Lavoro, Dipartimento della Funzione Pubblica, Economia e Finanze).

4. Decreti del Ministro dell'Interno, di concerto con quelli dell'Economia e Finanze, della Giustizia e della Difesa, di definizione delle modalità di versamento e trasferimento del denaro e dei beni dei collaboratori di giustizia e relativa destinazione (art. 17 bis, comma 3, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001) e sulla definizione della quota di tali beni da destinare all'attuazione delle misure di protezione e di quella che confluirà nelle elargizioni per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (art. 12 sexies della legge 7/8/1992, n.356, in materia di contrasto alla criminalità mafiosa, come modificato dall'art. 24 della legge 45/2001). Il testo sarà pubblicato nel secondo semestre 2003.

5. Decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con quello dell'Interno, sulle misure per il trattamento penitenziario dei collaboratori della giustizia (art. 17 bis, comma 2, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001). Il testo è in fase di elaborazione da parte del Ministero della Giustizia

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

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

Una volta approvati i nuovi Regolamenti, si potranno verificare con maggior precisione i risultati delle novità apportate dalla legge 45/2001 sul sistema della protezione.

Si può tuttavia ritenere positiva l'esperienza di questo primo biennio di operatività della legge, grazie al congiunto e coordinato impegno di tutte le componenti istituzionali coinvolte, a vario titolo, nelle tematiche dei collaboratori e testimoni di giustizia.