

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI
n. 2

RELAZIONE

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

(Primo semestre 2007)

*(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

(MARONI)

Trasmessa alla Presidenza il 21 novembre 2008

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	Pag.	5
----------------	------	---

PARTE PRIMA

I NUMERI DELLA PROTEZIONE

CAPITOLO I – L’afflusso delle proposte	»	9
CAPITOLO II – La Commissione Centrale	»	13
CAPITOLO III – Le statistiche	»	15

PARTE SECONDA

L’ATTIVITÀ

CAPITOLO I – La sicurezza:		
a) Le scorte	»	23
b) La mimetizzazione anagrafica	»	24
c) I benefici penitenziari	»	27
CAPITOLO II – La gestione:		
a) I costi	»	29
b) La tutela della salute	»	30
c) I minori	»	32
d) Nuove prospettive: il reinserimento sociale	»	34
CAPITOLO III – Le regole	»	37
CAPITOLO IV – I testimoni	»	39
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	43

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente Relazione descrive l'andamento, nel secondo semestre del 2007, delle speciali misure di protezione previste dalla legge 15/3/1991, n. 82, in favore dei collaboratori e testimoni di giustizia.

Vengono esaminate, nell'ordine, la fase d'ingresso nella protezione, con la provenienza delle proposte di speciali misure di protezione, la loro distribuzione per aree geo-criminali e la composizione della popolazione protetta.

Si passa poi all'esame dell'attività in materia di sicurezza, a quella di schermatura dell'identità, e all'attuazione delle misure di assistenza e reinserimento sociale, con particolare riguardo alla situazione dei testimoni.

Pur avendo privilegiato l'aspetto statistico-informativo, per fornire ai lettori più interessati un panorama documentato del fenomeno, l'ultima parte contiene alcuni spunti di analisi su punti critici del sistema, da sottoporre alla riflessione delle Istituzioni e dell'opinione pubblica.

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

I NUMERI DELLA PROTEZIONE

PAGINA BIANCA

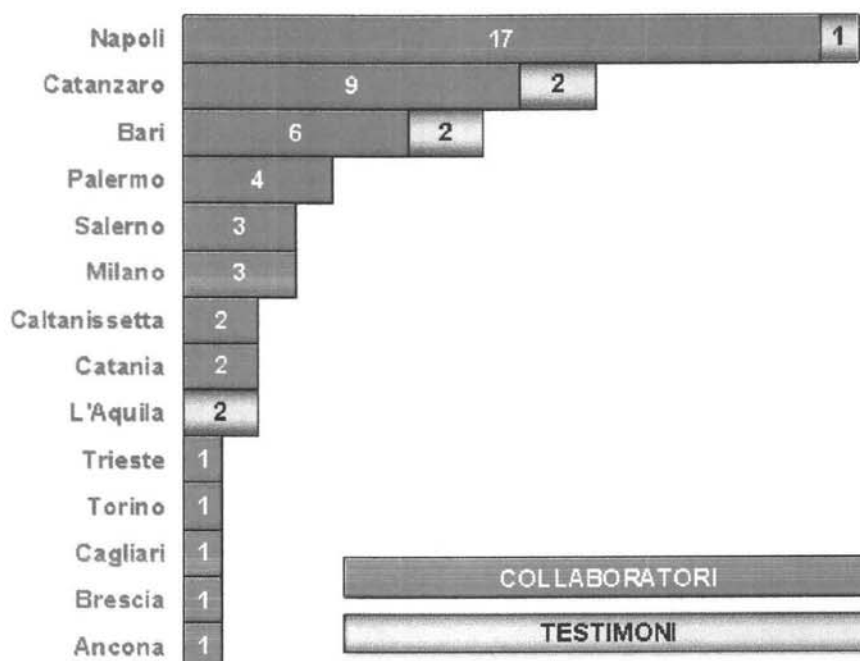
CAPITOLO I

L'AFFLUSSO DELLE PROPOSTE

Nel secondo semestre del 2007, le Autorità giudiziarie hanno inoltrato **7** proposte di piano provvisorio di protezione per altrettanti nuovi testimoni, rispetto alle 10 pervenute nei sei mesi precedenti.

Procure con il maggior numero di richieste di piani provvisori di protezione

dal 1° luglio al 31 dicembre 2007



Rispetto ai dati semestrali del triennio 2004-2006, si evidenzia un decremento, che sarebbe prematuro tuttavia considerare tendenziale. Il flusso delle proposte negli ultimi anni ha fatto registrare numeri anche inferiori a questo, come nel primo semestre 2003 in cui furono solo 4, per poi risalire nei periodi successivi.

Le proposte per nuovi testimoni sono distribuite uniformemente tra le Procure di Bari, Catanzaro e l'Aquila (2 ciascuna), mentre l'ultima arriva da Napoli.

Nel precedente semestre, ben 6 delle 10 proposte erano pervenute da Autorità giudiziarie della Calabria. Di contro, vi era stata una sola richiesta dalla Puglia, rispetto alle due attuali della Procura di Bari.

Del tutto diversa è la situazione dei collaboratori di giustizia, in favore dei quali sono pervenute **51** nuove proposte, a fronte delle 54 del primo semestre.

Il dato, pur leggermente inferiore a quello del primo semestre 2007, è ampiamente superiore a quelli dei semestri del biennio 2005-2006, confermando nel complesso una propensione all'aumento delle collaborazioni con la giustizia.

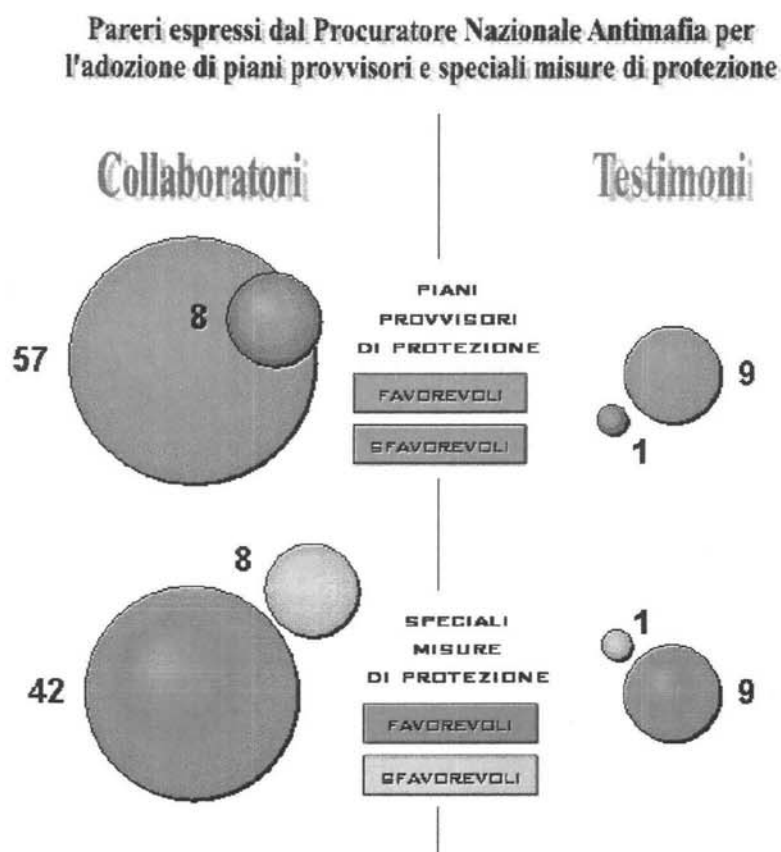
Il ruolo di Autorità giudiziaria trainante per il numero di nuove collaborazioni appartiene ancora una volta alla Direzione Distrettuale Antimafia di Napoli con **17** proposte, rispetto alle 22 dei primi sei mesi del 2007. A seguire, si notano le 9 proposte formulate da Catanzaro (che ne aveva avanzate 6) e le 6 di Bari (7 nel decorso semestre).

In definitiva, tra le 51 proposte per collaboratori, 20 arrivano dall'area geo-criminale della Campania, 9 dalla Calabria, 8 dalla Sicilia e 6 dalla Puglia. Le restanti 8 vengono da Milano (3), Torino, Cagliari, Brescia, Trieste e Ancona (una ciascuna).

A paragone dello scorso semestre, e per quanto riguarda le 4 regioni in cui è maggiormente presente la criminalità organizzata, sono aumentati di una unità i nuovi collaboratori riferibili alla 'ndrangheta e all'area pugliese, mentre sono diminuiti di 4 e 3 unità quelli per la camorra e la mafia siciliana.

E' doveroso sottolineare l'elevatissimo apporto qualitativo che, in continuità con gli anni precedenti, è stato fornito dalla Direzione Nazionale Antimafia nella valutazione sull'ammissibilità al programma di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia.

Nel semestre oggetto della presente Relazione, la Direzione Nazionale Antimafia ha espresso 57 pareri positivi e 8 contrari su altrettante proposte di piano provvisorio in favore di collaboratori di giustizia. Nei sei mesi precedenti, i pareri favorevoli furono 33 e 8 i contrari.



Detto Organo ha rilasciato anche 42 pareri favorevoli e 8 contrari su proposte di ammissione definitiva al programma di protezione di collaboratori di giustizia. Nel semestre anteriore, i pareri positivi furono 55 e i contrari 7.

I dati riferiti ai testimoni documentano l'emanazione, da parte della Direzione Nazionale Antimafia, di 9 pareri favorevoli e 1 contrario per l'ammissione al piano provvisorio, a fronte di 2 positivi e uno negativo del precedente semestre.

Per quanto riguarda le ammissioni di testimoni al programma speciale di protezione, i pareri positivi sono stati 9, contro uno solo contrario. Nel precedente semestre, furono adottati 5 pareri, tutti positivi.

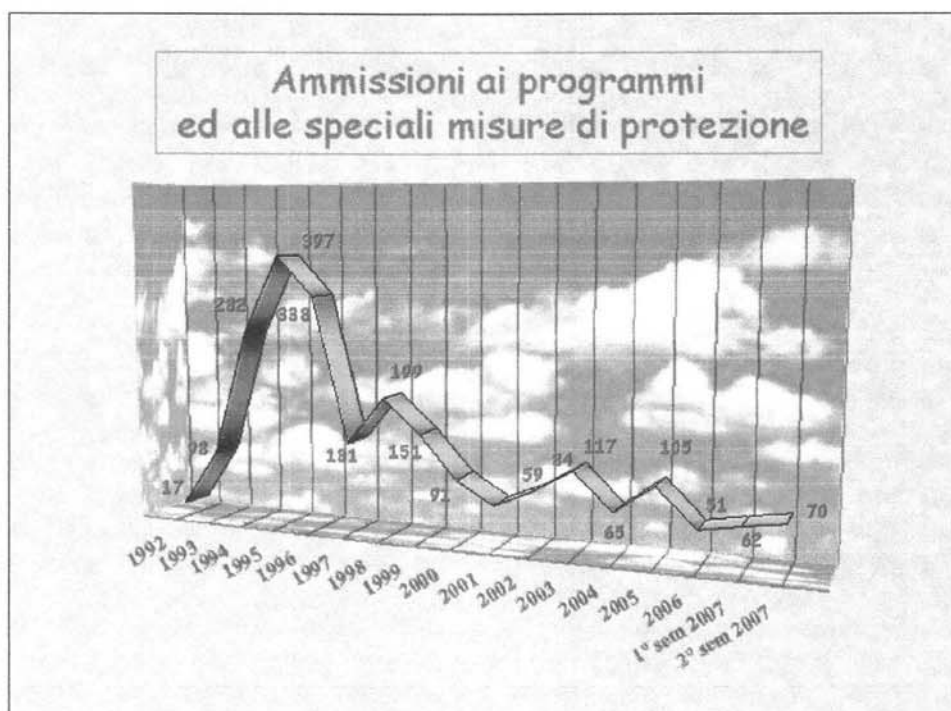
CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale per le speciali misure di protezione, nelle 11 riunioni tenute nel secondo semestre del 2007, ha ammesso **9** testimoni di giustizia al piano provvisorio di protezione, contro i 3 dei primi sei mesi dell'anno.

I testimoni ammessi in via definitiva al programma speciale sono stati invece 3, 2 in meno rispetto al primo semestre.

I dati analoghi riferiti ai collaboratori di giustizia hanno invece visto l'ammissione al piano provvisorio di **56** persone, 7 in più che nel semestre precedente. Sono state adottate, come nel primo semestre del 2007, **2** decisioni negative. I provvedimenti di ammissione al programma speciale di protezione, in tutto **67**, hanno registrato un incremento di 10 unità. La Commissione Centrale ha deliberato negativamente per 2 proposte di ammissione al programma speciale, in analogia al primo semestre del 2007.



L'esame dei dati riportati fa rilevare che il numero di collaboratori e testimoni ammessi al piano provvisorio e al programma speciale nel semestre risulta superiore a quello dei soggetti proposti.

Si tratta di un fenomeno spiegabile con i tempi di esame delle proposte, che può talvolta superare, soprattutto nel caso delle ammissioni a programma, l'arco temporale del semestre. La Commissione, nel procedere all'istruttoria, chiede spesso informazioni integrative all'Autorità giudiziaria proponente, senza contare che viene anche richiesto, in ogni caso, il parere della Direzione Nazionale Antimafia.

La Commissione ha inoltre ulteriormente prorogato, dopo aver valutato i pareri delle Procure interessate e della Direzione Nazionale Antimafia, **6** programmi per testimoni e **154** per collaboratori.

Detto Collegio ha inoltre applicato l'istituto della capitalizzazione delle misure di assistenza a **4** testimoni e **45** collaboratori di giustizia, che sono in tal modo usciti dal programma, senza più fruire delle misure periodiche di assistenza, ma continuando a mantenere alcuni benefici di tutela, in primo luogo quello dell'accompagnamento per i residui impegni processuali legati alla collaborazione prestata.

Nel precedente semestre, la capitalizzazione fu disposta per 5 testimoni e 31 collaboratori.

La Commissione ha poi modificato 41 programmi di collaboratori di giustizia includendovi altri congiunti indicati dalle Autorità giudiziarie. Altri 35 programmi hanno subito una riduzione nel numero dei soggetti inclusi.

Per i testimoni, un programma in atto è stato esteso ad altri familiari e un altro ridotto.

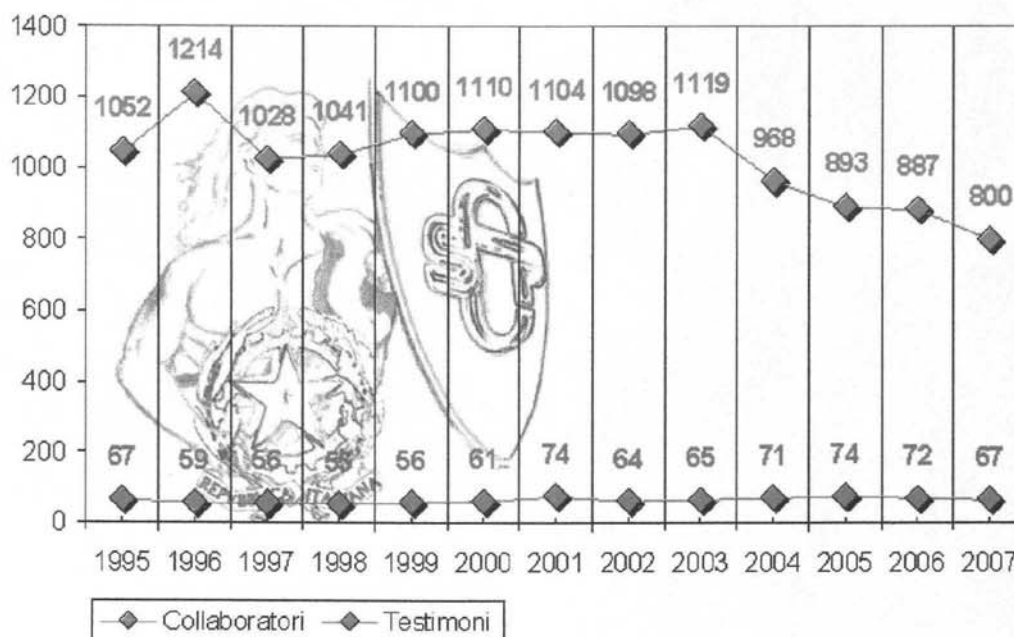
Per **13** collaboratori di giustizia, i programmi sono stati revocati prima della naturale scadenza o non ulteriormente prorogati per gravi violazioni comportamentali.

CAPITOLO III

LE STATISTICHE

Alla data del 31 dicembre 2007, il sistema della protezione includeva **800** collaboratori di giustizia, 5 in più rispetto all'inizio del semestre.

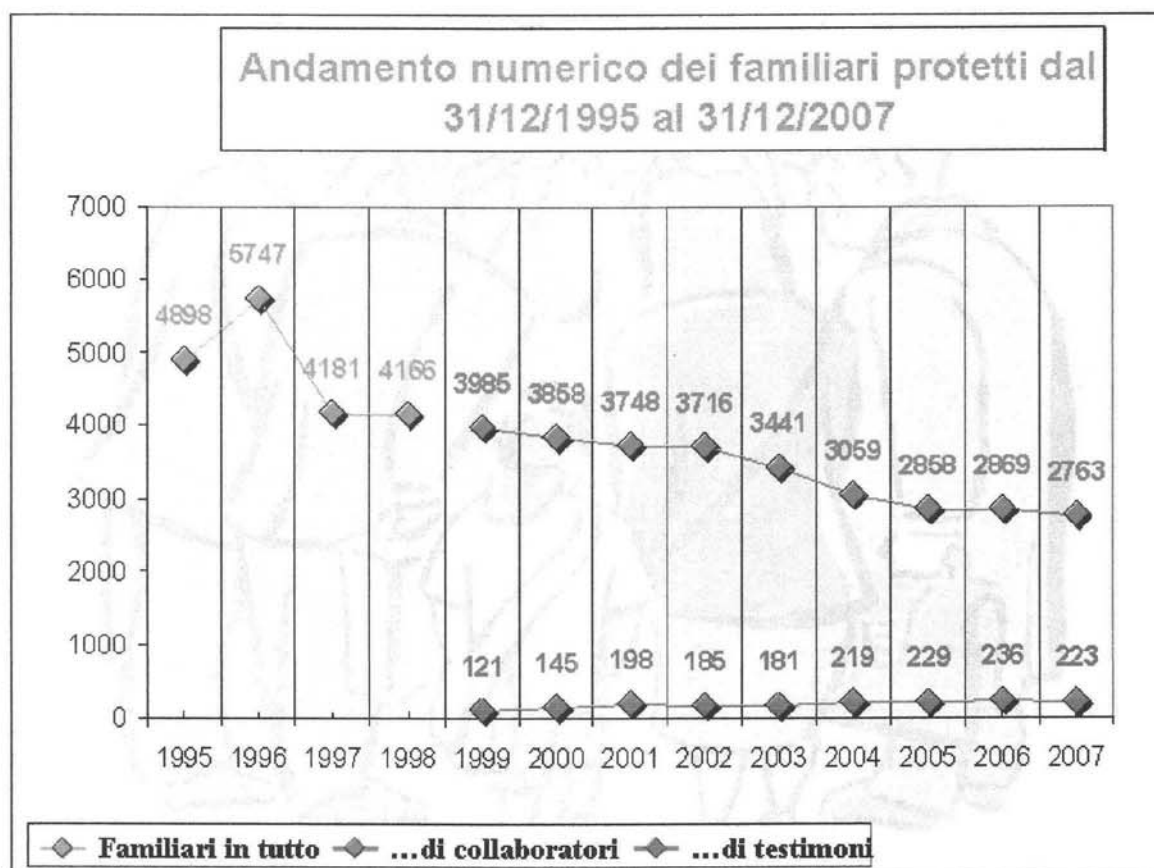
Andamento numerico dei collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 31/12/2007



Il numero dei testimoni, nel medesimo periodo, era invece di **67**, con un calo di 4 unità.

Per quanto riguarda i familiari, **2763** erano congiunti di collaboratori (rispetto ai 2681 del semestre anteriore) e **223** di testimoni (a paragone di 221).

Il dato finale delle persone protette al 31 dicembre 2007 era dunque in totale di **3853**, con un aumento di 111 unità rispetto al semestre precedente.

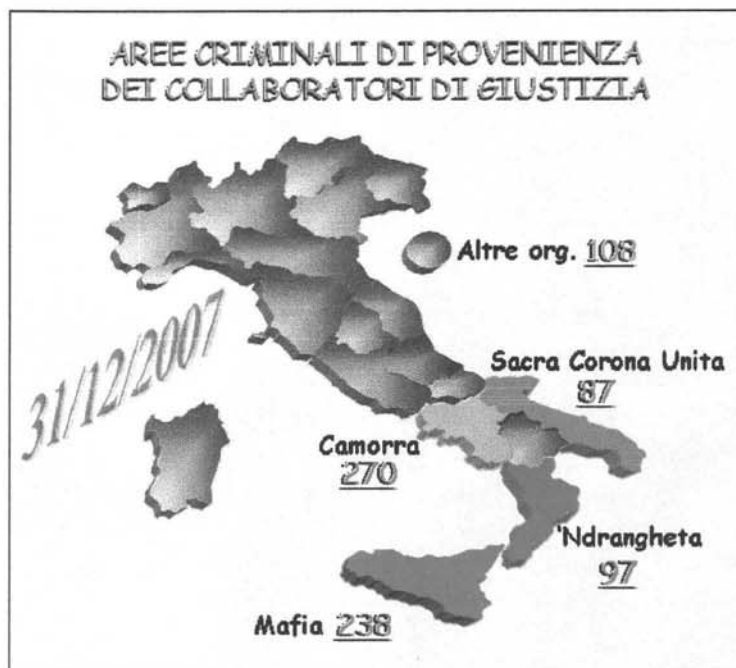


Nel profilo analitico dei contesti ambientali di provenienza dei collaboratori di giustizia, si nota la prevalenza delle organizzazioni di camorra (**270** persone , contro le 257 del semestre precedente). Seguono le organizzazioni mafiose siciliane, con **238** elementi, 4 in meno del semestre anteriore. La 'ndrangheta è rappresentata da **97** collaboratori (calo di 3 unità), mentre vi è stata una crescita di 3 unità per le organizzazioni mafiose della Puglia, passate da 84 a **87** soggetti. La rappresentanza della criminalità comune è diminuita di 4 unità (da 112 alle attuali **108**).

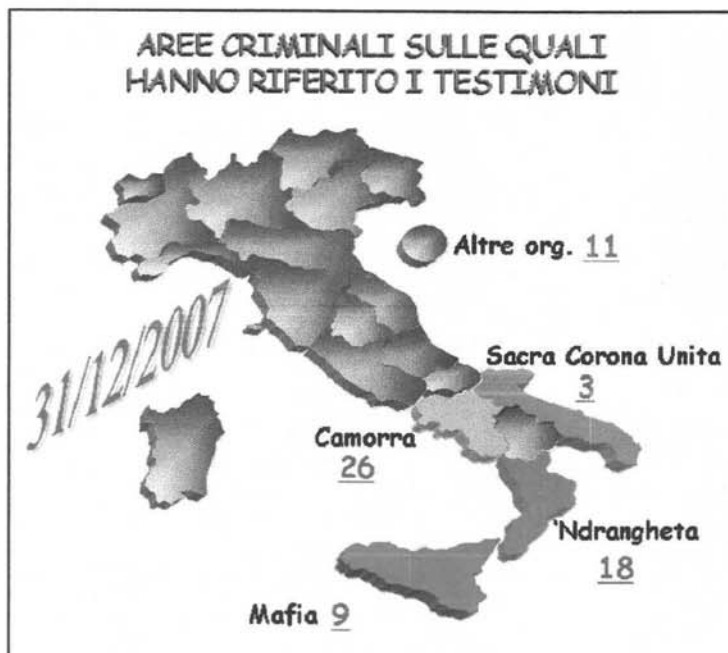
Per i testimoni, analogamente ai collaboratori, si conferma la prevalenza dell'area di riferimento camorrista (con **26** soggetti, numero invariato rispetto al precedente semestre). I testimoni di 'ndrangheta sono calati da 21 agli attuali **18**, come pure quelli della mafia siciliana, passati a

da 10 a **9**. Per la mafia pugliese, i testimoni sono **3**, uno in più del semestre anteriore, mentre la criminalità comune passa da 12 a **11**.

La presenza femminile tra i collaboratori di giustizia è di **36** unità, 5 in più che nel semestre anteriore. Le donne collaboratrici vengono perlopiù dalla camorra (12); seguono quelle appartenenti a gruppi di criminalità comune (9) e mafia pugliese (8). Nettamente inferiore è il loro numero nella 'ndrangheta (4) e nella mafia siciliana (3).



Le testimoni donne (in tutto 23, 5 in meno che nel primo semestre 2007) riferiscono in prevalenza sui delitti della camorra (10) e su quelli della 'ndrangheta (6). Le rimanenti sono riferibili alla criminalità comune (5) e alla mafia siciliana (2) mentre non vi sono, come del resto nel precedente semestre, donne testimoni sulla mafia pugliese.



I collaboratori di giustizia sono concentrati prevalentemente nella fascia di età tra i 40 e i 60 anni (432 su 800), come pure i testimoni (39 su 67).

I minorenni titolari di programma di protezione sono solo due, una collaboratrice di giustizia e un testimone.

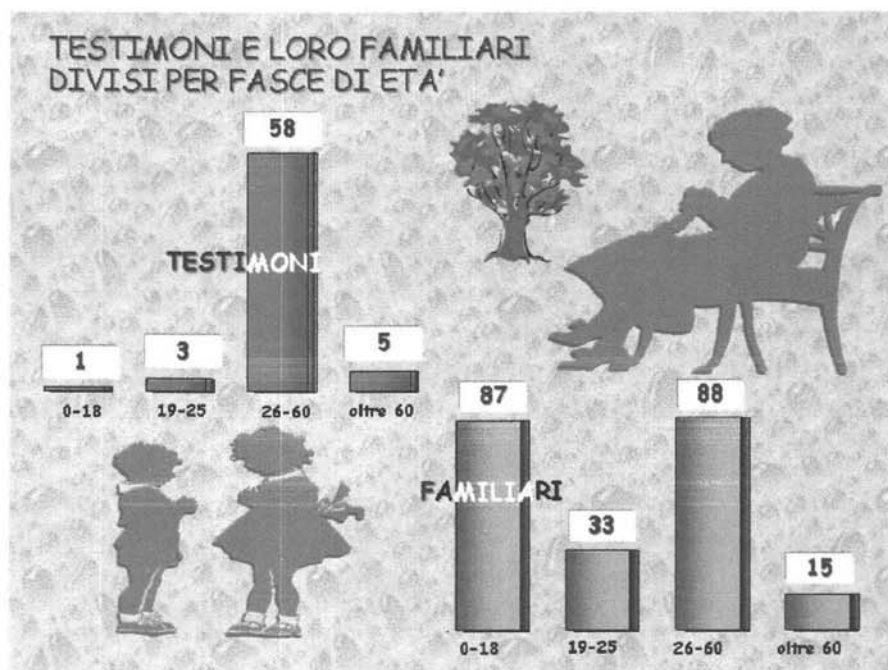
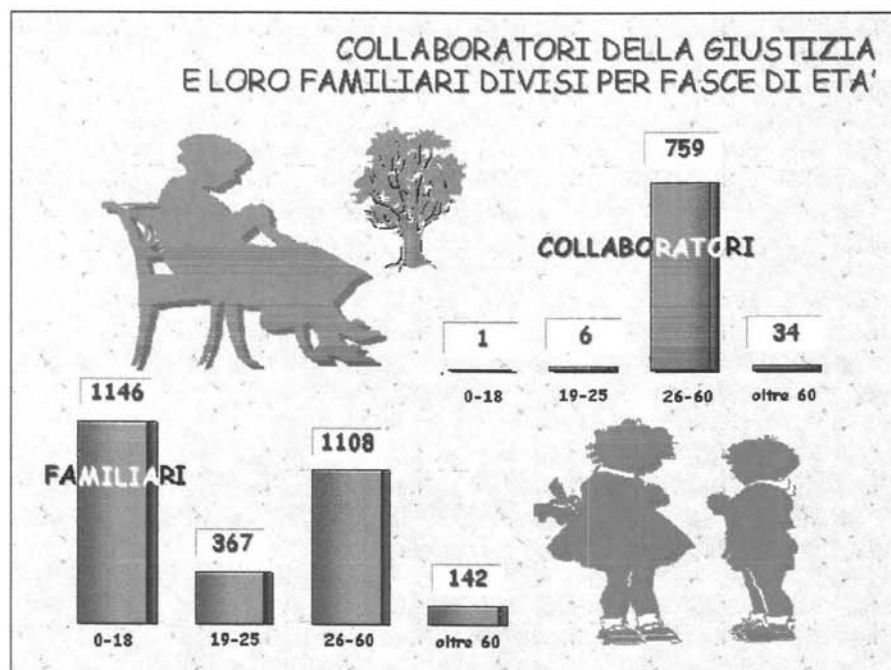
Distinzione per sesso al 31/12/2007				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	235	3	7	2
Camorra	258	12	16	10
Ndr	93	4	12	6
S.C.U.	79	8	3	0
Altre	99	9	6	5
Tot.	764	36	44	23
Familiari	1082	1681	94	129

Il fatto che oltre metà del totale dei collaboratori di giustizia abbia superato i 40 anni non agevola certo il loro inserimento lavorativo come dipendenti, soprattutto se concorre con la scarsità, da parte loro, di competenze professionali specifiche e esperienze lavorative pregresse. Si comprende il ruolo fondamentale assunto dalla capitalizzazione, che spesso dà modo ai beneficiari di porre le basi di un'attività di lavoro autonomo.

Se si esamina il panorama dei familiari delle persone protette, spicca la presenza preponderante dei minori. Essi sono ben **1233** (1146 tra i collaboratori e 87 tra i testimoni) su un totale di 2986.

Si tratta di un dato ormai consolidato da anni, che pone tra le priorità del sistema della protezione la garanzia per questa categoria di accedere all'istruzione e alla formazione in condizioni di sicurezza, anche attraverso la possibilità, contemplata nel D.M. 13/5/2005, n. 138, di convertire i titoli di studio conseguiti con le generalità di copertura, in

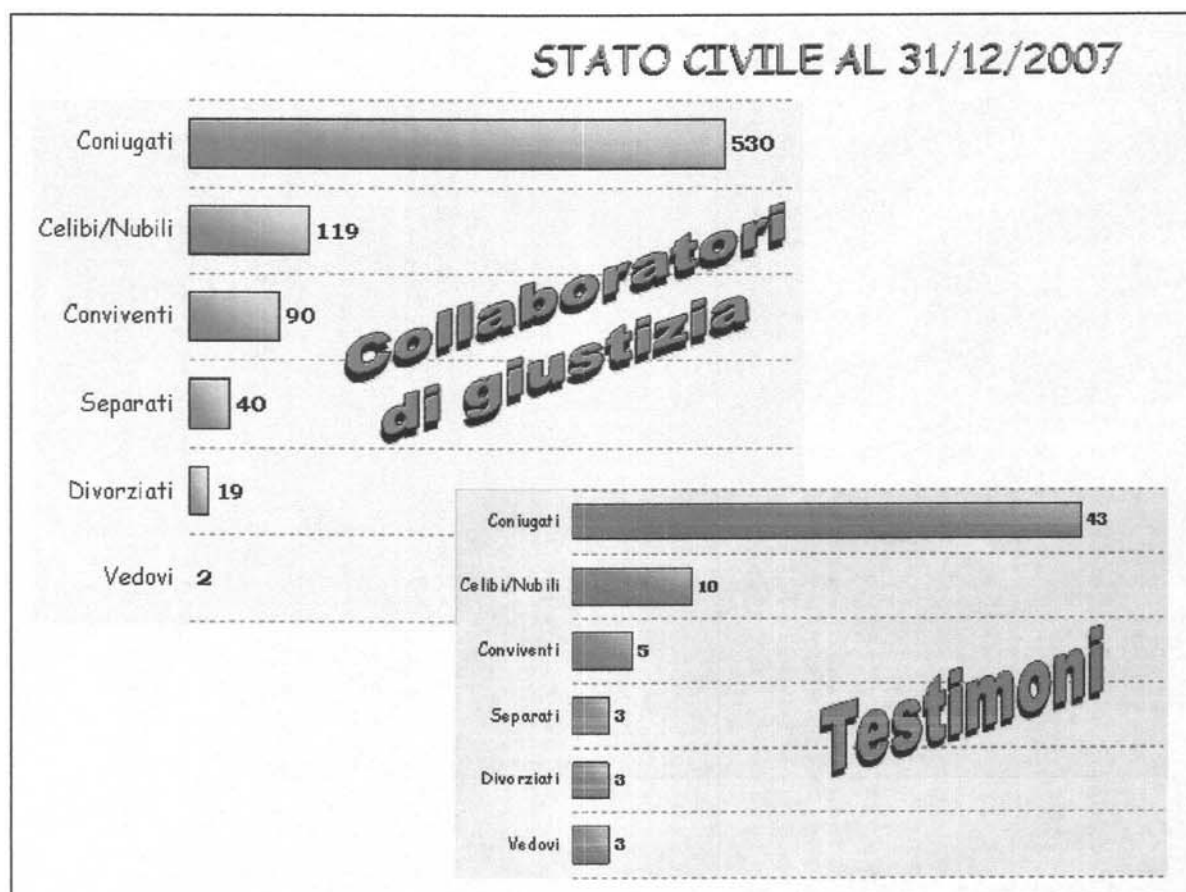
modo da renderli utilizzabili per sbocchi professionali anche dopo l'uscita dal programma di protezione.



E' sempre interessante monitorare la presenza di collaboratori e testimoni di giustizia stranieri nel nostro sistema, per allargare il quadro cognitivo della presenza di organizzazioni criminali estere nel nostro Paese. Nel secondo semestre 2007, vi erano **24** collaboratori di giustizia

extracomunitari, uno in più del semestre precedente. Di essi , 10 provenivano da Paesi africani, perlopiù del Maghreb, 4 dal Sudamerica, 3 dalla Cina, 2 dall'Ucraina, 2 dall'Albania e uno ciascuno da Pakistan, Turchia e Croazia. Rispetto al semestre precedente, sono diminuiti di una unità i collaboratori provenienti dall'Africa, ma si sono incrementati quelli cinesi e albanesi.

Sono invece diminuiti di 2 unità i testimoni, passati da 6 a 4. Due sono di nazionalità russa, uno somala e uno slovacca.



PARTE SECONDA

L'ATTIVITÀ

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA SICUREZZA

a) Le scorte

Nel secondo semestre del 2007, gli accompagnamenti dei collaboratori e dei testimoni di giustizia hanno richiesto un incessante impegno di uomini e mezzi alle Forze di Polizia territoriali, soprattutto in occasione degli impegni dibattimentali.

Come è noto, la comparizione nelle aule giudiziarie è un momento di grande tensione sul versante del rischio, in quanto i processi si svolgono nelle località di origine delle persone protette.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha organizzato 3.300 accompagnamenti di collaboratori di giustizia e 103 di testimoni. La videoconferenza è stata usata in 818 casi di collaboratori e 6 di testimoni.

Oltre a quelli sopraindicati, le Forze di Polizia hanno effettuato scorte di persone protette per diversi motivi, tra cui i rientri autorizzati in località d'origine per indifferibili impegni personali e familiari e i colloqui in carcere dei collaboratori detenuti con congiunti anch'essi sotto protezione.

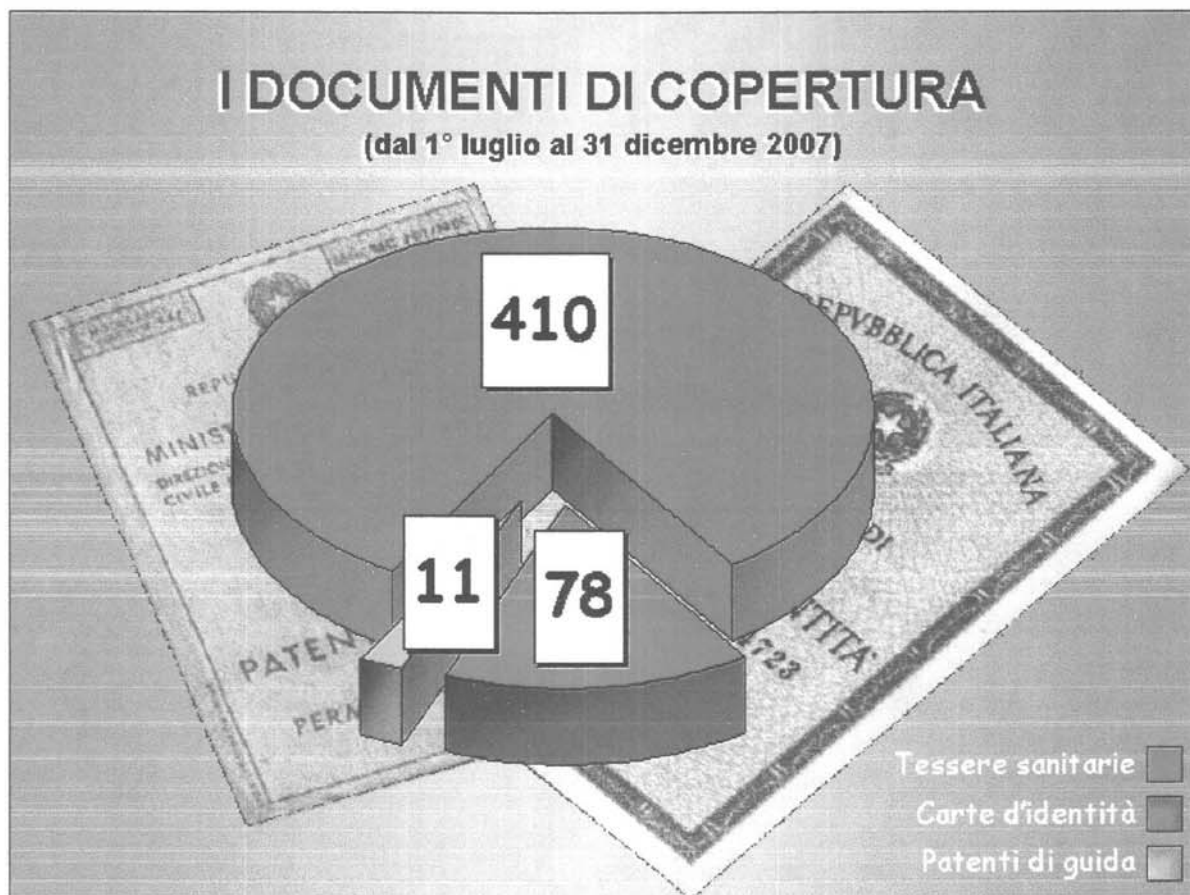
Nel semestre in esame, l'Arma dei Carabinieri ha eseguito, per impegni di giustizia e altri motivi, 4487 scorte di persone protette, mentre 2290 sono state quelle svolte dalla Polizia di Stato e 1208 dalla Guardia di Finanza.

L'imponenza di tali cifre, e dei relativi costi (le spese di missione e straordinario del personale gravano sui capitoli ordinari di bilancio delle singole Forze di Polizia) induce a una doverosa riflessione sull'opportunità di destinare risorse sufficienti a questa attività, che è fondamentale per lo svolgimento di importantissimi processi contro la criminalità organizzata.

Al riguardo, un intervento normativo volto a estendere l'obbligatorietà della videoconferenza a tutti gli impegni di giustizia riguardanti persone protette (salvo, beninteso, gli atti processuali che richiedano la presenza fisica della persona) consentirebbe un risparmio dei costi e una diminuzione dei rischi.

b) La mimetizzazione anagrafica

Nel secondo semestre del 2007, il Servizio Centrale di Protezione ha rilasciato complessivamente **499** documenti di copertura a persone sotto protezione, la cui tipologia è indicata nel grafico. Nello stesso periodo, sono stati rinnovati o rilasciati 1022 tra documenti e certificazioni con generalità reali.



A tale proposito, va ricordato che una persona non può detenere contemporaneamente i documenti di copertura e quelli originali; questi ultimi vengono custoditi, per l'intera durata del programma, a cura del Servizio Centrale di Protezione, che provvede anche al loro rinnovo in caso di scadenza.

Nel semestre in esame, sono stati effettuati anche 322 trasferimenti della residenza anagrafica di persone sotto protezione in località non coincidenti con quelle di reale dimora e individuate in base ad accordi con gli Enti locali. Lo scopo della misura è quello di impedire che una ricerca anagrafica o una procedura amministrativa renda noto nelle località di origine il nuovo indirizzo degli interessati e metta così a rischio la loro sicurezza.

Nel secondo semestre del 2007, si è intensificata l'opera di razionalizzazione nell'autorizzare l'uso dei documenti di copertura. Essi costituiscono infatti una misura aggiuntiva al trasferimento in località protetta e una loro attribuzione "a pioggia" a tutte le persone protette non sarebbe in linea con la normativa, che infatti autorizza il loro rilascio da parte del Servizio Centrale di Protezione, sottintendendo in tal modo una valutazione dei singoli casi.

Il documento di copertura, che può essere usato a soli fini identificativi (e dunque non per concludere negozi giuridici, per intuibili ragioni di tutela dei terzi), crea talvolta qualche inevitabile limitazione al reinserimento sociale, soprattutto per quanto riguarda il lavoro.

Non è infatti possibile intraprendere un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con le generalità di copertura, che sono utilizzabili solo per la durata del programma di protezione, perché ciò consoliderebbe impropriamente una situazione transitoria.

Un altro problema è la permanenza anche dopo il termine del programma delle persone protette nella località in cui sono state trasferite.

Esse sono infatti conosciute in quella località con il nome di copertura, che tuttavia, una volta scaduto il programma, non può più essere utilizzato.

Le uniche soluzioni possibili sono il cambiamento definitivo delle generalità, utilizzando il cognome di copertura (soluzione che può costituire una forzatura, perché il cambiamento delle generalità è un'*extrema ratio* da adottare solo in situazioni eccezionali) o l'impegno degli interessati, una volta usciti dal programma, a trasferirsi entro breve tempo in un'altra città.

Per tornare al cambiamento delle generalità, esso rappresenta un mutamento definitivo dell'identità, valido a tutti gli effetti, da adottare, in base a una complessa procedura disciplinata nel D.lvo. 119 del 29/3/1993 solo quando ogni altra misura risulti inadeguata.

Si tratta quindi di una misura eccezionale, cui si ricorre in casi estremi, quando la portata delle dichiarazioni e il risalto cui il loro autore è stato esposto rendono rischioso un ritorno, sia pure differito nel tempo, alla sua originaria identità.

Nel secondo semestre del 2007, sono stati autorizzati dalla Commissione Centrale 20 cambiamenti di generalità, di cui 5 per altrettanti collaboratori di giustizia e 15 per loro familiari.

Sono stati anche consegnati i nuovi documenti ad altri 7 collaboratori e a 17 familiari, nei cui confronti la misura era già stata autorizzata.

A tale proposito, va ricordato che l'art. 17, commi 4 e 5, del Regolamento sulle speciali misure di protezione (D.M. 23/4/2004, n. 161) ha introdotto l'obbligo di trasferire, secondo modalità riservate, la posizione giuridica pregressa dei collaboratori di giustizia dalle vecchie alle nuove generalità.

Lo scopo della norma è di evitare, pur salvaguardando la sicurezza degli interessati, che i collaboratori di giustizia colpiti da gravi pene accessorie (come l'interdizione dai pubblici uffici) o sottoposti a provvedimenti restrittivi utilizzino la nuova identità per eludere obblighi di legge.

c) *I benefici penitenziari*

Al 31 dicembre del 2007, i collaboratori di giustizia (333 su 800) erano perlopiù sottoposti a misure alternative alla carcerazione, soprattutto detenzione domiciliare in località protetta.



Una quota quasi analoga (315) era in libertà per fine pena o perché in attesa di giudizio, mentre i rimanenti 152 si trovavano in carcere, in regime di custodia differenziata per tutelare la loro incolumità.

Come noto, l'entrata in vigore, nel marzo 2001, del nuovo testo della legge 82/1991 ha limitato, rispetto al passato, l'uscita dei collaboratori dal circuito carcerario, introducendo vincoli più severi alla revoca della custodia cautelare e stabilendo un periodo minimo di permanenza in carcere (un quarto del totale, con un massimo di dieci anni per l'ergastolo) prima di accedere ai benefici penitenziari.

Il grafico che segue indica il rapporto tra istanze di accesso ai benefici penitenziari di collaboratori di giustizia pervenute al Tribunale di Sorveglianza di Roma e quelle accolte.



CAPITOLO II

LA GESTIONE

a) I costi

Le spese per l'attuazione delle speciali misure di protezione hanno raggiunto, nel secondo semestre del 2007, la cifra di 32.461.954, con un aumento di € 1.222.845 rispetto al semestre precedente.

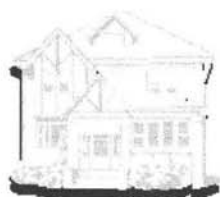
Se tuttavia si confronta detta cifra con quella del secondo semestre del 2006, si rileva un calo di € 653.122.

DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE NEL 2° SEMESTRE 2007

Contributi mensili 26,65
Varie 23,42



Spese per trasferimenti 1,11



Locazioni 38,6

Spese mediche 0,66



Spese di giustizia 1,78
Assistenza legale 7,78



La voce di spesa più consistente del secondo semestre del 2007, come si può notare dalla rappresentazione grafica, è costituita dalle locazioni degli alloggi per le persone sotto protezione, seguita da quella

per gli assegni mensili di mantenimento e da quella per spese varie, composta quasi totalmente dagli importi per le capitalizzazioni delle misure di assistenza (che, rispetto al semestre precedente, sono state una in meno per i testimoni, ma 14 in più per i collaboratori).

A tale proposito, va ricordato che l'erogazione della capitalizzazione comporta l'interruzione delle misure periodiche di assistenza e delle spese straordinarie (come ad esempio quelle per i trasferimenti per motivi di sicurezza) e si traduce quindi, nel medio periodo, in un risparmio di risorse.

Tra le altre voci di spesa, si può notare la continuazione del calo progressivo di quella per l'assistenza legale, ormai attestata da vari anni sotto il 10%, dopo l'introduzione, confermata nel Testo Unico sulle spese legali, approvato con D.P.R. 30/5/2002, n. 115, della liquidazione giudiziale. Prima di tale innovazione, la percentuale delle spese legali si attestava oltre il 30% del bilancio complessivo.

Le risorse risparmiate in questi anni sono state impiegate a beneficio del reinserimento sociale delle persone protette, in primo luogo attraverso la capitalizzazione.

Pur cercando di operare al meglio con le risorse disponibili, non si può tacere che riduzioni ulteriori del capitolo di spesa metterebbero a rischio la corresponsione delle misure di assistenza primaria alle persone sotto protezione, come l'assegno di mantenimento e l'alloggio.

b) La tutela della salute

I collaboratori e i testimoni di giustizia possono avvalersi delle strutture sanitarie pubbliche, utilizzando, se è necessario per tutelare la loro incolumità, tessere sanitarie con nominativi di copertura.

Per la supervisione delle loro problematiche sanitarie, è attivo da tempo l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione, composto da due medici e tre psicologi della Polizia di Stato.

Detto Ufficio esprime pareri tecnici sulle prestazioni di rimborso di prestazioni specialistiche e medicinali, oltre ad occuparsi della conversione di documenti sanitari dai nominativi di copertura a quelli reali e di altre questioni amministrative di particolare rilevanza sul fronte salute.

Nel secondo semestre del 2007, sono state trattate 742 pratiche di questo tipo per persone protette ed emessi 1725 pareri su rimborsi.

I medici dell'Ufficio hanno anche sottoposto a visita 9 persone, alcune su richiesta delle Autorità giudiziarie, per mancate comparizioni in udienza o problemi di compatibilità con il regime carcerario, altre per il conseguimento o rinnovo della patente di guida.

Nel medesimo periodo, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno continuato i loro colloqui di orientamento e sostegno con le persone sotto protezione che ne hanno fatto richiesta, recandosi nelle località protette.

Detti interventi hanno interessato 18 collaboratori di giustizia e 53 familiari, 17 dei quali minori, e 4 testimoni, con 5 familiari (4 minorenni).

I problemi emersi dalle visite riguardano disturbi ansiosi e sindromi depressive, come pure forme di stress post traumatico. I minori hanno palesato, in particolare, reazioni di introversione, aggressività e rifiuto delle figure genitoriali.

Le conseguenze del trasferimento in località protetta sul benessere psico-fisico delle persone non devono tuttavia essere enfatizzate in senso negativo. I nuclei familiari di molti collaboratori di giustizia presentano infatti spesso problemi gravi risalenti al periodo pre-protezione (tossicodipendenza, tensioni fra i genitori e figli, dissenso sulla scelta di collaborare che si esprime nella volontà del coniuge di restare in località d'origine).

Gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione agiscono in sinergia con le strutture specializzate sul territorio (SERT, comunità terapeutiche, case famiglia, case alloggio) e con il costante supporto dei Nuclei

Operativi di Protezione, in modo da assicurare alle persone protette il percorso terapeutico più idoneo.

c) *I minori.*

Alla data del 31/12/2007, erano presenti nel sistema della protezione



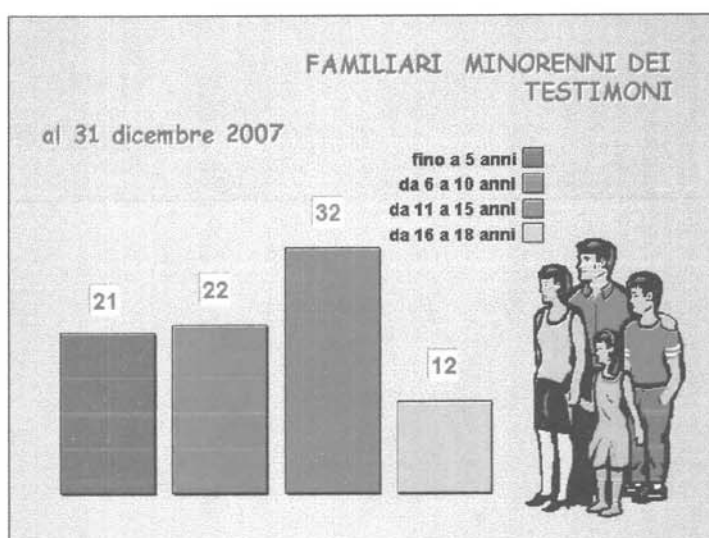
2 minori autonomi titolari di programma di protezione (uno come collaboratore, l'altro come testimone) e altri 1233 come familiari.

Il totale dei minorenni familiari di collaboratori raggiungeva le 1146 unità, mentre 87 erano quelli dei testimoni.

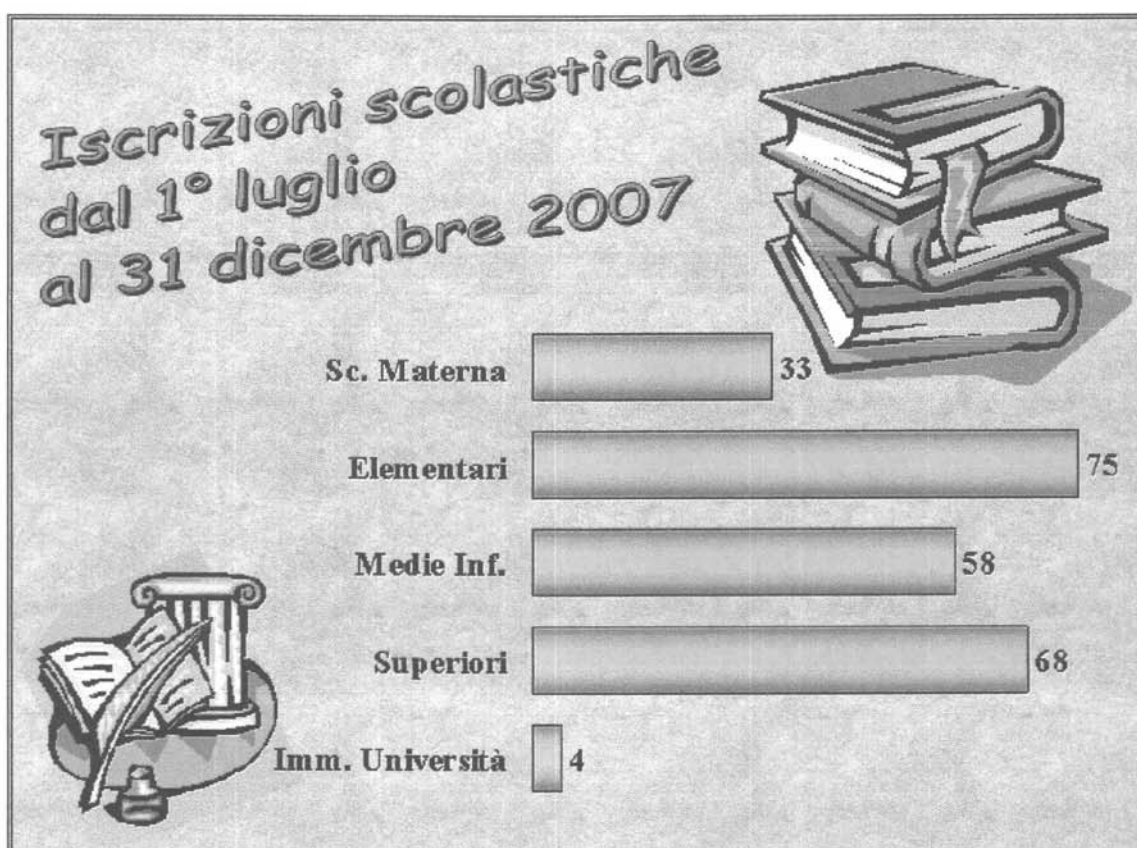
Si registrava una prevalenza femminile sia fra i collaboratori (584 donne e 562 uomini) che fra i testimoni (46 donne e 41 uomini).

La distribuzione per età era abbastanza equilibrata, con prevalenza di soggetti tra 11 e 15 anni.

Lo sforzo maggiore in favore dei minorenni è quello del loro inserimento scolastico, che deve salvaguardare le condizioni di sicurezza senza pregiudicare il diritto costituzionalmente garantito all'istruzione.



Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha concluso 234 iscrizioni scolastiche con modalità riservate, alle quali si aggiungono 4 immatricolazioni universitarie.



Nel contempo, è proseguita l'attività di conversione dei diplomi scolastici dalle generalità di copertura a quelle reali, in modo da renderli utilizzabili sul mercato del lavoro.

E' stato fornito ai minori anche il supporto degli psicologi del Servizio Centrale di Protezione, nell'ambito dell'assistenza ai minori sotto protezione, prevista dall'art. 10 del Decreto del Ministro dell'Interno 13/5/2005, n. 138.

Nel secondo semestre del 2007, gli psicologi hanno incontrato 17 minori familiari di collaboratori e 4 di testimoni, per i quali erano state segnalate difficoltà richiedenti un sostegno specialistico. I disturbi riscontrati sono stati reazioni di chiusura e problemi comportamentali che

si traducono, nei bambini, in disturbi psico-somatici e in difficoltà scolastiche.

Si tratta di fenomeni che hanno quasi sempre le loro radici nel periodo anteriore all'ingresso nella protezione, in cui i nuclei familiari dei collaboratori di giustizia vivevano in contesti socio-ambientali di estremo degrado.

La strategia di contrasto più efficace è quella di promuovere modelli sociali positivi, attraverso l'inserimento dei minori nelle realtà giovanili delle località protette. Si tratta di un processo reso più difficile dalla riservatezza richiesta dalla vita sotto protezione, ma che tuttavia resta la soluzione più idonea per favorire il reinserimento e il riscatto sociale.

d) Nuove prospettive: il reinserimento sociale

La natura di strumento transitorio del programma di protezione pone in risalto l'approdo dalla fase emergenziale a quella "normale", in cui le persone, pur mantenendo alcune misure di tutela, si renderanno autonome dall'assistenza pubblica attraverso il lavoro.

Si tratta di una fase che va preparata già durante il programma, che non deve essere una sorta di "prigione invisibile" bensì un periodo della vita in cui si osservano alcune regole di riservatezza per fronteggiare un pericolo destinato ad attenuarsi progressivamente nel tempo fino a rendere quelle regole non più necessarie.

Il reinserimento sociale richiede una paziente opera di sostegno del Servizio Centrale di Protezione, per la cui riuscita è necessario l'impegno e la collaborazione delle persone protette.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha agito in collaborazione con gli Enti pubblici di volta in volta interessati alla risoluzione delle più varie problematiche dei collaboratori e testimoni e loro familiari, dal trasferimento delle pensioni in località protetta, all'accesso ai corsi di formazione, all'ausilio nell'inserimento lavorativo.

Nello svolgimento di tale attività, sono stati conclusi 35 trasferimenti di trattamenti pensionistici, 4 procedure di aspettativa per dipendenti pubblici e 3 iscrizioni a corsi di formazione regionale.

Riguardo al lavoro, è bene precisare che il Servizio Centrale di Protezione non deve reperire posti di lavoro (compito non previsto da alcuna norma) bensì agevolare, soprattutto per quanto riguarda la documentazione, la ricerca del lavoro, per la quale è necessario l'impegno individuale delle persone protette.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, 18 collaboratori di giustizia e 6 loro familiari hanno trovato impiego, prevalentemente nei settori metalmeccanico, edilizio, commerciale e della ristorazione.

Si tratta di risultati importanti, se considerati alla luce della situazione generale del mercato del lavoro e delle difficoltà legate alla situazione dei collaboratori di giustizia, che hanno spesso un modesto grado di scolarizzazione e scarse esperienze lavorative.

Il metodo che ha dato i migliori frutti per il reinserimento sociale è quello della capitalizzazione delle misure di assistenza.

Si tratta di un sostegno finanziario, erogato dalla Commissione Centrale, su richiesta del soggetto interessato e previo parere favorevole della Autorità giudiziarie, sulla base di parametri stabiliti nel regolamento applicativo delle speciali misure di protezione (D.M. 23/4/2004, n. 161).

Il capitalizzato continua a usufruire delle misure di protezione per la comparizione nei processi, ma perde quelle periodiche di assistenza economica e l'identità di copertura provvisoria, rimanendo affidato alle generiche misure di protezione ordinarie decise in ambito provinciale.

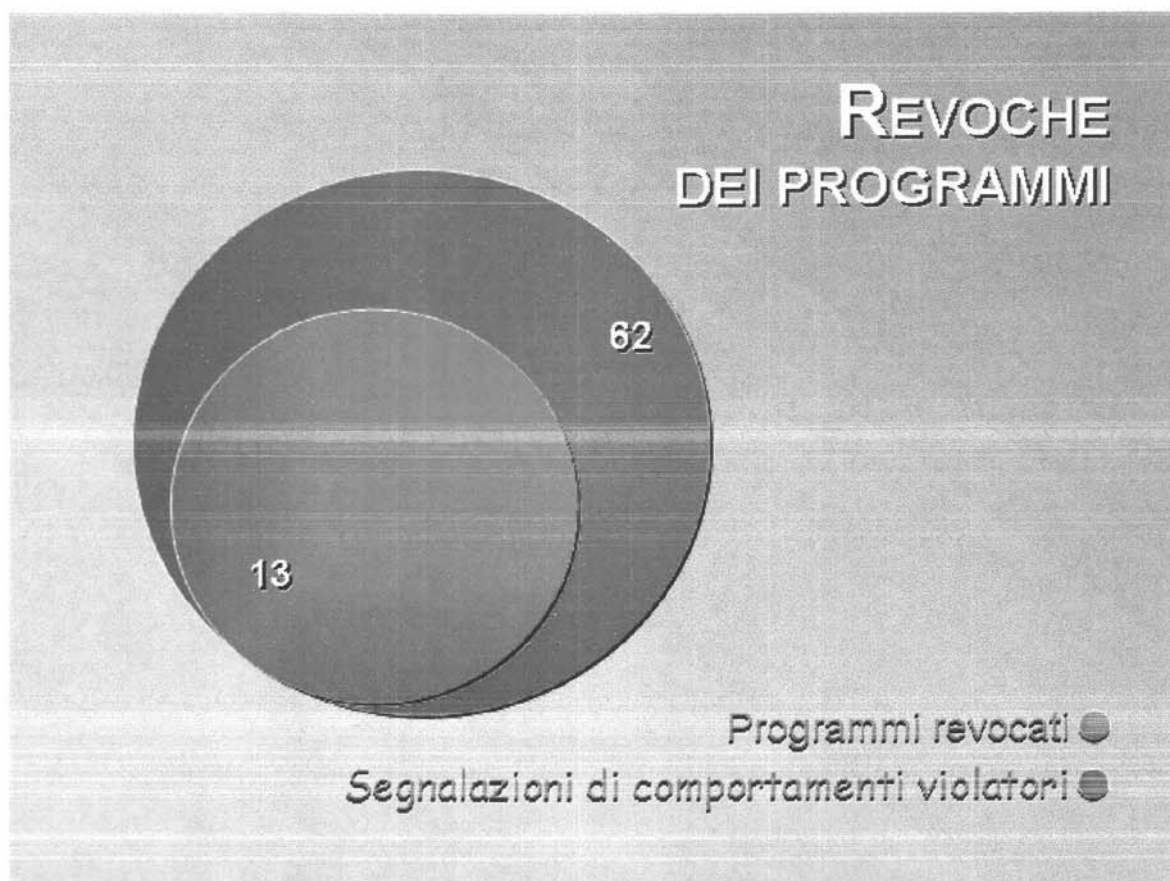
La funzione di reinserimento sociale della capitalizzazione è provata dal fatto che essa può essere elargita nella misura massima (che è sempre, tuttavia, contenuta entro un "tetto" normativamente prefissato) solo a chi presenta concreti e documentati progetti di impiego delle somme.

Nel semestre in esame, sono stati capitalizzati 45 collaboratori di giustizia e 4 testimoni.

CAPITOLO III

LE REGOLE

Nel secondo semestre del 2007, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato alla Commissione Centrale 62 violazioni delle regole di riservatezza commesse da collaboratori di giustizia e da loro familiari.



Si tratta di comportamenti che, pur non costituendo reato, impediscono di fatto il raggiungimento degli obiettivi del programma di protezione, poiché rivelano l'identità reale del collaboratore o il suo domicilio protetto. Tra detti comportamenti, rientrano il rifiuto di essere trasferito in altra località protetta, in presenza di elementi che fanno supporre il venir meno dei requisiti di sicurezza, e l'allontanamento senza autorizzazione dalla località stessa.

Dette regole vengono sottoposte alle persone sotto protezione all'ingresso nel programma e da esse formalmente accettate, il che esclude qualsiasi difetto di informazione sulle condotte da seguire.

Sono stati segnalati inoltre 20 reati commessi da persone sotto protezione nel semestre. Si tratta di reati con carattere di occasionalità, che non sembrano in linea di continuità con le passate attività criminali dei collaboratori. Pur non essendo indicativi di un vero e proprio ritorno al crimine, essi sono pur sempre una violazione dell'impegno a non commettere reati, senza contare che l'avvio di un procedimento penale in località protetta nei confronti di un collaboratore di giustizia compromette irrimediabilmente tutto il dispositivo di protezione.

I casi di reati segnalati sono soprattutto l'evasione dalla detenzione domiciliare (6), il furto (3), e, con un episodio ciascuno, truffa, danneggiamento, minacce, rapina, sostituzione di persona, estorsione, lesioni, ingiuria, minacce, resistenza a pubblico ufficiale e violenza sessuale nei confronti del coniuge.

Nei casi di violazioni comportamentali di qualsiasi tipo, la Commissione Centrale avvia un'istruttoria che comprende i pareri, obbligatori ma non vincolanti, dell'Autorità giudiziaria proponente e della Direzione Nazionale Antimafia sulla possibile revoca del programma.

Per tali motivi, nel secondo semestre del 2007, detto Collegio ha revocato prima della scadenza o non ha ulteriormente prorogato, se già scaduti, 13 programmi di protezione.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel periodo luglio-dicembre del 2007, sono affluiti nel sistema della protezione 9 nuovi testimoni e 3 sono stati ammessi alle speciali misure in via definitiva. Nel semestre precedente, si registrarono 3 nuovi ingressi e 5 ammissioni alle speciali misure di protezione. Per una migliore comprensione del dato, è necessario ricordare che spesso i testimoni, come del resto i collaboratori di giustizia, vengono proposti per il piano provvisorio di protezione, la cui durata è di sei mesi, periodo in cui l'Autorità giudiziaria si riserva di formulare la proposta definitiva.

Rispetto al precedente semestre, le uscite dal programma per capitalizzazione dei testimoni sono passate a 5 a 4.

Gli interventi economici per i testimoni di giustizia del Servizio Centrale di Protezione, sotto forma di prestiti agevolati e contributi straordinari, sono stati, nel semestre in esame, in tutto 56, per ogni tipo di esigenza, dalla salute, alla scuola, alle vacanze.

Il mantenimento del tenore di vita dei testimoni rispetto a quello del periodo antecedente il programma di protezione viene assicurato, oltre che con i descritti interventi economici, anche con il decoro della sistemazione alloggiativa (le abitazioni sono scelte, per quanto possibile, con dimensioni analoghe a quelle in località d'origine e vengono preventivamente fatte visitare agli interessati) e con il rimborso integrale delle spese sanitarie, anche se effettuate in regime di prestazioni private.

L'assistenza psicologica per agevolare l'ambientamento dei testimoni nelle località protette è stata assicurata, nel semestre in esame, con interventi di sostegno nei confronti di 4 testimoni e 5 congiunti, 4 dei quali minori.

Detta assistenza non si è limitata a semplici colloqui cognitivi, bensì a procurare, tramite un idoneo rapporto con le strutture specializzate sul territorio, un sostegno permanente per ogni situazione individuale.

In altre parole, si è profuso ogni sforzo, anche da parte dei Nuclei Operativi di Protezione, per impedire l'insorgere nel testimone di sensazioni di abbandono e frustrazione, tramite una costante strategia di attenzione.

Un problema complesso è quello del reinserimento sociale del testimone. In primo luogo, si pone l'esigenza di far ripartire, in località protetta, attività imprenditoriali o commerciali di livello analogo a quelle precedentemente svolte.

Ciò richiede uno sforzo notevole, non solo dal punto di vista economico, ma anche da quello consultivo. Si tratta di un compito che il Servizio Centrale di Protezione non può svolgere in prima persona, in quanto esige professionalità in grado di affrontare complesse problematiche specialistiche estranee alla specificità dell'Ufficio.

Si rende dunque necessario il ricorso a professionisti esterni, i cui onorari sono a carico del Servizio Centrale di Protezione, in grado di fornire al testimone la necessaria assistenza per individuare e implementare le iniziative economiche di volta in volta più adatte.

Il supporto finanziario può essere fornito con la capitalizzazione, integrata eventualmente con un mutuo agevolato (si ricorda che i testimoni possono accedere a tali forme di credito a condizioni vantaggiose, grazie ad una convenzione stipulata dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza) e, nei casi in cui vi siano le condizioni di legge, con l'accesso ai Fondi di solidarietà per le vittime del racket e dell'usura.

La normativa per i testimoni prevede anche la possibilità del riconoscimento del mancato guadagno. L'applicazione di tale misura incontra però qualche difficoltà, dovuta soprattutto alle differenze tra il volume di affari dichiarato dai testimoni e quello accertato dalla Commissione Centrale tramite le verifiche effettuate dagli Enti pubblici competenti.

Per i testimoni lavoratori dipendenti, non sussistono particolari difficoltà per i dipendenti pubblici, che godono, in base all'art. 16 ter della

legge 82/1991, dell'aspettativa retribuita fino alla ricollocazione in altra Amministrazione.

Qualche problema in più nella ricollocazione può presentarsi per i dipendenti privati, anche se l'art. 7 del D.M. 13/5/2005, n. 138 prevede l'applicazione, nei loro confronti, delle norme per la conservazione del posto di lavoro in caso di sospensione obbligatoria del rapporto.

I dipendenti privati possono anche ottenere il rimborso dei contributi volontari versati nel periodo di sospensione del rapporto di lavoro.

Al momento attuale, non esistono norme per l'inserimento agevolato dei testimoni nel mondo del lavoro. A questo proposito, non si può che rimandare ad eventuali iniziative legislative, in considerazione del fatto che una misura di questo tipo sarebbe limitata a poche decine di persone.

Per quanto riguarda il riconoscimento del danno biologico derivante dal trasferimento repentino in località protetta, esso viene computato nei provvedimenti di capitalizzazione come voce autonoma e quantificato in base alle risultanze degli accertamenti compiuti dal Servizio medico-legale dell'INPS sui testimoni e loro familiari che ne hanno fatto richiesta.

Negli ultimi anni, si è intensificato il ricorso alla protezione dei testimoni in località d'origine, senza quindi ricorrere a spostamenti territoriali. Tale protezione, affidata ai Prefetti, consente ai testimoni di vivere e lavorare nei luoghi d'origine usufruendo di scorta e misure passive di sicurezza, come sistemi di vigilanza e teleallarme.

I testimoni che usufruivano di tale regime erano 18 al termine del secondo semestre 2007. Si tratta sicuramente di un fattore importante, perché evita ai testimoni un trasferimento che, anche se effettuato con tutto il sostegno possibile, resta un evento traumatico per la loro esistenza. Nello stesso tempo, la permanenza del testimone in condizioni di sicurezza costituisce un segnale positivo per la società civile.

Sarebbe però errato interpretarlo come la soluzione ideale al problema dei testimoni. In primo luogo, la permanenza del testimone in località d'origine richiede alle Forze di Polizia uno sforzo imponente di

sorveglianza, in zone territoriali dove esse sono già impegnate ai limiti delle loro possibilità.

La protezione sul posto, inoltre, implica un margine di rischio superiore a quello del trasferimento.

Si tratta quindi di una soluzione da valutare attentamente caso per caso, ponderando la sua compatibilità in un quadro informativo il più possibile completo.

L'esperienza sin qui acquisita ha consentito di rilevare che, accanto a casi gestiti positivamente, se ne sono verificati altri in cui il testimone e i suoi familiari hanno dimostrato insofferenza per le misure di protezione cui erano sottoposti, e che sono sfociati in tensioni e contrasti con gli Organi di tutela.

E' tuttavia inevitabile che la vita "blindata" in località d'origine crei limitazioni all'esistenza quotidiana, cosa che del resto accade anche a tutti coloro che non sono testimoni di giustizia e sono ugualmente sottoposti a misure di tutela per la loro esposizione a pericolo.

Tali limitazioni possono essere ridotte, o almeno sopportate in maniera più accettabile, con un'informazione preventiva al testimone e ai suoi familiari che illustri, con la massima completezza possibile, le regole di sicurezza e le conseguenze della loro applicazione, e con un'intelligente opera di mediazione per appianare le difficoltà.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il secondo semestre del 2007 ha evidenziato la capacità di tenuta del sistema della protezione, con una sostanziale stabilità, sia pure con cifre leggermente inferiori a quelle dei primi sei mesi dell'anno, nell'afflusso di nuove proposte per collaboratori (51 rispetto alle precedenti 54) e testimoni (7 anziché 10).

Il numero dei collaboratori di giustizia (56) e dei testimoni di giustizia (9) ammessi al piano provvisorio di protezione si è incrementato rispettivamente di 7 e 6 unità, a causa dell'accoglimento di proposte formulate nel semestre precedente.

Rispetto ai primi sei mesi del 2007, si è anche rilevato un aumento di 10 unità (da 57 a 67) dei collaboratori di giustizia entrati in via definitiva nel programma speciale di protezione, a riprova che le dichiarazioni hanno superato il vaglio preliminare dei requisiti di novità e attendibilità richiesti dalla legge.

La fase di uscita dal programma, che si realizza pressoché esclusivamente attraverso la capitalizzazione delle misure di assistenza, ha conosciuto anch'essa un incremento quantitativo complessivo rispetto al semestre anteriore. Se i testimoni capitalizzati sono passati da 5 agli attuali 4, i collaboratori destinatari di provvedimenti analoghi sono stati 45 a fronte di 31.

L'esame delle cifre dimostra il mantenimento di un soddisfacente rapporto tra entrate e uscite cui si è progressivamente pervenuti dopo l'entrata in vigore della legge di riforma 45/2001.

Un sistema di protezione congestionato da un numero eccessivo di persone protette, oltre a non essere conforme agli intendimenti del Legislatore, che ha espressamente conferito al programma la natura di strumento transitorio, evidenzierrebbe infatti difetti di tenuta così gravi da non essere in grado di tutelare efficacemente nessuno.

Per quanto riguarda la geografia dei gruppi criminali, si conferma la prevalenza dell'area camorrista sia fra i collaboratori che fra i testimoni, seguita da quella della mafia siciliana, che fino al 2006 era stata la più numerosa.

Nel semestre in esame, si è confermato l'impegno richiesto alle Forze di Polizia territoriali per gli accompagnamenti delle persone protette, soprattutto in occasione di impegni dibattimentali. E' una fase cruciale del sistema della protezione, perché attiene al momento della conferma in giudizio delle dichiarazioni, e che è caratterizzata da un aumento al livello massimo del rischio.

Si tratta di migliaia di spostamenti sul territorio nazionale, che richiedono un impiego proporzionale di uomini e mezzi e ingenti risorse finanziarie, in quanto gli oneri per le missioni e gli straordinari gravano sui capitoli ordinari di bilancio delle Forze di Polizia.

Una politica di contenimento delle spese che non tenga conto di tali esigenze rischia di mettere irrimediabilmente in crisi lo svolgimento di importantissimi processi di criminalità organizzata, in cui l'apporto dei collaboratori e dei testimoni di giustizia è essenziale per l'accusa.

Un risparmio di risorse potrebbe essere realizzato attraverso un intervento legislativo, ampliando cioè la possibilità del ricorso alla videoconferenza. Una norma che rendesse obbligatorio, salvo casi eccezionali, tale mezzo per l'escussione delle persone sottoposte a protezione limiterebbe gli spostamenti sul territorio, elevando il livello di sicurezza e contenendo le spese.

A tale proposito, il semestre in esame ha confermato il circolo virtuoso instaurato da tempo nella gestione delle risorse finanziarie per l'attuazione dei programmi di protezione.

Il livello della spesa si è mantenuto sostanzialmente stabile negli ultimi anni, anche perché i numerosi provvedimenti di capitalizzazione, pur richiedendo un esborso immediato, hanno consentito di risparmiare risorse nel medio periodo. Nei confronti dei soggetti capitalizzati, infatti, non vengono più erogate le misure periodiche di assistenza e le spese

straordinarie per motivi di sicurezza, come ad esempio quelle per i trasferimenti, previste durante la vigenza del programma di protezione.

Una ulteriore politica di riduzione delle risorse metterebbe tuttavia a rischio la sopravvivenza del sistema, perché inciderebbe su costi di assistenza essenziali, come l'alloggio e gli assegni di mantenimento, oltre a pregiudicare i provvedimenti di reinserimento dei testimoni, che devono essere idonei a ripristinare la condizione socio-economica preesistente.

A proposito dei testimoni, i progressi effettuati negli ultimi anni nella loro gestione non devono indurre a chiudere gli occhi su alcune difficoltà.

Queste ultime riguardano in particolare la gestione della sicurezza e il reinserimento sociale.

I testimoni lamentano talvolta rapporti difficili con i referenti territoriali addetti alla loro tutela e che non fanno parte del Servizio Centrale di Protezione.

Ciò accade anche per quei testimoni che sono rimasti in località d'origine e quindi gestiti dai Prefetti.

Le lamentele riguardano disfunzioni nei servizi di scorta, scarsa sensibilità e imposizioni di cautele vissute dal testimone come vessazioni arbitrarie.

Il Servizio Centrale di Protezione è intervenuto attraverso incontri con i referenti territoriali in tutta Italia, nei quali si è invitato il personale interessato a considerare il testimone come una risorsa e non un peso, evitando atteggiamenti di insofferenza e fastidio.

E' tuttavia indispensabile che anche i testimoni acquistino consapevolezza che le regole di sicurezza per la tutela dell'incolumità non possono essere contrattate integralmente e soggettivamente e che il loro rispetto richiede qualche necessaria limitazione alla vita di relazione.

La soluzione sta in un'informazione preventiva e completa, che, per il programma di protezione viene fornita con l'intervista tecnica del

Servizio Centrale di Protezione, mentre per le regole di sicurezza potrebbe essere contenuta in una sorta di codice sottoposto agli interessati, analogo a quello previsto nel Decreto del Ministro dell'Interno del 28/5/2003, per l'adozione delle direttive in materia di persone a rischio.

Per quanto riguarda il reinserimento sociale, il Servizio Centrale di Protezione ha sempre sostenuto le spese per i consulenti specializzati cui i testimoni hanno fatto ricorso per la soluzione dei problemi tributari, fiscali e amministrativi derivati dalle loro pendenze in località d'origine e l'avvio di nuove attività.

Su questo versante, un'ipotesi possibile è l'istituzione di un vero e proprio *team* di professionisti consulenti della Commissione Centrale, che aiutino sin dall'inizio i testimoni a individuare progetti di impresa da realizzare e in cui impiegare le somme ricevute dallo Stato, sia a titolo di capitalizzazione che attraverso i Fondi di solidarietà.

In modo analogo, si potrebbero individuare anche strumenti previdenziali e assicurativi, per garantire una futura autonomia economica a quei testimoni di età troppo avanzata per iniziare percorsi lavorativi.

Per tutto questo, come per gli acquisti dei beni immobili dei testimoni da parte dello Stato, in ottemperanza all'art. 16 ter della legge 82/1991, sono però necessarie risorse finanziarie adeguate.

Altre soluzioni da studiare e tradurre eventualmente in norme specifiche potrebbero essere la parificazione dei testimoni di giustizia ai familiari delle vittime della criminalità per l'inserimento nei ruoli della Pubblica Amministrazione e la previsione di incentivi, anche fiscali, per quei testimoni che continuano ad esercitare attività d'impresa in località di origine.

In conclusione, il sistema della protezione nel secondo semestre del 2007 ha dimostrato di essere ancora uno strumento valido di contrasto alle più insidiose forme di crimine organizzato. Si tratta di una risorsa su cui vale la pena continuare ad investire, come dimostra l'interesse suscitato in altri Paesi (nel secondo semestre del 2007, delegazioni ufficiali di Gran Bretagna, Repubblica Popolare cinese e Iran hanno dimostrato vivo

interesse per l'esperienza italiana nel settore) e che può dare ancora risultati importanti.