

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

**Doc. XCI**  
**n. 1**

## RELAZIONE

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

(Secondo semestre 2000)

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

**Presentata dal Ministro dell'interno**  
**(SCAJOLA)**

---

**Trasmessa alla Presidenza il 31 luglio 2001**

---

PAGINA BIANCA

## INDICE

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

### *Parte prima*

#### LE PROBLEMATICHE DEL SISTEMA

##### CAPITOLO I

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| La gestione dei testimoni ..... | » 11 |
|---------------------------------|------|

##### CAPITOLO II

|                                                      |      |
|------------------------------------------------------|------|
| L'attività del Servizio Centrale di Protezione ..... | » 15 |
|------------------------------------------------------|------|

##### CAPITOLO III

|                                                 |      |
|-------------------------------------------------|------|
| L'attività di cooperazione internazionale. .... | » 19 |
|-------------------------------------------------|------|

### *Parte seconda*

#### LE STATISTICHE

##### CAPITOLO I

##### *La fase di ingresso*

|                                                |      |
|------------------------------------------------|------|
| 1. Le proposte delle Autorità competenti ..... | » 25 |
| 2. L'attività della Commissione Centrale ..... | » 31 |
| 3. Le cifre del fenomeno .....                 | » 32 |

## CAPITOLO II

*L'efficacia dei programmi speciali di protezione*

- |                                                           |      |    |
|-----------------------------------------------------------|------|----|
| 1. La Commissione Centrale e la verifica dei programmi .  | Pag. | 41 |
| 2. Il programma di protezione: violazioni e conseguenze . | »    | 42 |

## CAPITOLO III

*Le modalità generali di applicazione*

- |                                                             |   |    |
|-------------------------------------------------------------|---|----|
| 1. La tutela dei collaboratori della giustizia              |   |    |
| a) gli impegni di giustizia . . . . .                       | » | 47 |
| b) l'attività amministrativa di copertura dell'identità . . | » | 47 |
| c) i benefici penitenziari . . . . .                        | » | 50 |
| 2. L'assistenza                                             |   |    |
| a) l'assistenza economica . . . . .                         | » | 53 |
| b) le iniziative per il reinserimento sociale . . . . .     | » | 54 |
| c) l'assistenza sanitaria . . . . .                         | » | 57 |
| d) i minori . . . . .                                       | » | 58 |
| CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE . . . . .                         | » | 61 |

## **PREMESSA**

La Relazione con la quale il Ministro dell'Interno riferisce periodicamente al Parlamento la situazione sull'andamento dei programmi di protezione per i collaboratori della giustizia, sulla loro efficacia e sulle modalità generali di applicazione, rappresenta ormai un consolidato supporto per la riflessione sul tema.

Il documento contiene un'esposizione analitica, supportata da dati statistici, della situazione del sistema di protezione dei collaboratori della giustizia nel secondo semestre del 2000. In questo periodo, è importante sottolineare i significativi risultati raggiunti nell'assistenza ai testimoni. La strada tracciata nel disegno di legge di riforma del settore è infatti quella di una totale separazione della posizione del testimone da quella del collaboratore proveniente dal crimine.

L'attività della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione si è avviata da tempo in questa direzione, sia attraverso la differenziazione gestionale (i testimoni sono amministrati da una sezione costituita per loro nella struttura centrale del Servizio e, nelle località protette, da squadre specializzate all'interno dei Nuclei Operativi di Protezione) sia tramite il potenziamento degli interventi di reinserimento sociale in loro favore.

Questo impegno nasce dalla necessità di incentivare la collaborazione dei testimoni, che è ancora sottodimensionata rispetto a quella dei soggetti con trascorsi criminali.

Per il raggiungimento di un obiettivo simile, è necessario che i testimoni che iniziano un percorso di collaborazione con le Istituzioni abbiano la possibilità di mantenere un tenore di vita analogo a quello che avevano in passato, con serie prospettive di autonomia economica e lavorativa dopo l'uscita dal programma di protezione.

La Relazione contiene inoltre un'esposizione dell'attività del Servizio Centrale di Protezione nel periodo considerato. La popolazione protetta si è ormai attestata, tra titolari di programma e familiari, su una cifra di oltre cinquemila persone. L'assistenza di un così elevato numero di utenti richiede uno sforzo incessante: basti pensare alla loro distribuzione sul territorio, al reperimento di alloggi, alla cooperazione con gli Enti interessati per iscrizioni scolastiche, all'assistenza sanitaria, alla salvaguardia delle pregresse posizioni previdenziali e lavorative, alla ricerca di sbocchi per l'ingresso nel mondo della formazione professionale e del lavoro.

Tutte queste necessità, aggiunte al fondamentale compito di garanzia della sicurezza dei tutelati, esigono un'imponente mole di lavoro. A quest'opera di gestione ordinaria si è accompagnata, nel semestre in esame, quella di aggiornamento professionale del personale, per il quale si è tenuto, nell'ottobre del 2000, un Seminario sull'assistenza medica e psicologica dei soggetti protetti.

E' tuttora in fase di sviluppo, nella strategia progettuale del Servizio Centrale di Protezione, l'iniziativa della creazione di nuovi Nuclei Operativi di Protezione nelle principali Regioni del Meridione.

Essi dovranno gestire e definire le situazioni amministrative e patrimoniali nelle località di origine delle persone protette che vengono trasferite, nonché realizzare le interviste preliminari ai nuovi utenti e provvedere all'assistenza dei testimoni in favore dei quali viene deliberata l'attuazione del programma nel luogo di residenza.

Una parte della Relazione è anche dedicata all'attività di cooperazione con l'estero, che vede l'Italia come uno dei soggetti di riferimento del settore. Il nostro Paese è ormai presente in quasi tutte le sedi internazionali nelle quali si affronta il problema della protezione dei collaboratori della giustizia e dei testimoni, e i

contributi sull'esperienza normativa e gestionale maturate sono costantemente richiesti ed esaminati dagli esperti degli Stati interessati a dotarsi di una specifica legislazione o a modificarla.

Il presente elaborato si propone in definitiva di tracciare un bilancio dei più recenti sviluppi del sistema della protezione e di costituire un utile momento di riflessione sui risultati ottenuti e sulle prospettive future, soprattutto in funzione dell'imminente riforma e del complesso lavoro di riassetto organizzativo che ne seguirà.

PAGINA BIANCA



## **PARTE PRIMA**

### **IL SISTEMA DELLA PROTEZIONE**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

### LA GESTIONE DEI TESTIMONI

Alla data del 31 dicembre 2000, sono presenti nel sistema della protezione speciale **61** testimoni e **145** familiari.

Rispetto al 30 giugno 2000, si può notare una sostanziale stabilità nel numero dei testimoni (che erano allora 62) e un aumento complessivo dei loro familiari (il cui numero era di 127). Se si risale invece al 31 dicembre 1999, data nella quale i testimoni erano 56 e i familiari 121, si rileva un maggiore afflusso nell'anno 2000 a paragone del precedente.

Nel secondo semestre di tale anno, sono entrati nel sistema 11 nuovi testimoni destinatari di misure urgenti. Tra essi, 2 ne sono usciti poiché le Autorità giudiziarie non hanno ritenuto sussistenti i presupposti per avanzare la proposta di programma.

Nello stesso periodo, la Commissione Centrale ha deliberato la concessione, su loro richiesta, di contributi straordinari a vantaggio di 10 testimoni già ammessi al programma di protezione, che avevano terminato gli impegni processuali. In tal modo, essi hanno potuto uscire dal programma e riprendere un'esistenza normale a tutti gli effetti.

La Commissione e il Servizio Centrale di Protezione hanno proseguito, nel semestre in esame, sulla strada da tempo avviata: assicurare ai testimoni e ai loro familiari una gestione separata rispetto a quella degli altri collaboratori, nella consapevolezza che chi decide di testimoniare, a prezzo di gravi sacrifici e rischi personali, merita un sostegno qualificato e specifico da parte delle Istituzioni.

Al momento attuale, i testimoni sono gestiti da una sezione del Servizio Centrale di Protezione, a loro riservata, e da unità specializzate all'interno di ciascun Nucleo Operativo di Protezione.

A proposito di queste ultime, è in via di definizione un'integrazione dell'organico.

Nel novembre del 2000, la Commissione Centrale ha adottato, dopo averli concordati con il Servizio Centrale di Protezione, una serie di misure economiche riservate ai soli testimoni di giustizia. Esse consistono nell'aumento del 50% dell'assegno mensile di mantenimento e nell'incremento, in misura variabile dal 75% al 100%, dei contributi per eventi straordinari: matrimonio, trasferimento dalla località di origine a quella protetta, nascita di un figlio.

I testimoni potranno inoltre ottenere il rimborso delle spese per eventuali prestazioni mediche e odontoiatriche in regime privato (ovviamente dietro presentazione della documentazione fiscale). Il provvedimento della Commissione riguarda anche la tipologia delle abitazioni. I testimoni possono visitare preventivamente l'alloggio in cui saranno trasferiti; se lo riterranno inadeguato alle loro esigenze, il Servizio Centrale provvederà ad individuare un'alternativa.

L'intento delle misure descritte è quello di permettere ai testimoni il mantenimento del tenore di vita precedente all'ingresso nella protezione. Si vuole in sostanza evitare, agendo tra l'altro in piena sintonia con i nuovi orientamenti normativi, che la scelta di collaborare con lo Stato si traduca in una penalizzazione del livello di vita.

Gli Organi della protezione hanno anche dedicato una cura particolare alla fase del reinserimento sociale dei testimoni. A tale proposito, va osservato, in via preliminare, che i loro impegni di giustizia sono minori e limitati nel tempo rispetto a quelli dei collaboratori.

La possibilità di uscire dal programma, che è sempre in qualche modo legata all'attività processuale, si verifica dunque per loro con maggiore anticipo. I testimoni, inoltre, conducevano, prima

dell'ingresso in protezione, una vita solitamente normale, con una regolare occupazione lavorativa, e sono quindi soggetti ad una pressione psicologica più marcata durante l'esistenza protetta.

Un sistema della protezione attento alle loro esigenze deve dunque porsi come obiettivo che essi restino sotto programma per il tempo in cui perdura la situazione di pericolo e possano poi uscirne con una sicura prospettiva di vita.

In linea con tali criteri, nel semestre in esame la Commissione ha attribuito, come accennato in precedenza, contributi straordinari per il reinserimento sociale a 10 testimoni.

Tali finanziamenti, che talvolta si sono aggiunti a quelli stanziati a tale scopo dal Commissario straordinario per il coordinamento delle iniziative antiracket, sono stati accordati sulla base di progetti di iniziative imprenditoriali presentati dai testimoni stessi e ritenuti praticabili, anche sotto il profilo della sicurezza, dal Servizio Centrale di Protezione.

Quest'ultimo è stato anche incaricato, per un'esigenza di corretta utilizzazione delle risorse pubbliche, di seguire la realizzazione dei progetti e presentare alla Commissione una relazione finale. Detto Collegio ha anche disposto in vari casi, come ulteriore ausilio per il reinserimento economico, di liquidare gli onorari dei professionisti che sono stati incaricati dai testimoni di definire le loro pregresse posizioni patrimoniali.

Va poi sottolineato che il Seminario per operatori della protezione tenutosi nell'ottobre del 2000 ha dedicato molta attenzione alla figura del testimone protetto.

In definitiva, l'opera congiunta della Commissione e del Servizio Centrale di Protezione nei confronti dei testimoni non è stata solo coerente con le soluzioni legislative in evoluzione, ma le ha spesso anticipate.

Sono state adottate misure importanti come le capitalizzazioni delle misure assistenziali concesse per il reinserimento sociale, gli aumenti degli assegni di assistenza e dei contributi per esigenze determinate, le intese per conservare i posti di lavoro ricoperti prima dell'ingresso in protezione o trasferirli nelle località protette; tutti segnali che dimostrano la volontà delle Istituzioni di accrescere il prezioso capitale costituito dai testimoni di giustizia.

## CAPITOLO II

### L'ATTIVITÀ DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Nel semestre oggetto della presente Relazione, il Servizio Centrale di Protezione ha portato avanti un programma per l'aggiornamento del proprio personale.

Gli ultimi corsi per gli operatori si erano infatti conclusi nel 1998; si è quindi avvertita la necessità di procedere ad un riepilogo delle pratiche operative messe a punto negli ultimi tempi, a beneficio soprattutto di coloro che lavorano a stretto contatto con la popolazione protetta, in modo da accrescere e migliorare la loro professionalità e l'efficienza del sistema.

Oltre ai metodi di azione, tuttavia, si è anche proceduto ad una riflessione sul significato globale delle misure di assistenza alle persone protette. L'esperienza di questi anni ha dimostrato che esse non possono consistere semplicemente nell'erogazione di un sostegno economico. Occorre un supporto all'esistenza del tutelato, intesa come complesso di relazioni sociali.

Essere protetti non significa infatti vivere in un incubo quotidiano nel quale tutto è proibito, bensì condurre un'esistenza in mezzo agli altri, seguendo regole di segretezza e anonimato. In questa prospettiva, l'impegno del Servizio Centrale di Protezione tende ad assicurare un livello accettabile di integrazione sociale e di accesso ai servizi (scuola, sanità, previdenza).

Questo supporto assistenziale deve però anche tener conto della variegata composizione della popolazione protetta. I problemi del testimone, quelli del collaboratore provenienti dal crimine e dei rispettivi familiari, tra cui assumono un'importanza particolare i minori, hanno caratteristiche differenti e richiedono quindi metodi di approccio diversi.

È dunque importante che il personale del Servizio Centrale di Protezione e specialmente quello che agisce in sede periferica, a contatto diretto con i tutelati, sia fornito degli strumenti conoscitivi minimi per intuire e fronteggiare, almeno in una fase iniziale, i disagi e le tensioni che la vita sotto protezione genera inevitabilmente in chi vi è sottoposto.

Una siffatta valutazione ha condotto allo svolgimento di un Seminario dedicato al tema dell'assistenza medica e psicologica nell'ambito della protezione.

L'iniziativa, rivolta al personale del Servizio Centrale di Protezione, ha avuto luogo dal 16 al 20 ottobre del 2000 a Roma e si è concretata in lezioni teoriche su vari argomenti, completate da esercitazioni pratiche.

I docenti sono stati scelti tra i medici e i direttori tecnici psicologi della Polizia di Stato in forza sia al Servizio Centrale di Protezione, sia ad altri Uffici del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

Si è anche fatto ricorso, per alcuni argomenti specifici, a esperti di particolare competenza: due docenti universitari hanno trattato, rispettivamente, i temi della comunicazione e della gestione delle situazioni critiche nell'adolescenza, mentre uno psicologo consulente dell'FBI si è occupato delle forme di stress dell'operatore di Polizia e dei metodi di contrasto.

Il programma del Seminario è stato concepito per fornire ai frequentatori una professionalità che consenta loro di gestire nella fase di primo impatto i problemi sanitari e psicologici delle persone protette. Si sono così tenute lezioni ed esercitazioni pratiche sul tema, riservando una particolare attenzione ai testimoni e ai minorenni.

E' stato approfondito l'argomento della comunicazione, la



cui importanza è evidente per il personale dei Nuclei Operativi, che agisce da interfaccia tra il sistema della protezione e i suoi utenti, e per questo deve essere in grado di instaurare con loro un dialogo efficace.

Uno degli obiettivi del percorso formativo del Seminario era offrire ai frequentatori un corredo di conoscenze sufficienti a comprendere i conflitti e i problemi che possono nascere in una famiglia sotto protezione e gestire le emergenze che ne derivano.

Ciò non significa certo improvvisarsi medico, psicologo od assistente sociale: si vuole semplicemente dare all'operatore alcuni criteri per intuire le situazioni a rischio e metterlo in grado di attivare tempestivamente le Istituzioni sanitarie e sociali sul territorio, fornendo a queste ultime un supporto informativo valido.

Il progetto di aggiornamento del personale prevede inoltre lo svolgimento, tra il febbraio e il marzo del 2001, di un ciclo di lezioni ed esercitazioni sulle tematiche gestionali del sistema della protezione, arricchite dell'esperienza maturata in questi anni.

Il corso, destinato soprattutto al personale di più recente assegnazione, costituirà un importante motivo di sintesi dei compiti tutori, di assistenza e reinserimento sociale che la normativa di settore affida al Servizio Centrale di Protezione. Il programma sarà inoltre predisposto alla luce dell'assetto futuro che si va delineando per il sistema secondo la legge di riforma, i cui principi generali costituiranno oggetto di trattazione.

L'attività di aggiornamento del personale è affiancata da quella di revisione delle procedure operative, desunte dalla normativa di settore, allo scopo di razionalizzare e rendere trasparenti i rapporti fra il Servizio Centrale di Protezione e i tutelati.

E' in fase di sviluppo anche il progetto di istituzione di cinque ulteriori Nuclei Operativi di Protezione, che avranno sede

nella Sicilia Occidentale ed Orientale, in Campania, Calabria e Puglia. I primi ad entrare in funzione saranno, nei prossimi mesi, i due Nuclei in territorio siciliano.

I nuovi Uffici avranno il compito di curare i rapporti personali e patrimoniali che ogni persona protetta lascia in località d'origine al momento del trasferimento, che spesso è definitivo, e di curare l'intervista alle persone proposte per la protezione speciale, che funge da orientamento per impostare il tipo di tutela più adatto.

Il loro operato alleggerirà le Prefetture e le Forze di Polizia locali da questi oneri, permettendo di liberare risorse umane e materiali per l'azione sul territorio. Non meno priva di importanza è un'altra funzione che sarà affidata ai nuovi Uffici: la tutela dei testimoni rimasti, per loro scelta, sotto protezione nella città dove risiedono.

Si tratta di un impegno di grande rilevanza, in quanto non vi è dubbio che la possibilità di continuare a vivere sicuri nella propria città, senza essere costretti ad affrontare gli inevitabili disagi pratici e psicologici di un trasferimento a centinaia di chilometri di distanza, rappresenterà un significativo incoraggiamento per i potenziali testimoni.

## CAPITOLO III

### L'ATTIVITÀ DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Nella seconda metà del 2000, l'Italia ha ulteriormente consolidato la propria leadership nel settore della protezione dei collaboratori della giustizia.

L'intervento del Servizio Centrale di Protezione è infatti costantemente richiesto in ogni iniziativa nell'ambito dell'Unione Europea e l'esperienza maturata attira in misura sempre maggiore l'attenzione di molti Paesi, soprattutto di quelli dell'Europa orientale, che si stanno progressivamente dotando di apparati investigativi e giudiziari al passo con le nuove sfide della malavita organizzata.

In sede di cooperazione internazionale, sono in costante aumento gli interventi istituzionali che riconoscono l'importanza della protezione dei collaboratori e dei testimoni e invitano gli Stati ad elaborare idonei strumenti normativi.

La raccomandazione R(97) 13 del 10 settembre 1997 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, che esorta gli Stati membri a prendere in considerazione misure di assistenza per trasferire all'estero i testimoni protetti e ad incentivare lo scambio di informazioni tra le Autorità responsabili dei programmi di protezione, costituisce un significativo momento di tale processo.

Sulla medesima linea, l'Unione Europea, in occasione del Consiglio di Tampere (Finlandia) del 15 e 16 ottobre 1999, ha richiamato l'attenzione degli Stati su questo tema, auspicando un approfondimento della reciproca collaborazione.

Come già accennato, anche nel semestre in esame il Servizio

Centrale di Protezione ha recato il proprio contributo ai principali progetti internazionali nel settore.

In particolare, va ricordata la partecipazione ad una conferenza dal titolo "La protezione dei testimoni: una sfida europea", tenutasi dal 12 al 15 ottobre 2000 a Kincardine (Scozia) sotto l'egida dell'Associazione degli Ufficiali Superiori della Polizia scozzese (ACPOS).

Essa si è svolta nell'ambito del Programma Falcone, patrocinato dalla Commissione europea allo scopo di favorire la cooperazione fra le Autorità preposte a contrastare il crimine organizzato ed elaborare progetti di iniziative comuni.

Alla conferenza hanno partecipato 110 delegati di 22 Paesi, tra i quali gli Stati membri dell'Unione Europea, l'Ungheria, la Polonia, la Slovacchia, la Repubblica Ceca, gli Usa, il Canada e l'Australia.

Nel corso dei lavori, è stata presentata una relazione sull'organizzazione del sistema della protezione italiano, che è stata affiancata da contributi analoghi sui sistemi in vigore negli Usa, Canada, Gran Bretagna e Germania, a cura dei rispettivi rappresentanti. Gli inviati di Europol e del Tribunale Internazionale per i crimini nella ex Jugoslavia hanno anch'essi fornito indicazioni sul ruolo delle rispettive organizzazioni nella protezione dei testimoni.

Positivi sviluppi sono nati anche dal rapporto con Europol. Il Servizio Centrale di Protezione ha partecipato, con propri rappresentanti, ad un gruppo di lavoro, costituitosi a L'AIA su iniziativa di tale Ente, e composto da rappresentanti degli Organi di Polizia di Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Spagna, Svezia, Gran Bretagna e Olanda.

In due riunioni svoltesi nel settembre e nel dicembre 2000, il gruppo ha messo a punto un documento tecnico su possibili forme

di cooperazione nel settore della protezione dei collaboratori della giustizia. Il documento, da inoltrare per successive valutazioni politiche alle Istituzioni dell'Unione Europea, contiene alcuni linee guida per future convenzioni operative tra gli Organi specializzati dei vari Stati nella protezione dei collaboratori.

Si propone inoltre la creazione, nei rispettivi ordinamenti di Polizia, di unità specializzate nella protezione dei testimoni e dei collaboratori e lo scambio di esperienze e soluzioni operative attraverso incontri periodici di studio.

L'obiettivo che si intende raggiungere, e che potrà essere perfettamente centrato attraverso una non facile opera di armonizzazione delle varie legislazioni da affrontare nella sede appropriata, è la creazione di un sistema che consenta la dislocazione delle persone protette su uno spazio europeo e non più all'interno dei confini nazionali.

Nel quadro delle intese con i Paesi dell'Est europeo, il Servizio Centrale di Protezione partecipa con propri esperti, in collaborazione con il Servizio Coordinamento Affari Internazionali del Ministero della Giustizia, al programma "Horizontal Phare".

Si tratta di un progetto ad ampio raggio patrocinato dall'Unione Europea, finalizzato alla riforma dei sistemi giudiziari e di ordine pubblico degli Stati dell'Europa orientale. Il Servizio Centrale di Protezione collabora al progetto, attualmente in fase di avvio, per lo svolgimento del tema della protezione dei testimoni e delle vittime dei reati.

PAGINA BIANCA

## **PARTE SECONDA**

### **LE STATISTICHE**

PAGINA BIANCA



## CAPITOLO I

### LA FASE DI INGRESSO

#### *1. Le proposte delle Autorità competenti*

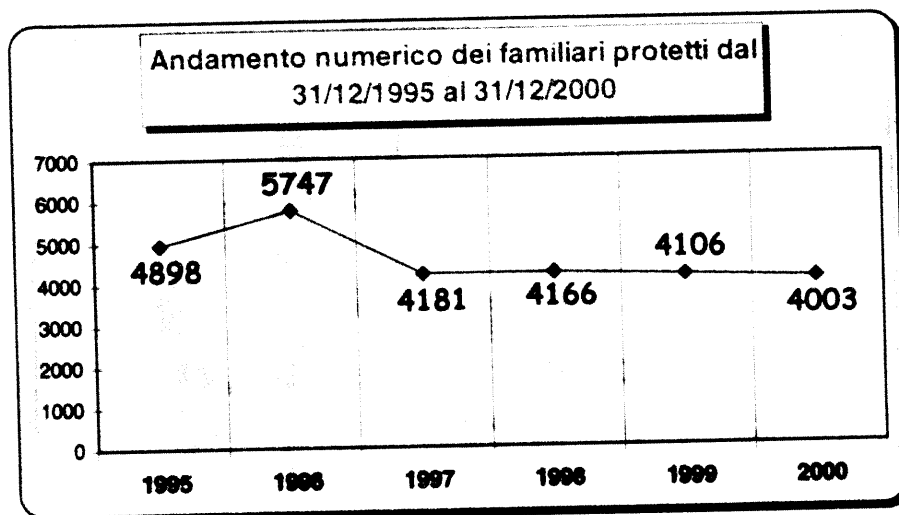
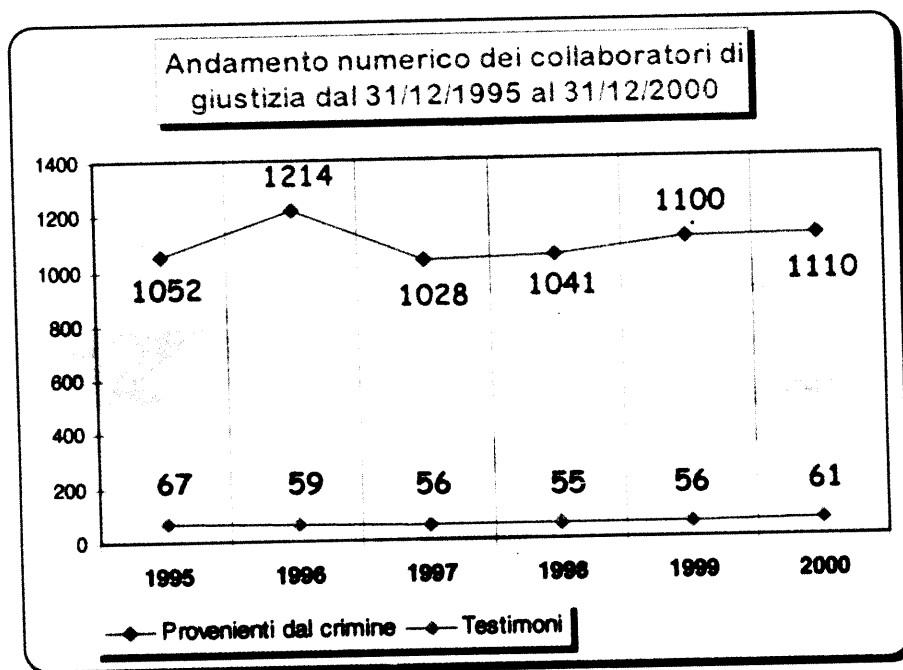
Le Procure della Repubblica hanno fatto pervenire al Capo della Polizia, nel periodo compreso tra il 1° luglio e il 31 dicembre del 2000, **70** proposte di misure urgenti di protezione ai sensi dell'art. 11, comma 1, ultima parte, della Legge 15 marzo 1991, n. 82 e dell'art. 4 del Decreto Interministeriale del 24 novembre 1994, n. 687.

Dette proposte riguardano **59** collaboratori e **11** testimoni, mentre i familiari interessati sono in tutto **251**, di cui **181** congiunti dei primi e **70** dei secondi. Rispetto al precedente semestre, si nota un leggero incremento, sia del numero di proposte (che erano state **62**) che di soggetti interessati (**52** collaboratori e **152** familiari e **9** testimoni e **20** familiari).

La crescita delle proposte risulta anche dal confronto con i dati relativi agli ultimi sei mesi del 1999, in cui erano state avanzate **63** richieste, in favore di **59** collaboratori e **4** testimoni (con, rispettivamente, **182** e **9** familiari).

L'esame dei dati conferma un andamento che vede un incremento progressivo delle proposte di misure urgenti in favore dei testimoni, mentre resta sostanzialmente stabile il numero di quelle riguardanti i collaboratori. Il secondo semestre del 2000 ha fatto registrare un afflusso globale di **321** persone protette, rispetto alle **233** di quello anteriore.

La media di ingresso nel sistema è approssimativamente di un titolare di programma e 3-4 familiari ogni due giorni e mezzo, e non si discosta in modo rilevante da quella degli ultimi due semestri.



E' dunque essenziale che il circuito tutorio dia una risposta professionalmente elevata ai bisogni e alla aspettative di chi sceglie la via della collaborazione con le Istituzioni, che deve costituire una scelta vantaggiosa e non penalizzante.

Le misure urgenti, che il Legislatore ha concepito come un mezzo provvisorio per far fronte alle situazioni di pericolo immediato, in attesa della proposta di programma speciale e della relativa decisione, si dilatano in molti casi oltre il periodo massimo previsto dalla normativa.

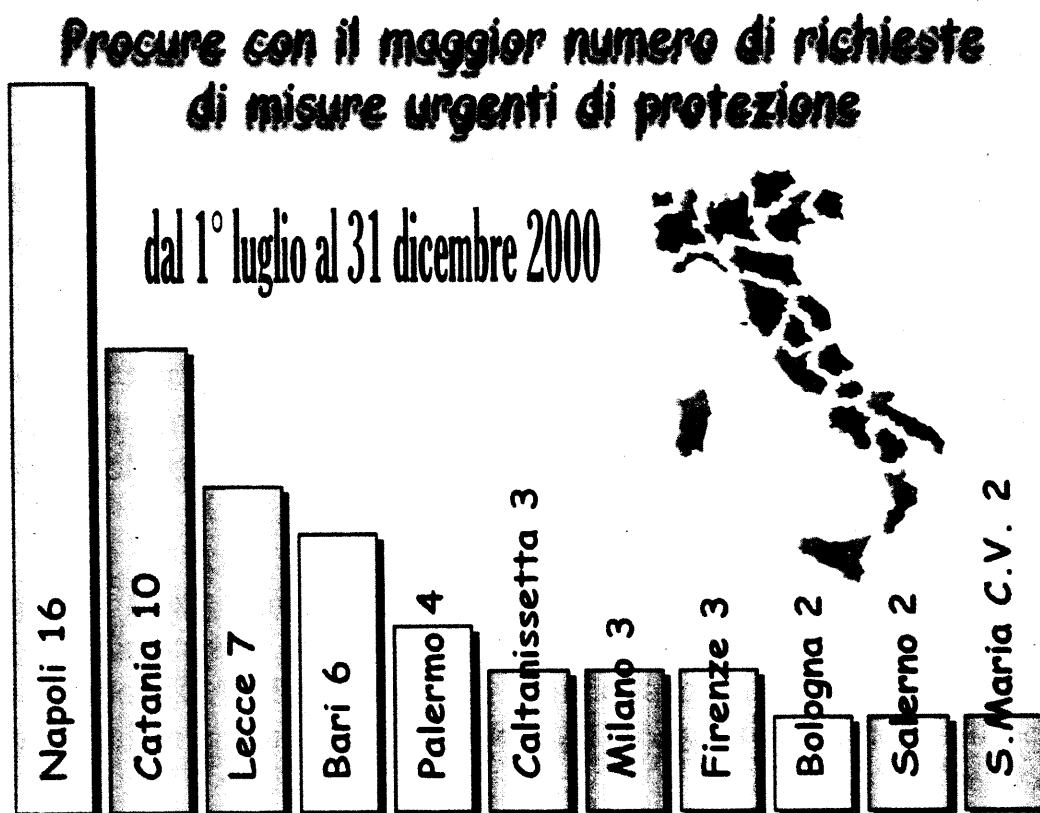
Le indagini e i necessari riscontri da parte dell'Autorità giudiziaria condizionano infatti i tempi di decisione della Commissione Centrale, che spesso è costretta a richiedere elementi integrativi della proposta di programma.

Il protrarsi delle misure urgenti diviene quindi una sorta di anticipazione del programma, il che comporta situazioni assai delicate se la proposta viene rigettata molto tempo dopo per mancanza dei presupposti.

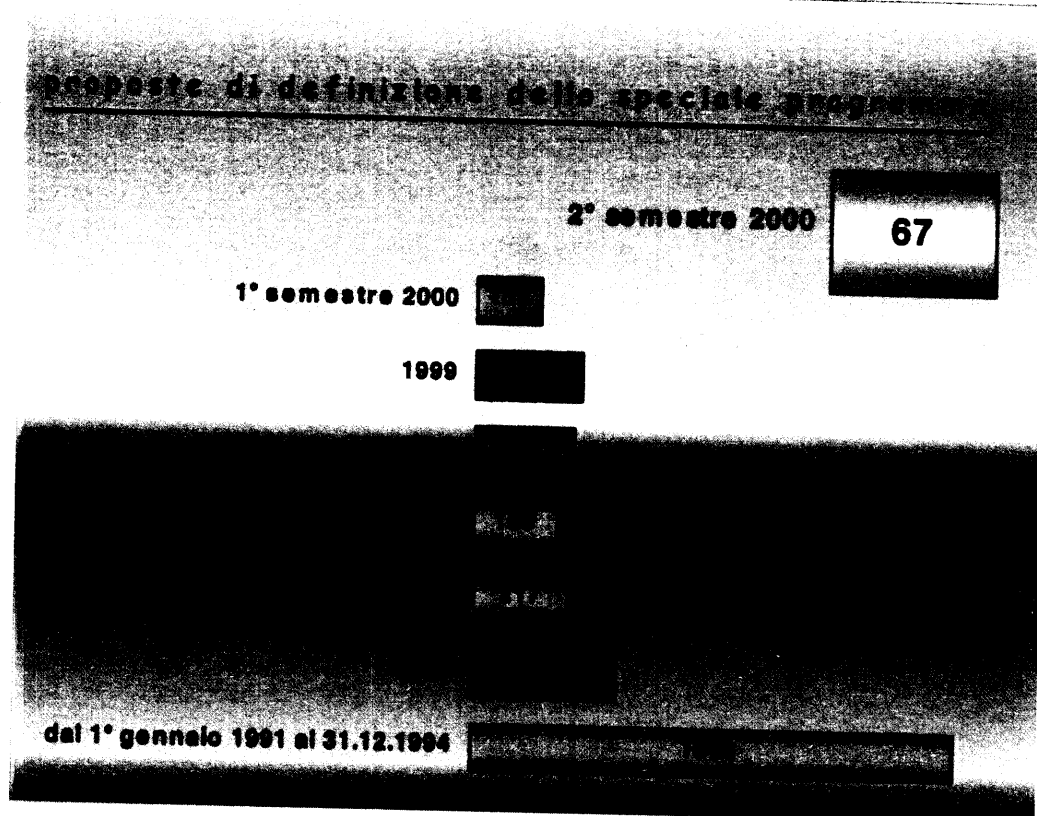
In questi casi, un'interpretazione rigida della norma imporrebbe la cessazione immediata delle misure assistenziali, con la prospettiva, per il collaboratore e i suoi familiari, di tornare in località d'origine o rimanere a proprie spese in quella in cui è stato trasferito.

Si è verificato con una certa frequenza che soggetti rimasti a lungo in regime di misure urgenti ed ai quali il programma non era stato concesso si stabilissero, per mancanza di alternative, nella sede del domicilio protetto, senza disporre di mezzi di sussistenza. Per evitare che tali situazioni gravino sulle Autorità locali, la Commissione ed il Servizio Centrale hanno concordato, in presenza di casi simili, l'erogazione di contributi economici di sostegno per il periodo immediatamente successivo all'abbandono del circuito tutorio.

Nel semestre in esame, come pure in quello precedente, il maggior numero di proposte di misure urgenti è stato originato dalla Procura della Repubblica di Napoli. Essa ne ha infatti inviate **16**, rispetto alle **20** dei primi sei mesi del 2000. Dalla Procura di Catania provengono invece **10** proposte, rispetto alle **5** del semestre precedente, mentre **7** giungono da quella di Lecce (che ne aveva inviate 3).



Nel secondo semestre del 2000, sono state **67** le proposte di programma speciale di protezione inoltrate dalle Procure della Repubblica. Tra esse, **49** riguardano nuove collaborazioni, mentre le altre **18** si riferiscono a soggetti che in passato erano già entrati nel circuito della protezione e ne erano usciti, per motivi comportamentali o per rigetto della proposta di programma.



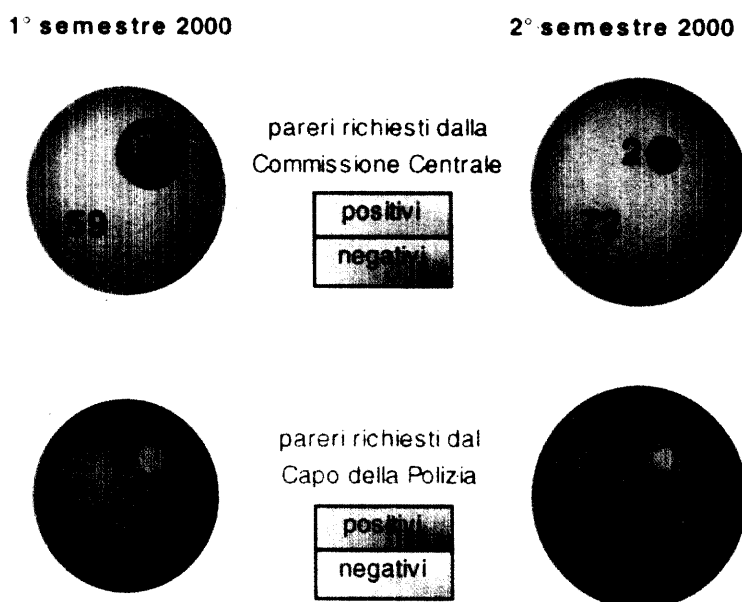
Nel semestre precedente, le proposte di programma ammontavano a **139** (**106** nuove e **33** riesami).

Nel secondo semestre del 2000, è stata la Procura di Napoli ad avanzare il maggior numero (8) di proposte di programma speciale, seguita da quella di Lecce (7) e da Bari e Catania (6 ciascuna). Nel semestre precedente, l'afflusso maggiore di proposte era giunto sempre da Napoli (11), alla quale seguivano Palermo con 8 richieste (a fronte delle 4 attuali) e Bari e Lecce (con 5 a testa).



Di indubbio rilievo, soprattutto per l'ampia disponibilità di dati e la visione articolata delle più complesse dinamiche criminali, è stato l'apporto dei pareri del Procuratore Nazionale Antimafia, sia per le proposte di misure urgenti, sia per quelle di programma speciale.

**Pareri espressi dal Procuratore Nazionale Antimafia su  
richiesta del Capo della Polizia e della Commissione Centrale**



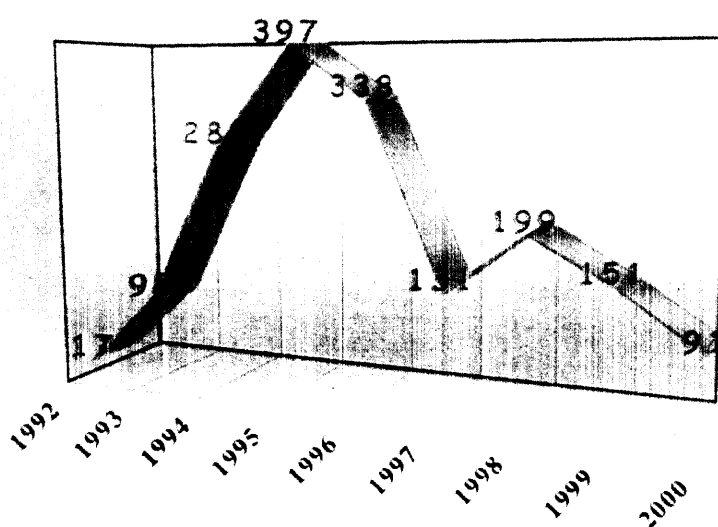
## ***2. L'attività della Commissione Centrale***

Nelle **18** riunioni svolte nel secondo semestre del 2000, la Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione dei programmi speciali di protezione ha accolto **38** proposte di programma avanzate dalle Autorità giudiziarie e ne ha respinte **23**.

E' interessante osservare che, tra quelle indicate, erano comprese **8** proposte di riesame in favore di soggetti destinatari già in passato di misure urgenti o programma di protezione. In queste

ultime situazioni, la Commissione ha deliberato il programma in **4** casi e in altrettanti ha rigettato la proposta.

### **programmi speciali di protezione definiti annualmente**



Nel precedente semestre, i programmi deliberati erano stati **53**, a fronte di **10** decisioni negative.

### **3. Le cifre del fenomeno**

Alla data del 31 dicembre 2000, il sistema della protezione gestisce **1110** collaboratori della giustizia e **61** testimoni, per un totale complessivo di **1171** soggetti. Si registra un aumento di **9** persone rispetto al 30 giugno 2000.

L'incremento riguarda i collaboratori, che sono **10** in più rispetto allo scorso semestre, mentre, nello stesso periodo, i testimoni sono calati di una unità.





L'andamento numerico del fenomeno vede quindi una crescita proporzionata a quella degli anni 1998 e 1999.

Per quanto riguarda i familiari, al 31 dicembre 2000 essi ammontano a **4003**, divisi in congiunti di collaboratori (**3858**) e di testimoni (**145**). Il loro numero era di 4084 al 30 giugno 2000 e di 4106 al 31 dicembre 1999.

Il totale delle persone sotto protezione al 31 dicembre 2000 è dunque di **5174**, rispetto alle 5246 del precedente semestre.

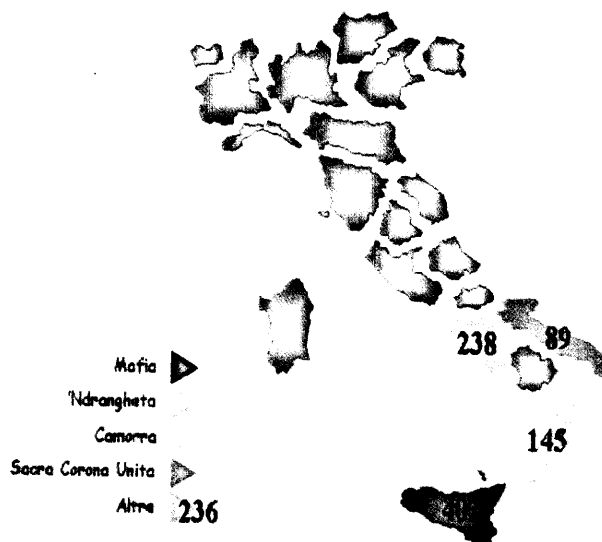
Per quanto riguarda la matrice criminale di provenienza dei collaboratori, **402** provengono da gruppi di area mafiosa (calo di una unità rispetto al semestre precedente), **238** dalla camorra

(incremento di **9** unità), **145** dalla 'ndrangheta (diminuzione di **8** unità), **89** dalla Sacra Corona Unita (aumento di **7** unità) e **236** da altre realtà delinquenziali (aumento di **3** unità).

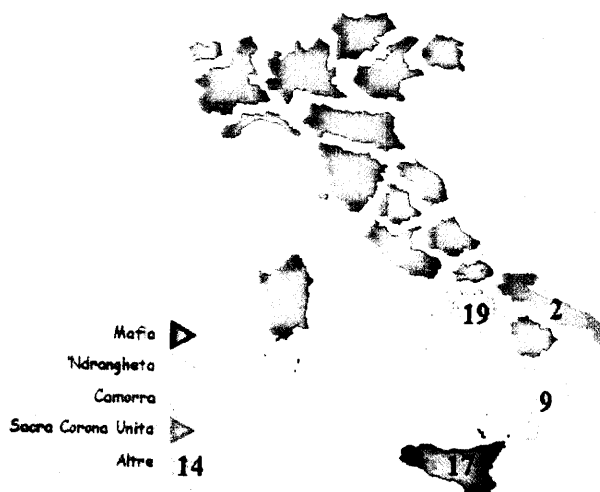
Gli apporti collaborativi dei testimoni hanno riguardato, in **17** casi, delitti di mafia e in **19** reati di camorra. In **9** casi si tratta di delitti commessi dalla 'ndrangheta, mentre **2** sono i casi di collaborazione relativi alla Sacra Corona Unita e **14** quelli su delitti di matrice non riconducibile a quelle citate.

Nel complesso, rispetto al precedente semestre, vi è stata una diminuzione delle testimonianze su delitti mafiosi e della 'ndrangheta, quantificabili, rispettivamente, in **4** e una unità. Sono però aumentati di **4** unità i testimoni per delitti della camorra e di una per quelli della Sacra Corona Unita. Un calo di una unità si registra per i delitti di altro genere.

# AREE CRIMINALI DI PROVENIENZA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA



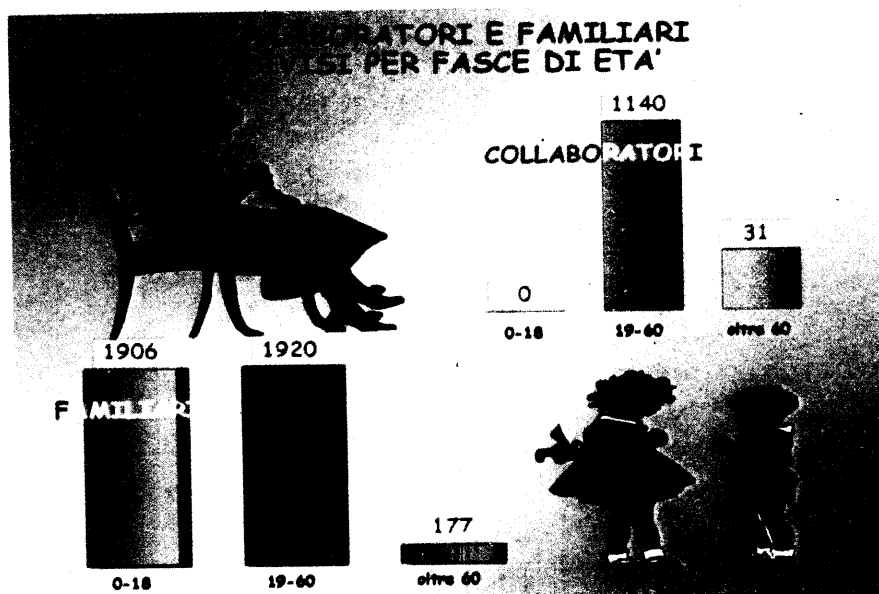
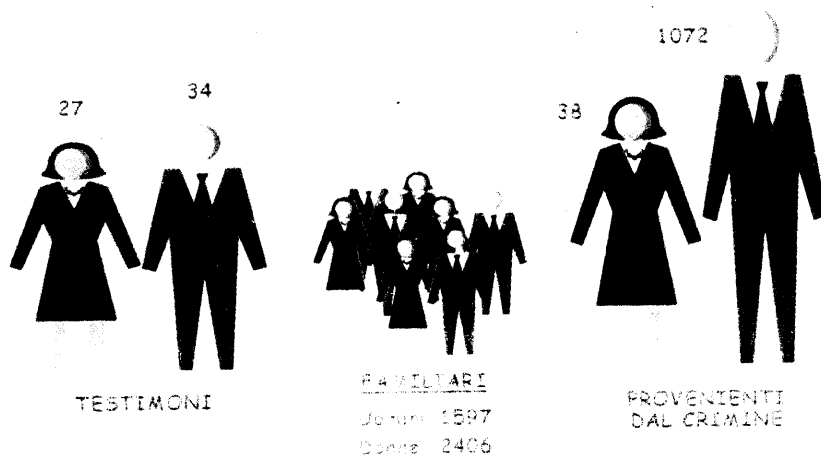
# AREE CRIMINALI SULLE QUALI HANNO RIFERITO I TESTIMONI



Dal punto di vista della composizione anagrafica, tra i 1110 collaboratori provenienti dal crimine, **1072** sono uomini e **38** donne. Di essi, **553** uomini e **26** donne non superano i 40 anni. Tra i 61 testimoni, gli *under 40* sono **10** uomini, su un totale di **34** e **19** donne su un totale di **27**. Tra i collaboratori, la fascia maggioritaria è quella tra i 26 e i 40 anni, che comprende **546** persone, mentre tra i testimoni è quella tra i 41 e i 60 anni, con **27** persone.

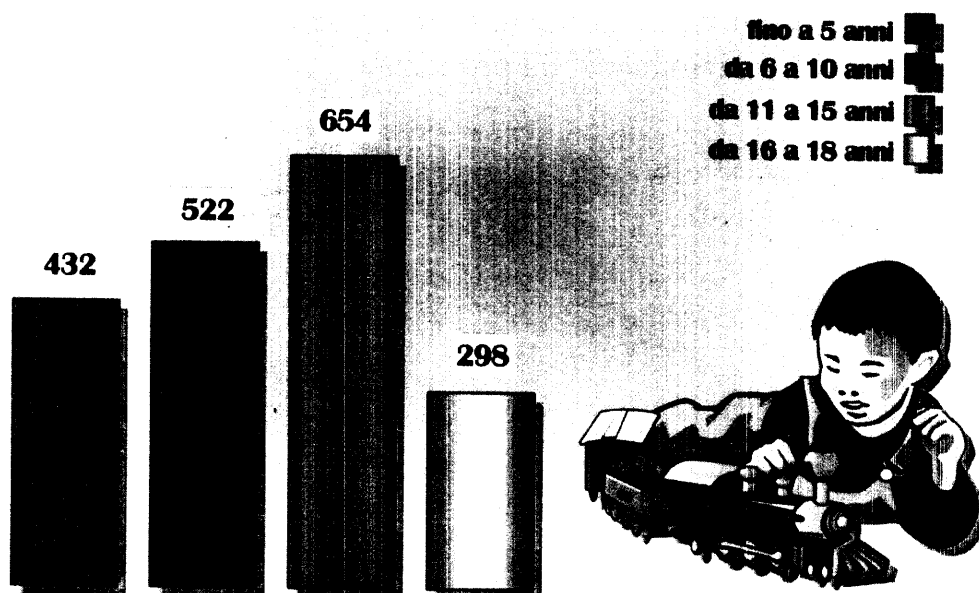
#### DISTINZIONE DEI COLLABORATORI PER SESSO

- al 31 dicembre 2000 -



Dall'esame dei familiari, si può notare che la popolazione protetta è formata a larghissima maggioranza da persone con meno di 40 anni. Esse sono ben **3341** (di cui **3216** congiunti di collaboratori e **125** di testimoni). Prevalgono largamente i minori, che sono in tutto **1906** (**1831** congiunti di collaboratori e **75** di testimoni), di cui **654** tra i 10 e i 15 anni.

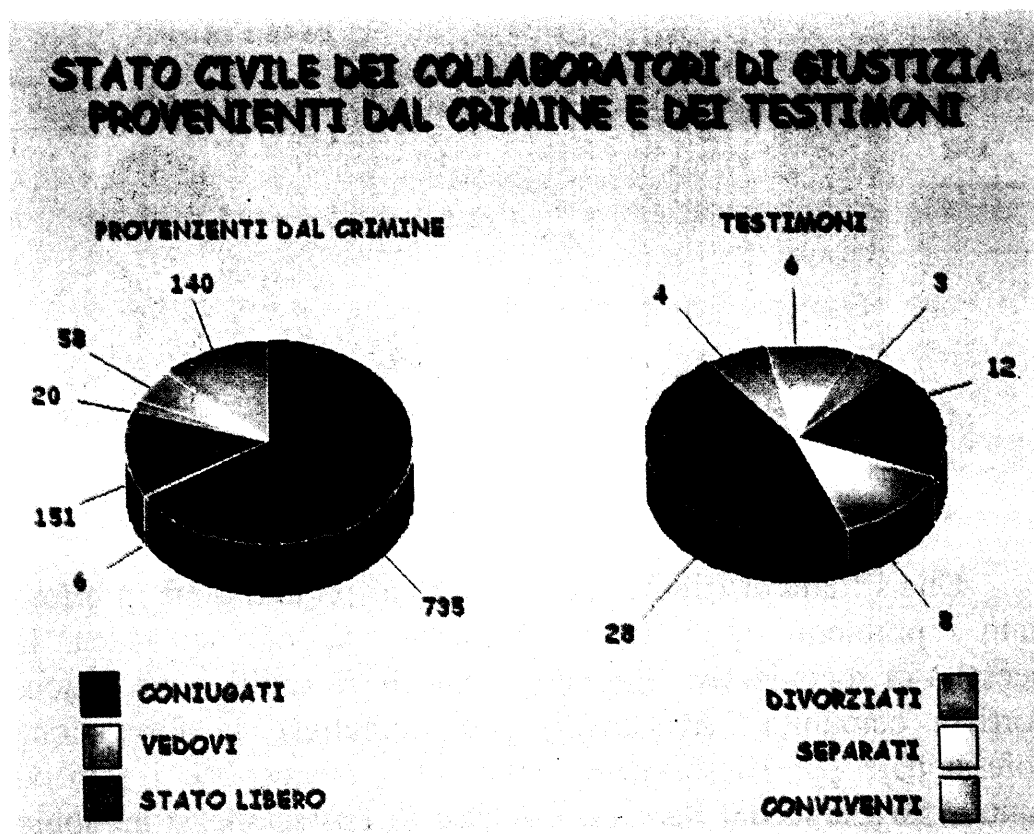
## FAMILIARI MINORENNI al 31 dicembre 2000



Una siffatta distribuzione dei familiari protetti pone in primo piano i problemi tipici degli adolescenti: la vita scolastica, la necessità di socializzare attraverso i canali giovanili (associazioni sportive, comunità parrocchiali, enti ricreativi), la formazione professionale per l'inserimento lavorativo. Nonostante i positivi risultati raggiunti dal Servizio Centrale di Protezione, è indubbio che tale settore richiede un impegno assiduo ed una strategia che coinvolga trasversalmente le Istituzioni interessate.

Tra i collaboratori della giustizia, è interessante rilevare, al 31 dicembre 2000, la presenza di **21** cittadini extracomunitari, di cui **3** testimoni. Essi provengono in gran parte da Stati nordafricani e dai Paesi dell'area balcanica.

La dimensione transnazionale del crimine organizzato rende estremamente utili tali apporti e tutto fa pensare che se ne aggiungeranno altri in futuro. Sarà perciò necessario affrontare problemi specifici di questo particolare tipo di collaboratori, quali, ad esempio, l'eventualità di un loro definitivo trasferimento in Italia e la protezione dei loro familiari nei Paesi d'origine. E' auspicabile che ciò possa realizzarsi nel quadro di una crescente cooperazione internazionale sulla protezione.



La maggior parte dei collaboratori della giustizia (66%) è coniugata, come pure il 47% dei testimoni. Poco più del 13% dei collaboratori e il 19% dei testimoni è celibe o nubile, mentre il 7%

dei primi e il **15%** dei secondi sono separati o divorziati. La percentuale delle persone in stato di vedovanza è invece complessivamente poco più dell'uno per cento.

Va infine rilevato che, nel semestre in esame, sono nati **44** bambini, **43** figli di collaboratori e **1** di testimoni, di cui la metà di sesso femminile.

PAGINA BIANCA



## CAPITOLO II

### L'EFFICACIA DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

#### *1. La Commissione Centrale e la verifica dei programmi*

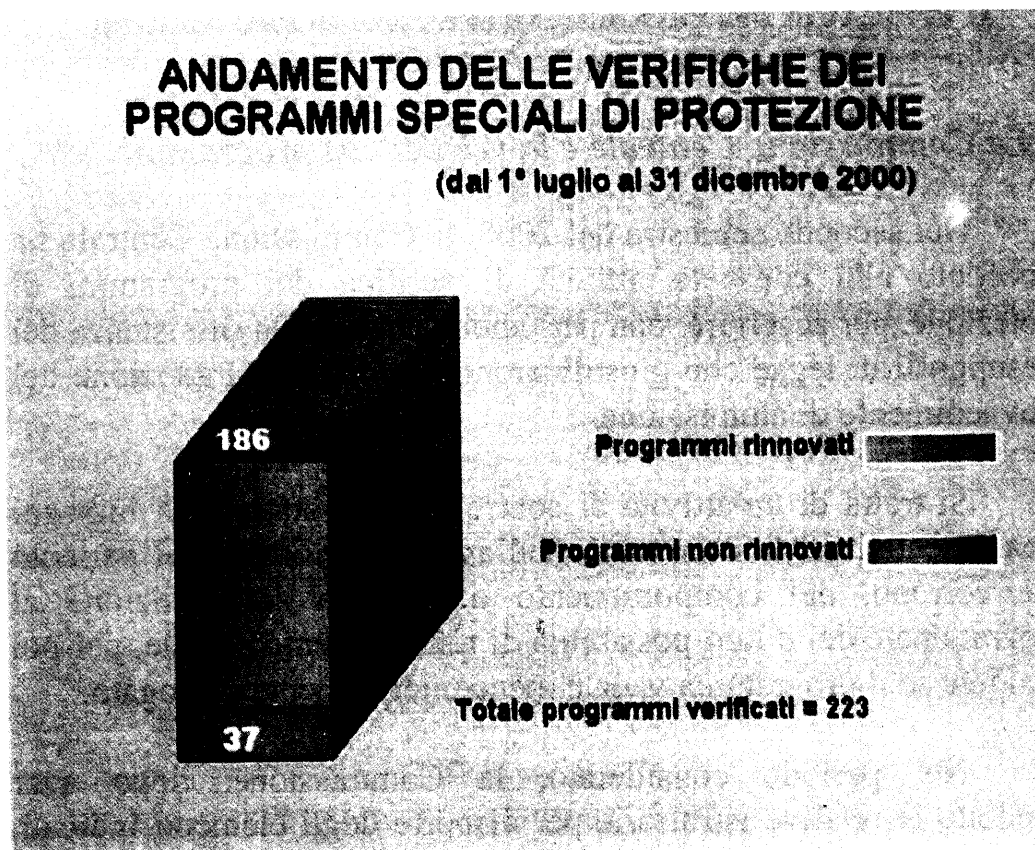
Nel secondo semestre del 2000, la Commissione Centrale ha proceduto alla consueta attività di verifica dei programmi di protezione, per accertare, con periodicità annuale, la sussistenza dei presupposti di legge che giustificarono a suo tempo l'adozione del provvedimento di ammissione.

Si tratta di un'attività di controllo dello stato degli impegni dibattimentali degli interessati, dell'analisi aggiornata del pericolo che corrono, del comportamento durante la sottoposizione al programma e delle loro possibilità di reinserimento sociale, per poi decidere se il programma vada o meno ulteriormente prorogato.

Nel periodo considerato, la Commissione, dopo aver condotto le relative istruttorie per disporre degli elementi indicati, ha esaminato **223** programmi di protezione.

Tra essi, **186** sono stati prorogati per un ulteriore periodo, mentre per altri **37** la decisione è stata negativa. In **30** di questi ultimi casi, la Commissione ha ritenuto che la collaborazione fosse ormai esaurita e che gli interessati, che avevano chiesto quasi tutti di poter uscire dal programma, potessero intraprendere un'esistenza normale in condizioni di sicurezza. Nella maggior parte di tali situazioni, è stata disposta la corresponsione, in un'unica soluzione, dell'importo, calcolato su dodici mesi, delle misure di assistenza o, in alternativa, il mantenimento di esse per il periodo strettamente necessario a consentire una nuova sistemazione.

Nei restanti **7** casi, il programma di protezione non è stato rinnovato a causa delle violazioni delle sue regole da parte degli interessati.



La Commissione ha inoltre modificato in **73** occasioni il numero dei soggetti compresi nei programmi: in **41** di esse, lo ha esteso, su proposta dell'Autorità giudiziaria, ad altri familiari in pericolo, mentre in altre **32** ha ridotto il loro numero.

## ***2. Il programma speciale di protezione: violazioni e conseguenze***

Nel secondo semestre del 2000, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato la propria attività di comunicazione alla Commissione Centrale e alle Autorità giudiziarie delle violazioni alle regole dei programmi di protezione commesse dai collaboratori della giustizia e dai loro familiari.

Tali regole sono contenute nel programma stesso e vengono accettate e sottoscritte dalle persone protette contestualmente a quest'ultimo. I tutelati sono dunque consapevoli che i loro comportamenti violatori possono condurre alla revoca del programma.

Nel periodo considerato, sono stati segnalati alla Commissione Centrale **184** comportamenti scorretti, commessi da **95** persone sotto protezione, tra collaboratori e familiari (va considerato che una stessa persona può aver commesso più infrazioni).

Per quanto riguarda la loro tipologia, **122** sono violazioni alle regole di sicurezza del programma, mentre in **62** casi si tratta di reati. Le prime consistono, di solito, in allontanamenti non autorizzati dalla località protetta, o in manifestazioni dello *status* di collaboratore e del domicilio protetto, comportamenti che, anche se all'apparenza non sembrano gravi, mettono in serio pericolo la funzionalità del programma.

Quest'ultimo, che si basa sulla mimetizzazione del tutelato e la riservatezza delle condizioni di vita, non può infatti essere un mezzo di sicurezza efficace senza la cooperazione di chi vi è sottoposto.

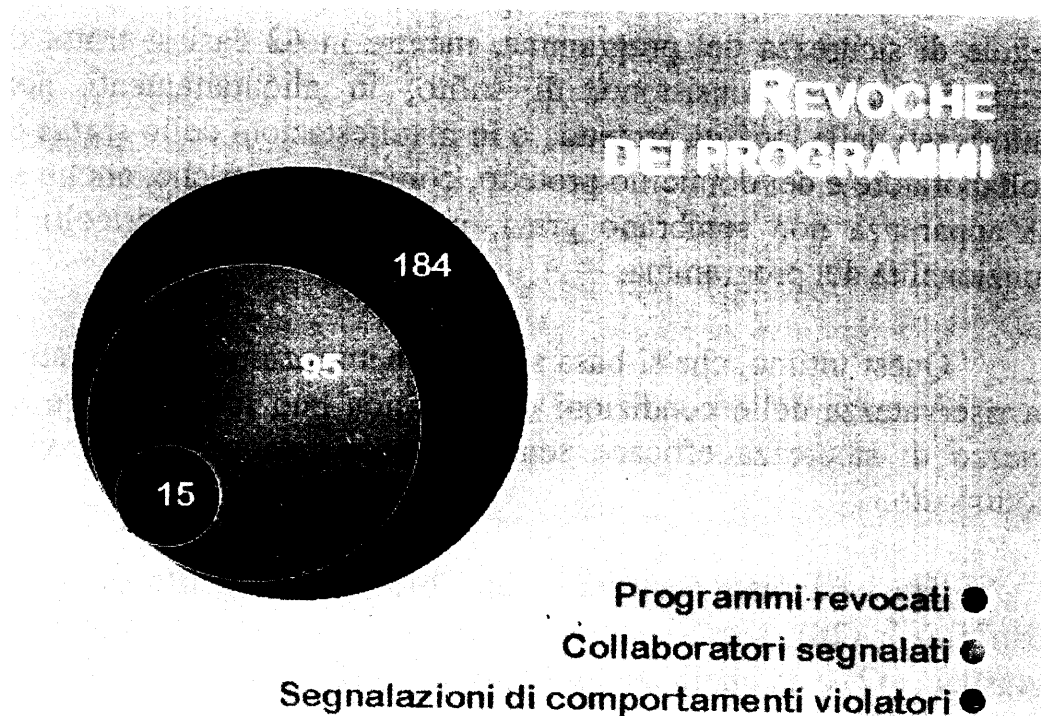
Tra i 62 reati contestati, sono prevalenti i delitti contro il patrimonio (**20**), seguiti dai reati contro l'Amministrazione della giustizia (**17**) e da quelli contro la persona (**16**); nelle altre 9 ipotesi, si tratta in **7** casi di reati di vario tipo e in altri due di delitti contro la Pubblica Amministrazione.

Rispetto al decorso semestre, si è verificato un calo sia delle violazioni segnalate (che erano state 304, contro le 184 attuali) sia del numero dei loro autori (passati da 146 ai 95 presenti).

E' invece cresciuto il numero dei reati, che erano stati 42, a

fronte dei 62 attuali. A paragone dei primi sei mesi del 2000, sono aumentati da 14 a 20 i reati contro il patrimonio, da 3 a 16 quelli contro la persona e da 8 a 17 quelli contro l'Amministrazione della giustizia.

Vi è stato invece un calo dei reati contro la Pubblica Amministrazione (da 3 a 2), mentre non si sono riscontrati reati contro la legge sugli stupefacenti (rispetto ai 2 del precedente semestre). Sono infine calati da 12 a 7 i reati di altro genere. La percentuale dei reati sul totale delle violazioni è cresciuta dal 14% dello scorso semestre al **34%**.



In conseguenza delle violazioni segnalate, la Commissione Centrale ha revocato **8** programmi di protezione prima della scadenza, mentre altri **7**, giunti al termine di validità, non sono stati prorogati. Da questo punto di vista, non vi sono variazioni rispetto allo scorso semestre. Negli altri casi, gli autori delle violazioni sono stati formalmente richiamati ad un maggior rispetto delle regole del programma.

Il potere di revoca dei programmi pone una serie di delicate implicazioni. Una sua interpretazione rigorosa può addurre alcuni argomenti validi, primo fra tutti che chi commette reati in regime di protezione trasgredisce ad un preciso impegno assunto con lo Stato.

È però altrettanto vero che una sanzione deve essere sempre commisurata alla gravità della violazione commessa e che, quindi, non può esservi un rapporto automatico tra violazione e revoca.

Va anche considerato che il soggetto sotto programma è pur sempre un obiettivo a rischio e che la revoca, così come è stata concepita dal Legislatore, può essere disposta solo quando il comportamento dell'interessato è tale da rendere di fatto inapplicabile il programma o da evidenziare un suo rientro nel mondo del crimine o una cessazione del pericolo.

Non può infine essere sottovalutato un altro fattore: un collaboratore è solitamente collegato ad un nucleo familiare di persone a rischio, che, nel caso di revoca del programma per le violazioni da lui commesse, subiscono senza alcuna colpa le conseguenze. In alcuni casi, la Commissione ha ritenuto di dover mantenere il programma ai familiari, revocandolo al collaboratore autore delle violazioni. Questa valutazione può talvolta originare sviluppi da analizzare con cautela.

Il più rilevante riguarda proprio la posizione del collaboratore. Questi infatti non potrà in ogni caso convivere con la sua famiglia rimasta in programma, poiché, per esigenze di sicurezza, non può conoscere l'ubicazione dei domicili protetti.

La stessa situazione si riproduce nel caso in cui il collaboratore, arrestato per un reato compiuto durante il periodo di protezione e quindi escluso dal programma, venga successivamente ammesso alla detenzione domiciliare: egli non potrà scontarla presso il domicilio in località d'origine, ma neanche in quello in cui vivono i familiari sotto programma.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO III

### LE MODALITÀ GENERALI DI APPLICAZIONE

#### *1. LA TUTELA DEI COLLABORATORI DELLA GIUSTIZIA*

##### *a) Gli impegni di giustizia*

Nell'arco di tempo tra il 1° luglio e il 31 dicembre 2000, sono stati **8904** gli accompagnamenti dei collaboratori della giustizia organizzati dal Servizio Centrale di Protezione, su richiesta delle Autorità giudiziarie.

Tali servizi, che vengono eseguiti dalla Forze di Polizia territoriali, sommati agli oltre 11000 disposti nei primi sei mesi dell'anno, superano la cifra di 20000. Il decremento tra il primo e il secondo semestre è spiegabile con la ridotta mole degli impegni dibattimentali nei mesi estivi.

Degli 8904 accompagnamenti, sono stati **867** quelli disposti, nel secondo semestre del 2000, tramite audizione a distanza, che si aggiungono ai 1510 della prima metà dell'anno.

E' auspicabile che, in futuro, il ricorso alla videoconferenza, già progressivamente in crescita, divenga sempre più frequente. Questo sistema ha infatti permesso, soprattutto dopo l'entrata in vigore della legge 7 gennaio 1998, n. 11, sia di ridurre il fenomeno del "turismo giudiziario", e cioè gli spostamenti dei collaboratori per comparire nelle varie sedi giudiziarie, sia di aumentare la sicurezza dei protetti e delle scorte.

##### *b) L'attività amministrativa di copertura dell'identità*

Nel semestre oggetto della presente Relazione, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato a fornire

documenti di copertura alle persone ammesse al programma di protezione.

Si tratta di un momento fondamentale del sistema, perché solo efficaci meccanismi di schermatura dell'identità possono tradurre in pratica il principio della mimetizzazione in località protetta.

I documenti di copertura hanno essenzialmente funzione di sicurezza, e vanno impiegati solo per quest'ultimo fine, e non per stipulare negozi giuridici. La loro validità è legata alla vigenza del programma, alla cui cessazione vengono ritirati.

Tale strumento ha permesso di raggiungere ottimi risultati soprattutto nel settore sanitario: oggi le persone sotto protezione sono quasi tutte dotate di tessere sanitarie con nominativi fittizi, che permettono loro di servirsi, in condizioni di sicurezza, delle strutture pubbliche, con relativo abbattimento dei costi di assistenza medica.

Nel secondo semestre del 2000, sono stati predisposti **863** documenti di copertura, suddivisi secondo la rappresentazione grafica della pagina seguente.

Il Servizio ha inoltre curato le procedure di rinnovo di **459** tra carte d'identità e patenti di guida con i nominativi autentici, che erano scadute durante il periodo di sottoposizione al programma.

Nell'atto in cui riceve un documento di copertura, infatti, l'interessato deve consegnare al Servizio Centrale di Protezione quello corrispondente con le reali generalità, che viene custodito fino alla cessazione del programma.





Il Servizio Centrale ha inoltre perfezionato il trasferimento di **8** pratiche pensionistiche, in modo da permettere ai titolari di riscuotere le relative prestazioni, e curato **79** posizioni di rinvio o dispensa dagli obblighi di leva per familiari ammessi al programma di protezione.

E' proseguita l'attività di attribuzione del cambiamento delle generalità, misura tutoria e di reinserimento sociale di carattere eccezionale, che viene autorizzato dalla Commissione Centrale dopo una complessa istruttoria. Esso permette di acquisire una posizione anagrafica del tutto nuova nei registri dello stato civile, con la possibilità di produrre, con la mutata identità, i certificati necessari per la vita sociale.

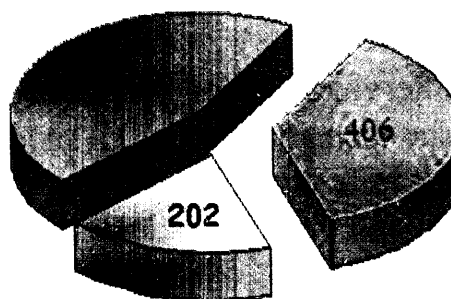
Nella seconda metà del 2000, i nuovi documenti sono stati consegnati a **5** collaboratori e **28** familiari, e a un testimone e a **2** congiunti. Nello stesso periodo, è stata avviata la procedura nei

confronti di altre **20** persone (**8** collaboratori e **9** familiari e **2** testimoni e un familiare) nei cui confronti la Commissione ha concesso la relativa autorizzazione.

*c) I benefici penitenziari*

Alla data del 31 dicembre 2000, i collaboratori della giustizia ristretti in Istituti penitenziari sono **202**. I beneficiari delle misure alternative alla detenzione ammontano a **406**, mentre **502** collaboratori sono liberi per decisione dell'Autorità giudiziaria.

**POSIZIONE GIURIDICA  
DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA**  
al 31 dicembre 2000



Liberi ■  
Ristretti in istituti penitenziari ■  
Misure altern. alla detenzione ex art. 13<sup>ter</sup> L. 82/91 □

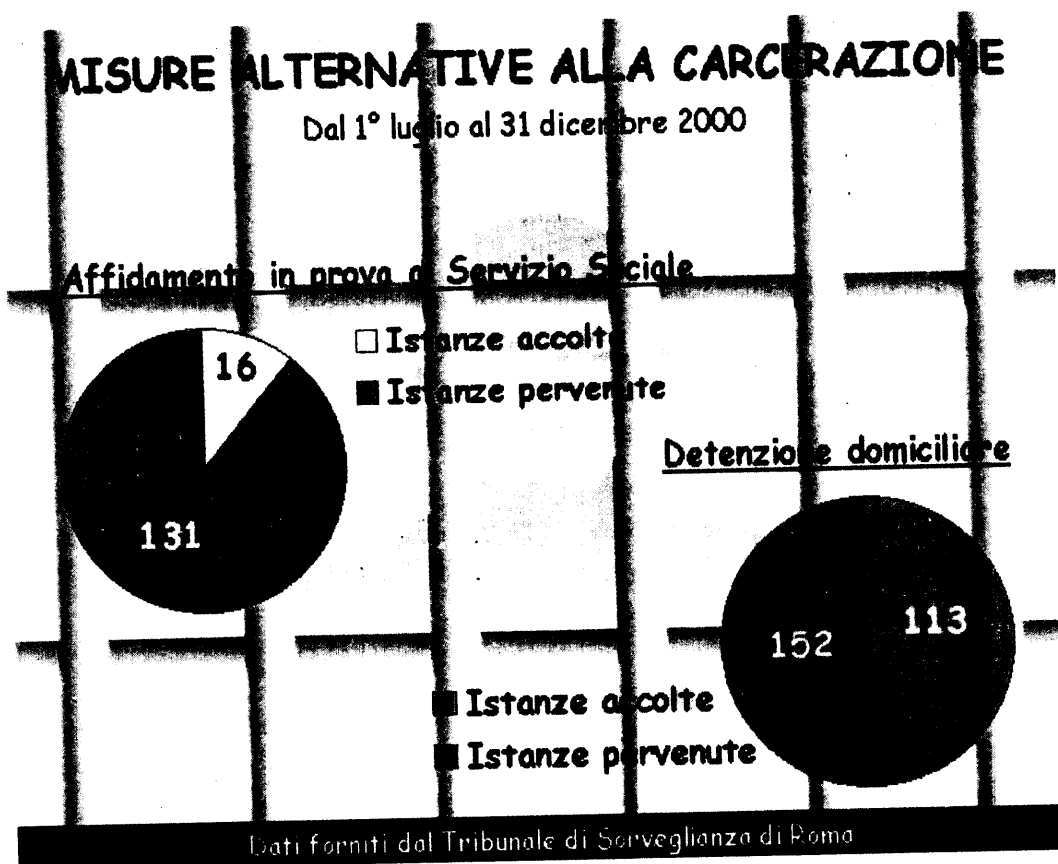
Il dato, calcolato sui 1110 collaboratori provenienti dal crimine, evidenzia che il **45%** sono in libertà, non in quanto sottoposti al programma di protezione, bensì in base a provvedimenti collegati alla loro posizione processuale.

Per quanto concerne i collaboratori sottoposti alle misure alternative previste dal Capo VI della legge 26/7/1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario, che rappresentano il 37% del totale, la maggioranza di essi è in regime di detenzione domiciliare, e il resto beneficia dell'affidamento in prova.

La decisione di concedere o meno dette misure è affidata, secondo l'art. 13 ter della legge 82/1991, al Tribunale di Sorveglianza di Roma, con un parere in merito, obbligatorio ma non vincolante, della Commissione Centrale.

Quest'ultima provvede, prima di fornire il parere, ad acquisire dal Pubblico Ministero informazioni sui reati per i quali la collaborazione è stata prestata.

Il grafico alla pagina seguente indica il rapporto, registrato nel secondo semestre del 2000, tra le istanze pervenute e quelle accolte dal predetto Tribunale di Sorveglianza.



La Commissione Centrale, nell'esprimere il parere di competenza, ha rivolto in particolare la propria attenzione al comportamento del collaboratore durante la sottoposizione al programma ed ai risultati processuali delle sue dichiarazioni.

Su quest'ultimo punto costituisce un importante elemento di valutazione l'eventuale riconoscimento, nella sentenza di condanna, della diminuzione di pena di cui all'art. 8 del Decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito nella legge 12 luglio 1991, n. 203.

## 2. L'ASSISTENZA

### a) L'assistenza economica

Le spese per l'assistenza economica delle persone sotto protezione sostenute nel semestre luglio-dicembre 2000 sono indicate nel grafico seguente.



Come si può notare, anche in questo semestre si è confermata la tendenza degli ultimi anni, che vede la voce relativa alle erogazioni per le prestazioni dei legali dei collaboratori della giustizia superare nettamente le altre.

La normativa di settore contiene alcuni precisi limiti in merito; lo Stato si accolla il costo di un solo avvocato per collaboratore ed esclusivamente per i procedimenti penali

riguardanti fatti anteriori alla collaborazione. La scelta del legale spetta esclusivamente al collaboratore, senza alcun intervento, neppure indiretto, degli Organi della protezione.

Il Servizio Centrale di Protezione si limita a saldare le prestazioni, secondo parametri decisi nel 1996 dalla Commissione Centrale e contenuti nella media tra il minimo e il massimo del tariffario di cui al D.M. 5 ottobre 1994, n. 585.

Nonostante il rigore dei criteri, il numero dei collaboratori e dei processi in cui sono imputati, soprattutto per reati connessi, fanno lievitare in modo consistente le spese legali.

La parte residuale delle spese è assorbita in modo pressoché totale dalle misure di mantenimento delle persone protette. Gli assegni mensili da esse percepiti sono adeguati ogni anno agli indici ISTAT dei consumi delle famiglie del Centro-Nord.

A tale proposito, si è già avuto modo di ricordare che, nel mese di novembre 2000, la Commissione Centrale ha stabilito un aumento del 50% degli importi mensili per tutti i testimoni di giustizia, in sintonia con l'indirizzo della legge di riforma, che prevede per loro un'assistenza economica adeguata al livello di vita precedente.

#### *b) Le iniziative per il reinserimento sociale*

Il programma di protezione non è stato certo pensato come uno strumento perpetuo di assistenza, bensì come un progetto che, oltre a tutelare la vita dei suoi destinatari per una durata stabilita da fattori contingenti, permette loro concrete prospettive di reinserimento nella società.

L'attuazione di un rientro senza traumi nella vita quotidiana dopo anni di esistenza blindata ha sempre creato serie difficoltà dovute a cause molteplici: la lunghezza dei programmi di

protezione dovuta alle caratteristiche intrinseche del nostro ordinamento processuale, le difficoltà di un inserimento lavorativo per soggetti, come i collaboratori della giustizia, privi, in molti casi, di esperienze lavorative e attestazioni professionali, l'assenza di norme specifiche.

Nonostante la presenza di questi ostacoli, l'azione del Servizio Centrale di Protezione ha ottenuto qualche buon risultato. Si potrà ulteriormente migliorare, approfondendo i rapporti di collaborazione con le Istituzioni pubbliche coinvolte (Dicasteri ed Enti economici, previdenziali, occupazionali) per trovare soluzioni soddisfacenti e conformi agli ordinamenti di settore.

Nel semestre in esame, **5** persone hanno ottenuto, grazie all'azione del Servizio, il trasferimento in località protetta delle posizioni lavorative di cui erano titolari al momento dell'ingresso nel programma di protezione.

E' proseguita l'attività per dotare le persone protette in stato di disoccupazione della documentazione amministrativa minima per consentire loro di accedere, in condizioni di parità con gli altri cittadini, ad attività lavorative o a corsi di qualificazione e formazione professionale.

Sono stati rilasciati **160** libretti di lavoro con generalità di copertura ed effettuate **240** iscrizioni con generalità fittizie agli Uffici competenti per l'avviamento al lavoro. Questi strumenti sono necessari sia per intraprendere lavori a tempo determinato, sia per iscriversi ai corsi di formazione professionale regionali o di altri Enti pubblici.

L'età relativamente giovane della popolazione protetta è un elemento favorevole per incentivare la partecipazione a tali corsi. Essi consentono di acquisire titoli da utilizzare per la ricerca di un lavoro anche dopo la cessazione della protezione: è infatti possibile convertire gli attestati conseguiti con i nominativi di copertura con quelli reali, come è del resto realizzabile la conversione dei periodi di contribuzione maturati durante i lavori a tempo determinato.

Nel semestre in esame, sono state eseguite **49** iscrizioni a corsi professionali regionali con indirizzi di vario tipo.

Nello stesso periodo, l'azione di intermediazione del Servizio Centrale di Protezione con datori di lavoro pubblici e privati ha consentito a **11** persone sotto protezione, in possesso dei necessari requisiti, di inserirsi in attività lavorative dipendenti stabili.

Nei casi in cui la persona trova lavoro utilizzando le generalità reali, il Servizio provvede a schermare l'identità presso le banche dati degli Enti previdenziali e assicurativi, in modo che il domicilio di lavoro non sia individuabile tramite la loro consultazione.

Sono state avviate anche **11** pratiche di iscrizione alle Camere di Commercio, relative a soggetti sotto programma che hanno chiesto di intraprendere attività di lavoro autonomo. In questi casi, in cui la normativa in materia non lascia spazio alla possibilità di utilizzare le generalità di copertura, le iscrizioni vengono effettuate con i nominativi reali, che vengono opportunamente "schermati", per impedire che si risalga al domicilio della persona protetta.

Nel semestre in esame, **25** collaboratori della giustizia che ne avevano fatto richiesta e che avevano ormai terminato gli impegni dibattimentali, sono usciti dal programma, su parere favorevole dell'Autorità giudiziaria, tramite la capitalizzazione delle misure di assistenza.

Essi hanno cioè ricevuto, su decisione della Commissione Centrale, finanziamenti, pari all'importo annuale delle misure di assistenza previste dal programma, per il loro reinserimento sociale. Anche **19** nuclei familiari collegati a collaboratori rimasti in programma hanno usufruito, su loro richiesta, della capitalizzazione alle condizioni descritte.



E' opportuno ribadire che non si tratta di un premio, bensì di un contributo per consentire la ripresa di un'esistenza normale dopo il periodo di protezione. L'erogazione dei finanziamenti, il cui ammontare, come si è visto, non è stabilito arbitrariamente, bensì commisurato all'assistenza economica di cui i titolari godevano durante il programma, viene attribuita sulla base di un progetto presentato dai destinatari, la cui realizzazione viene seguita, anche dopo l'uscita dal programma, dal Servizio Centrale di Protezione.

*c) L'assistenza sanitaria*

Nel secondo semestre del 2000, l'Ufficio sanitario istituito presso il Servizio Centrale di Protezione ha continuato la propria attività di sostegno e consulenza per la tutela della salute delle persone protette.

I sanitari addetti hanno effettuato **47** visite mediche ad altrettante persone sotto protezione. La maggior parte di esse era finalizzata all'ottenimento di documenti amministrativi o all'adempimento di obblighi legali (abilitazioni e rinnovi di patenti di guida, visite di idoneità alla leva).

Nello stesso tempo, l'Ufficio segue il quadro clinico e il percorso terapeutico di **287** pazienti affetti da patologie di particolare gravità, intervenendo sulle strutture sanitarie pubbliche quando se ne presenta la necessità.

Esso ha inoltre sviluppato i rapporti di collaborazione con le Istituzioni della sanità pubblica. L'obiettivo che ci si propone di realizzare è la creazione di una rete di contatti con specialisti qualificati all'interno di queste ultime, in modo da poter affrontare in modo coordinato e sistematico il maggior numero possibile di esigenze sanitarie delle persone sotto protezione. Questa rete specialistica dovrà coinvolgere gli Enti ospedalieri, le ASL, e i Servizi sul territorio.

L'attuazione del progetto consentirà agli Uffici periferici del Servizio Centrale di Protezione di indirizzare le persone protette presso specialisti delle strutture pubbliche individuati con accordi preventivi.

Sarà così possibile assicurare un'assistenza qualificata senza pericoli per la riservatezza e, soprattutto, mantenere una continuità nell'assistenza terapeutica anche quando gli interessati dovranno essere trasferiti altrove.

Per poter sviluppare ulteriormente il progetto, è però necessario fornire al personale dei Nuclei Operativi di Protezione una preparazione di base nel settore. A questa esigenza ha risposto il Seminario sulle problematiche mediche e psicologiche della popolazione protetta, organizzato nell'ottobre 2000 e di cui si è ampiamente trattato in altra parte del presente lavoro.

Nel periodo in esame, è stata anche particolarmente intensa l'attività dei Direttori tecnici psicologi assegnati all'Ufficio sanitario. Il loro lavoro è stato di tipo psico-diagnostico e di orientamento terapeutico, da integrare, se necessario, con l'intervento delle strutture pubbliche.

#### *d) I minori*

Alla data del 31 dicembre 2000, sono sottoposti alle misure di protezione **1906** minori, tutti in qualità di familiari di titolari di programma, rispetto ai 1934 del semestre precedente (nel quale un solo minorenne era stato ammesso al programma in virtù di un suo autonomo contributo).

Nel dettaglio, si tratta di **1831** congiunti di collaboratori (**945** maschi e **886** femmine) e di **75** parenti di testimoni (**37** maschi e **38** femmine).

L'esame delle fasce di età vede al primo posto quella tra i 10

e i 15 anni, in cui sono presenti **654** soggetti (**625** congiunti di collaboratori e **29** di testimoni). Segue la fascia tra i 5 e i 10 anni (**522** in totale, suddivisi in **503** parenti di collaboratori e **19** di testimoni). In quella tra 0 e 5 anni, sono comprese **432** persone, di cui **415** parenti di collaboratori e **17** di testimoni, mentre, dei **298** congiunti tra i 15 e i 18 anni, **288** sono inclusi in nuclei di collaboratori e **10** di testimoni.

La suddivisione della popolazione minorile protetta rende di primaria importanza l'attività delle iscrizioni scolastiche, le cui modalità devono tutelare la riservatezza.

Nel semestre in esame, il Servizio ha effettuato, in tempi ridotti al minimo e con i nomi di copertura, **539** iscrizioni ad Istituti scolastici, e **4** immatricolazioni all'Università.

L'Ufficio sanitario ha inoltre aggiornato e tiene tuttora sotto controllo i cicli di vaccinazione obbligatoria di **464** bambini.

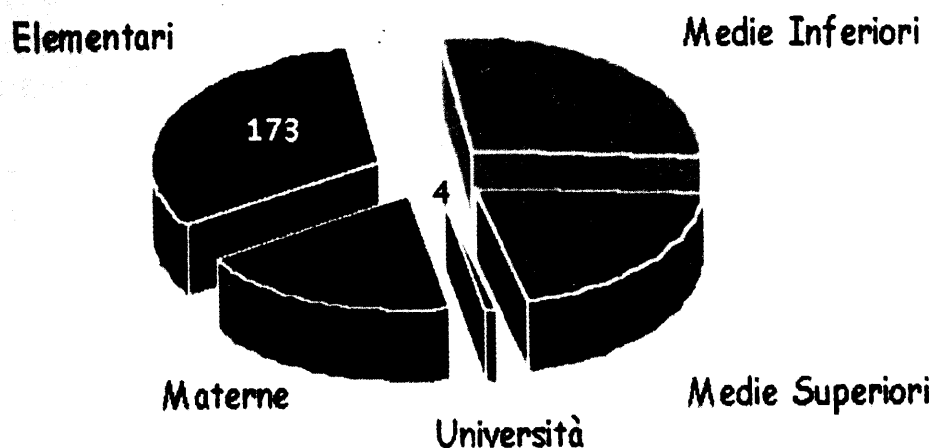
Un problema presente costantemente è quello dell'inserimento dei minori nella vita di relazione della località protetta. L'allontanamento dal contesto criminoso della località d'origine può in molti casi essere vantaggioso, in quanto consente l'incontro con modelli sociali positivi ed esperienze formative.

E' però altrettanto vero che l'inserimento nella nuova realtà (uso di un dialetto diverso, dissimulazione dell'identità nella vita scolastica, relazioni interpersonali difficili) possono acuire un preesistente disagio e sfociare in veri e propri conflitti.

Pur senza enfatizzare gli effetti della sindrome da sradicamento, non vi è dubbio che il problema va prevenuto e affrontato.

A questo proposito, il Servizio Centrale di Protezione ha sempre cercato di conciliare la vita di relazione dei minori con le esigenze di sicurezza.

### **ISCRIZIONI SCOLASTICHE EFFETTUATE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE**



In questa prospettiva, proseguono i rapporti del Servizio Centrale di Protezione con i Tribunali per i Minorenni e alcune strutture specializzate per la soluzione di specifici problemi legati a singole situazioni.

Oltre a questi interventi a vasto raggio, il Servizio ha anche avviato un'opera di sensibilizzazione del proprio personale sui problemi minorili.

A riprova dell'importanza annessa a questi argomenti per il corredo professionale degli operatori della protezione, essi verranno ripresi nel corso di aggiornamento programmato per i primi mesi del 2001.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'andamento del fenomeno dei collaboratori della giustizia nel secondo semestre del 2000 dimostra che non vi sono segni di un calo degli apporti collaborativi. Si registra infatti un incremento, sia pure contenuto, del numero totale dei collaboratori rispetto ai dati dell'ultimo biennio.

Le dichiarazioni dei testimoni e dei collaboratori della giustizia contengono ancora grandi potenzialità di contrasto alle più complesse forme di criminalità. Il sistema della protezione, pur potendo certo essere migliorato in diversi punti, va quindi salvaguardato nella sua globalità, affinché possa continuare a costituire un fondamentale strumento di opposizione al crimine.

L'azione congiunta della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione ha puntato in primo luogo sui testimoni. Come si è avuto modo di vedere, sono state adottate misure incisive, anche dal punto di vista finanziario, tendenti ad un duplice scopo: il miglioramento delle loro condizioni durante il programma di protezione e la garanzia di un qualificante reinserimento sociale.

La testimonianza, con il suo alto significato morale, soprattutto quando avviene in condizioni ambientali difficili, merita sicuramente tutto il sostegno e l'attenzione possibili da parte delle Istituzioni. In questo contesto, non è quindi più differibile l'adozione di un sistema in cui i testimoni dovranno beneficiare di procedure ed interventi diversi da quelli previsti per i collaboratori.

Nel semestre in esame, si è continuato su questa strada, istituendo nelle articolazioni periferiche del Servizio Centrale di Protezione nuclei specializzati nella gestione dei testimoni. Si è inoltre agito anche sul piano della formazione del personale, dedicando uno spazio specifico ai problemi dei testi sia nel corso

tenuto nel mese di ottobre 2000, sia nella programmazione di quelli previsti per l'inizio dell'anno successivo.

Il sistema della protezione ha anche compiuto un notevole sforzo innovativo. In questo senso, un risultato di grande rilievo è rappresentato dalla prossima istituzione di due nuovi Nuclei Operativi di Protezione in Sicilia, che saranno seguiti da altri tre in Calabria, Campania e Puglia.

Il progetto consentirà alle Forze di Polizia delle località di origine un recupero di risorse umane. Quest'ultimo sarà possibile grazie al passaggio ai nuovi Uffici dei compiti connessi alle pendenze personali e amministrative in località d'origine lasciate dai nuclei familiari trasferiti, per un periodo non prevedibile, in altre zone del territorio nazionale.

L'entrata in funzione dei citati Nuclei darà inoltre modo di sperimentare il funzionamento di forme di protezione *in loco*, destinate a quei testimoni che richiedano di essere tutelati ed assistiti senza dover allontanarsi dalla propria Regione. Ai Nuclei saranno anche affidate le interviste preliminari alle persone proposte per l'ammissione alla protezione.

La programmazione dei nuovi corsi di aggiornamento per il personale dei Nuclei Operativi di Protezione e la revisione, ormai quasi conclusa, della prassi applicativa delle norme legislative e regolamentari vigenti nel settore rientrano anch'esse nell'esigenza di affrontare adeguatamente le esigenze sempre nuove e mutevoli del sistema della protezione.

L'aggiornamento del personale si propone di elevarne la professionalità, adeguando la sua preparazione agli orientamenti operativi recentemente assunti. Questa iniziativa si coordina con la revisione delle procedure contenuta nella prassi applicativa, elaborata a suo tempo per disciplinare, all'insegna della certezza e della parità di trattamento, i rapporti tra il Servizio Centrale di Protezione ed i tutelati.

L'importanza di quest'ultimo strumento ha reso necessaria una sua rivisitazione alla luce delle soluzioni adottate negli ultimi tempi. Alcune voci sono state riformulate totalmente o parzialmente, altre sono state aggiunte. L'obiettivo è di permettere agli operatori della protezione di fornire risposte chiare alle esigenze dei tutelati, senza creare aspettative infondate né assumere controproducenti atteggiamenti di chiusura.

Questi importanti mutamenti avvengono nell'imminenza dell'entrata in vigore della legge di riforma della disciplina dei collaboratori e dei testimoni di giustizia.

Alcune delle soluzioni introdotte dal predetto testo normativo sono state anticipate dalle linee operative adottate dalla Commissione Centrale e dal Servizio Centrale di Protezione. In particolare, sono già attive la separazione gestionale tra testimoni e collaboratori e l'erogazione, nei confronti dei primi, di interventi assistenziali mirati a ripristinare il tenore di vita di cui godevano al momento dell'ingresso nel programma.

Anche l'attività di reinserimento sociale attraverso il mantenimento del posto di lavoro o il suo spostamento in località protetta è stata positivamente avviata grazie alle intese che il Servizio Centrale di Protezione ha stabilito da tempo con vari Enti pubblici. Dette intese potranno essere recepite, con le necessarie integrazioni, nel Regolamento interministeriale che disciplinerà la materia.

Non vi è dubbio che l'entrata in vigore della legge comporterà un profondo riassetto del sistema della protezione. Il Legislatore ha affidato infatti a successive norme regolamentari diversi aspetti: la riforma del Servizio Centrale di Protezione, la disciplina delle speciali misure di protezione che saranno adottate dalla Commissione Centrale, il reinserimento dei minori e la salvaguardia delle posizioni lavorative.

Un altro punto da definire tramite le fonti secondarie riguarderà le modalità di versamento e di destinazione del denaro e dei beni dei collaboratori della giustizia in base agli impegni assunti da questi ultimi nel momento di ingresso nelle misure speciali.

Non ultimo per importanza è infine l'atto che regolerà il trattamento penitenziario dei collaboratori della giustizia.

L'elaborazione dei suddetti regolamenti, con i relativi, necessari tempi tecnici comporterà sicuramente una fase di transizione e assestamento dell'intero sistema. Sarà importante gestire, in particolare, il passaggio dalle attuali misure urgenti, disposte dal Capo della Polizia, al piano provvisorio, adottato dalla Commissione.

Quest'ultimo, infatti, sostituirà le prime nella loro funzione di intervento emergenziale immediato, da impiegare nelle more della decisione della Commissione in ordine all'ammissione al programma o alle speciali misure.

È quindi fondamentale che non vi siano momenti di vuoto normativo, le cui conseguenze potrebbero compromettere la stessa incolumità dei destinatari delle richieste di protezione.

Il modello futuro della protezione sarà quindi più duttile, grazie alla graduazione degli interventi tutori e alla distinzione collaboratori-testimoni, e più attento nel filtrare, selezionando qualitativamente gli apporti collaborativi, quelli più attendibili ed efficaci.