

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

CAPITOLO IV

LE INIZIATIVE DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPITOLO V

L'ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI: I RISULTATI

1. LA TUTELA DEI COLLABORATORI DELLA GIUSTIZIA

a) Gli impegni processuali

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

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

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

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

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

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

b) La mimetizzazione dell'identità

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



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

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

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

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

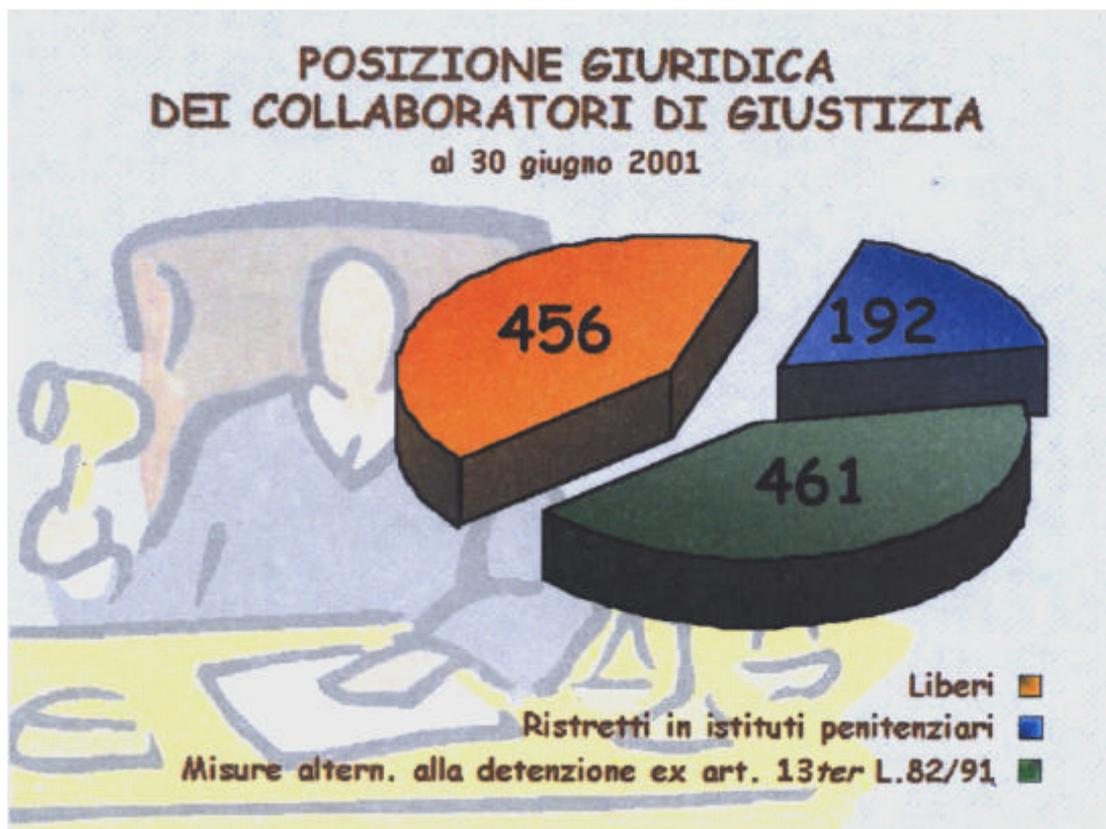
Per completare il discorso sulle misure di tutela dell'identità, è doveroso accennare al cambio delle generalità. Si tratta di una misura tutoria di carattere eccezionale, adottata dalla Commissione Centrale, il cui scopo è la creazione di una nuova e definitiva posizione anagrafica dei soggetti sotto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

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

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

c) I benefici penitenziari

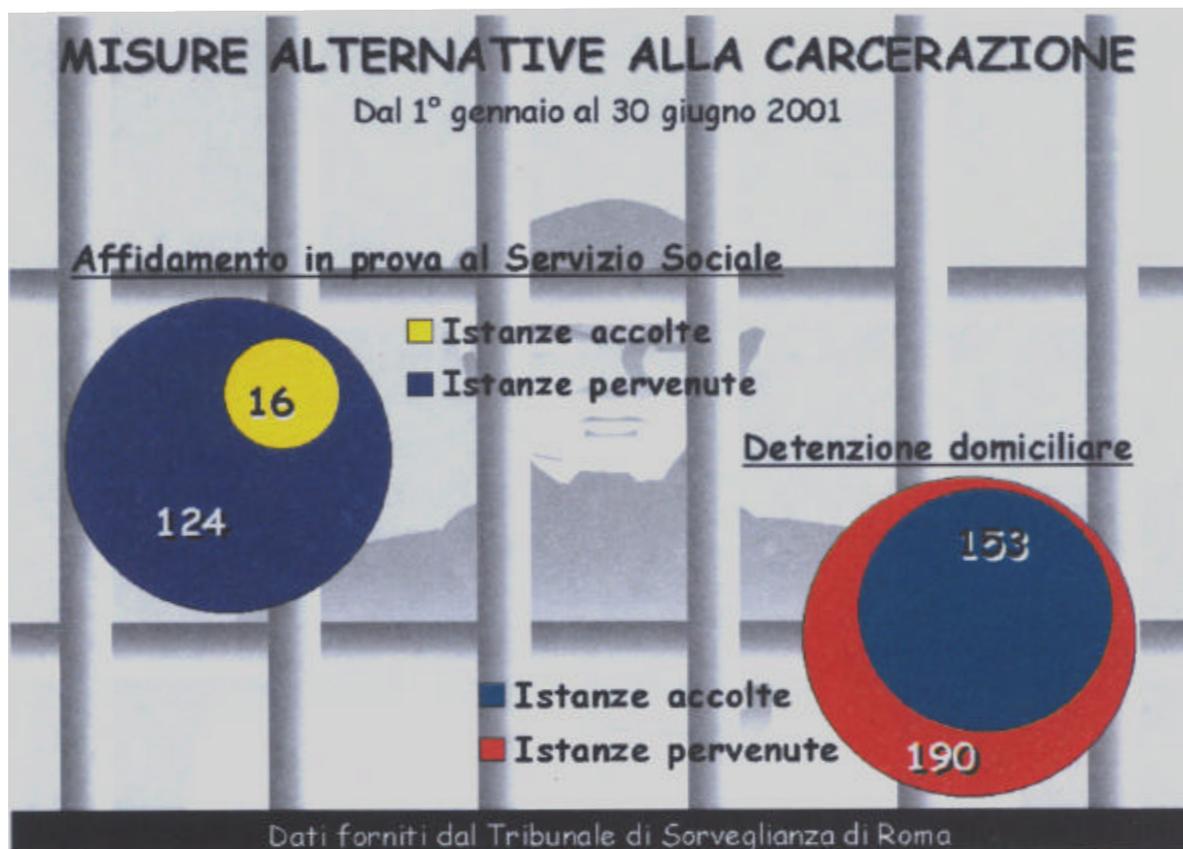
La posizione giuridica dei collaboratori della giustizia alla data del 30 giugno 2001 è indicata nel grafico seguente.



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

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

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



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

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

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

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

2. L'ASSISTENZA

a) *L'assistenza economica*

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

b) L'assistenza sanitaria

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

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

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

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

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

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

c) Il sostegno ai minori

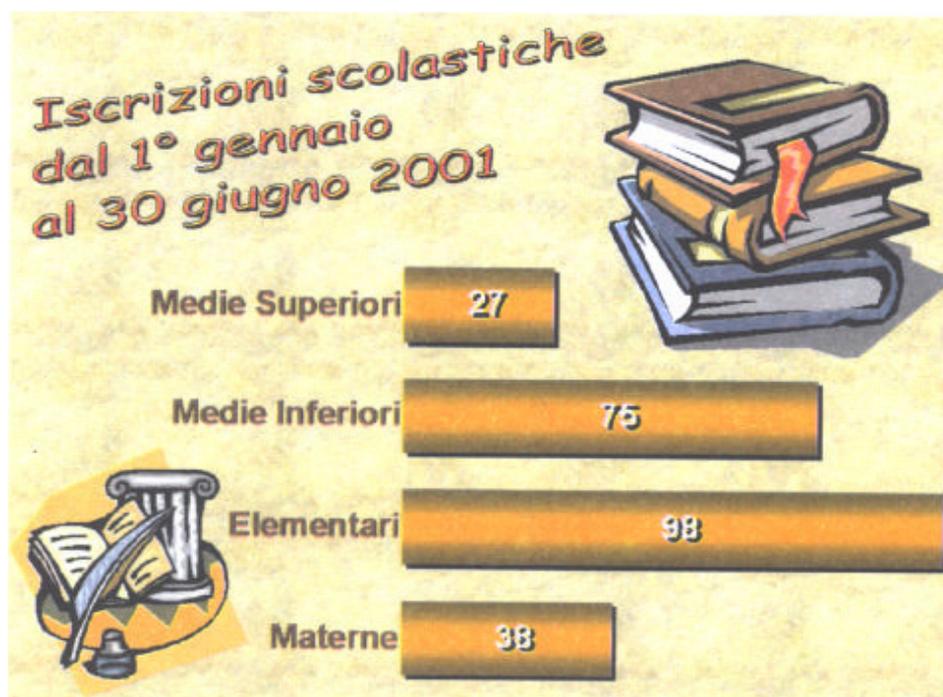
I minori sottoposti allo speciale programma di protezione sono, alla data del 30 giugno 2001, **1894**, rispetto ai 1906 del precedente semestre. Solo 2 di essi (un uomo e una donna) sono stati ammessi al pro-

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

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

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

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



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

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

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

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

d) Una nuova vita: il reinserimento sociale

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

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

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

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

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

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

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

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