

In sostanza, nella disciplina preesistente alla legge di riforma, la condotta collaborativa era spesso considerata un fattore sufficiente per far cessare lo stato di custodia cautelare.

La legge 45/2001, introducendo l'art. 16 *octies*, ha modificato profondamente questo principio. La custodia cautelare potrà essere revocata solo se non risulta la persistenza dei legami del collaboratore con gli ambienti criminali di provenienza e se quest'ultimo abbia rispettato gli impegni assunti con la sottoscrizione del programma.

La *ratio* della norma è quella di distinguere gli aspetti premiali della collaborazione – tra i quali rientrano la revoca delle misure detentive, l'accesso alle misure alternative al carcere e gli eventuali sconti di pena – dalla sottoposizione alle speciali misure di protezione.

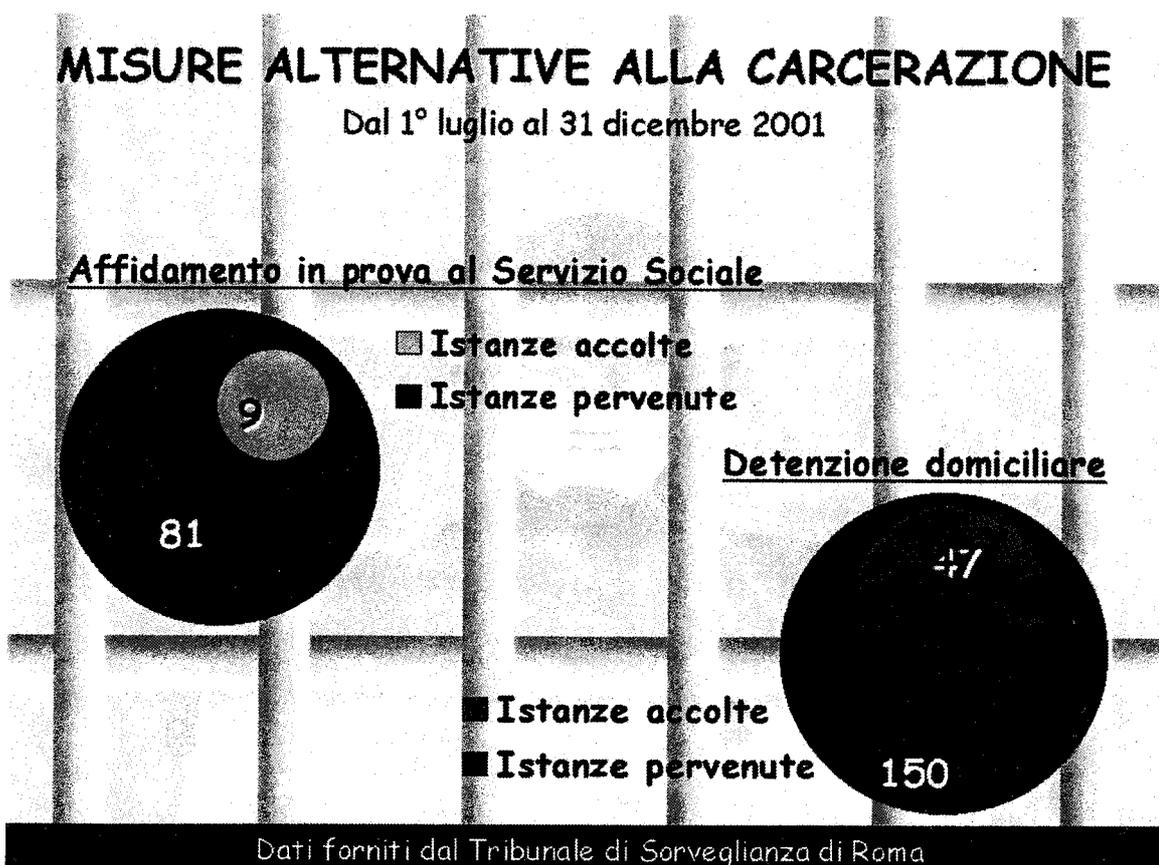
Si tratta infatti di strumenti di natura diversa: i primi riguardano il profilo giurisdizionale della collaborazione, le seconde quello della tutela e della sicurezza.

Il medesimo principio della separazione tra premio e protezione è all'origine della nuova disciplina dei benefici penitenziari per i collaboratori della giustizia, introdotta dall'articolo 16 *nonies* della legge 45/2001.

Detta disposizione ha sostituito l'articolo 13 *ter* della legge 82/1991. La principale novità consiste nell'aver ricondotto la decisione sulla concessione dei benefici esclusivamente nell'ambito della giurisdizione. Il giudizio finale spetta sempre alla Magistratura di Sorveglianza, ma non è più necessario il parere della Commissione Centrale. Al posto di quest'ultimo subentra quello del Procuratore Nazionale Antimafia o del Procuratore Generale presso le Corti di Appello interessate.

L'altra novità è la fissazione di un limite minimo di pena scontato in carcere prima di poter essere ammessi ai benefici. Il limite è di un quarto della pena o dieci anni in caso di ergastolo.

Il grafico che segue indica il rapporto tra istanze di ammissione ai benefici richieste e concesse dal Tribunale di sorveglianza di Roma nel semestre in esame.



CAPITOLO II

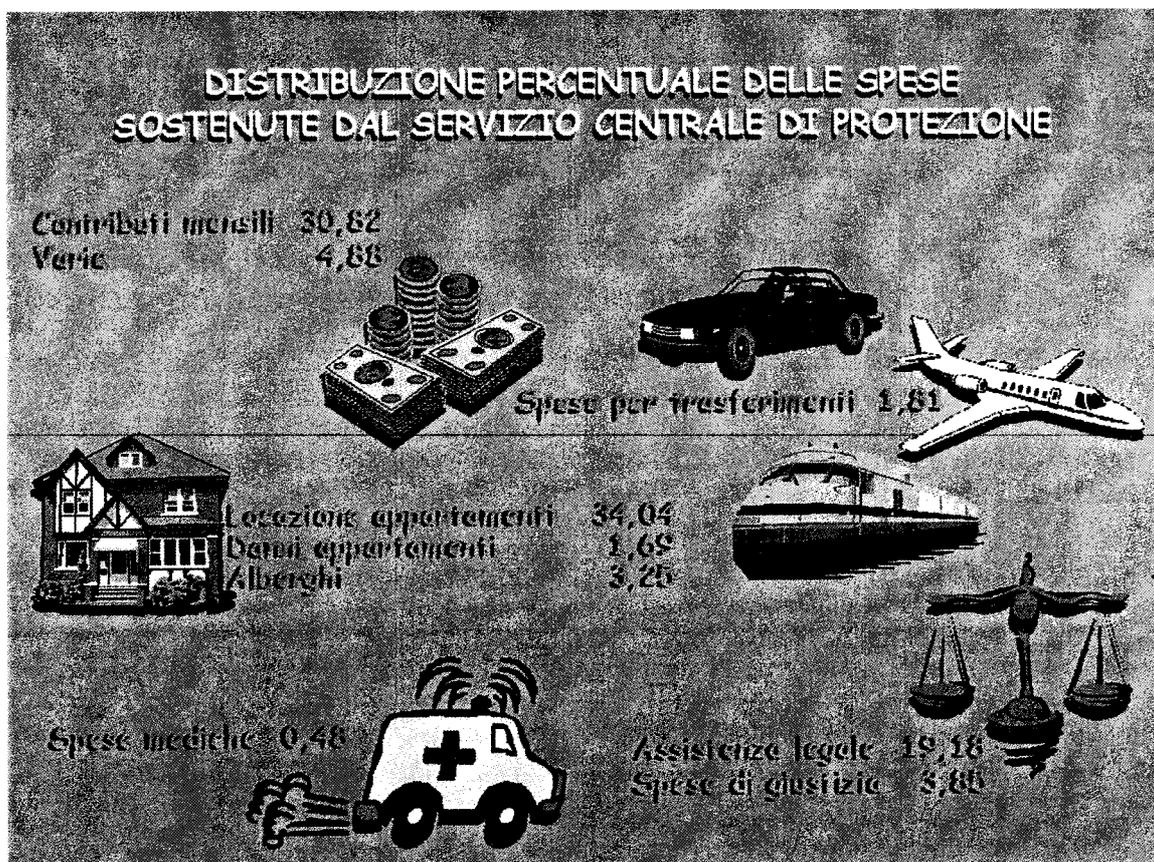
L'ASSISTENZA

a) *L'assistenza economica.*

Nel secondo semestre del 2001, l'ammontare complessivo delle spese sostenute per i collaboratori e testimoni di giustizia è stato di 33.459.860,53 euro (pari a 64.787.324.148 lire).

Vi è stato un abbassamento del 32% rispetto al semestre precedente, in cui il totale era stato di £. 99.273.151.636.

La ripartizione delle spese è indicata nel grafico seguente.



Rispetto allo scorso semestre, le spese per l'assistenza legale, che da diversi anni rappresentavano la voce di maggior incidenza tra le uscite, sono calate circa della metà.

Si tratta di un effetto dovuto alla legge di riforma, che stabilisce la liquidazione delle predette spese da parte del giudice, previo parere del Consiglio dell'Ordine degli avvocati.

La riduzione delle spese legali si deve all'applicazione della tutela *ex officio* introdotta dalla nuova legge, per disciplinare in modo più rigoroso quest'aspetto, ma anche al forte impulso voluto dalla Commissione al reinserimento socio-lavorativo: ciò se da una parte ha comportato l'esborso di un certo quantitativo di denaro per le "capitalizzazioni", dall'altra ha certamente sollevato l'erario dalle spese ingenti per l'assistenza delle persone sottoposte a tutela.

Gli importi dell'assistenza legale continuano quindi ad essere materialmente pagati dal Servizio Centrale di Protezione, in quanto rientrano tra le misure di assistenza economica previste dall'articolo 13, comma 6, della legge 82/1991 per i collaboratori titolari del programma.

Questo sistema comporta un minor numero di erogazioni. I provvedimenti di liquidazione giudiziale pervengono, infatti, con meno frequenza rispetto al precedente sistema, in cui il Servizio provvedeva ai pagamenti una volta ricevute le parcelle.

Di conseguenza, il minore importo delle spese di assistenza legale registrato nel semestre in esame è da ritenersi imputabile, più che ad una complessiva contrazione, ad un rallentamento del loro afflusso dovuto alle diverse modalità di liquidazione.

Le uscite di maggior peso sono quelle relative ai canoni di locazione per gli alloggi delle persone protette e per gli assegni mensili di mantenimento.

A tale proposito, è doveroso osservare che gli importi di questi ultimi non superano, se percepiti dai collaboratori, ad un "tetto"

massimo, introdotto dall'articolo 13, comma 6, della legge 82/1991 nel testo novellato.

Il limite è pari al quintuplo dell'assegno sociale di cui all'articolo 3, commi 6 e 7 della legge 8 agosto 1995, n.335.

Diverso è il discorso per i testimoni di giustizia, per i quali le misure di assistenza, secondo la legge di riforma, devono essere commisurate al tenore di vita precedente l'ingresso nelle speciali misure di protezione.

b) La sanità.

L'attività, ormai da tempo consolidata, di rilascio alle persone sottoposte al programma di protezione di tessere sanitarie con nominativi di copertura ha permesso di raggiungere un duplice obiettivo.

In primo luogo, è possibile per loro utilizzare le prestazioni delle strutture pubbliche in condizioni di sicurezza. Tale possibilità ha permesso inoltre il progressivo abbattimento della spese sanitarie, che in origine venivano liquidate dal Servizio Centrale di Protezione.

In tale prospettiva, l'Ufficio sanitario operante nell'ambito della struttura ha continuato, nel semestre in esame, il proprio compito di supervisione delle problematiche della salute della popolazione protetta.

Quest'ultimo si è concretizzato in **35** visite mediche per fini amministrativi (in particolare, per il conseguimento e rinnovo delle patenti di guida e per l'idoneità alla leva). Sono state inoltre effettuate, da parte dei sanitari addetti all'Ufficio, **40** visite mediche nei confronti di **9** collaboratori della giustizia e **31** familiari.

Notevole è stata anche l'attività dei Direttori tecnici psicologi della Polizia di Stato addetti all'Ufficio sanitario. Sono stati **120** gli interventi in favore di persone sotto protezione che ne avevano fatto

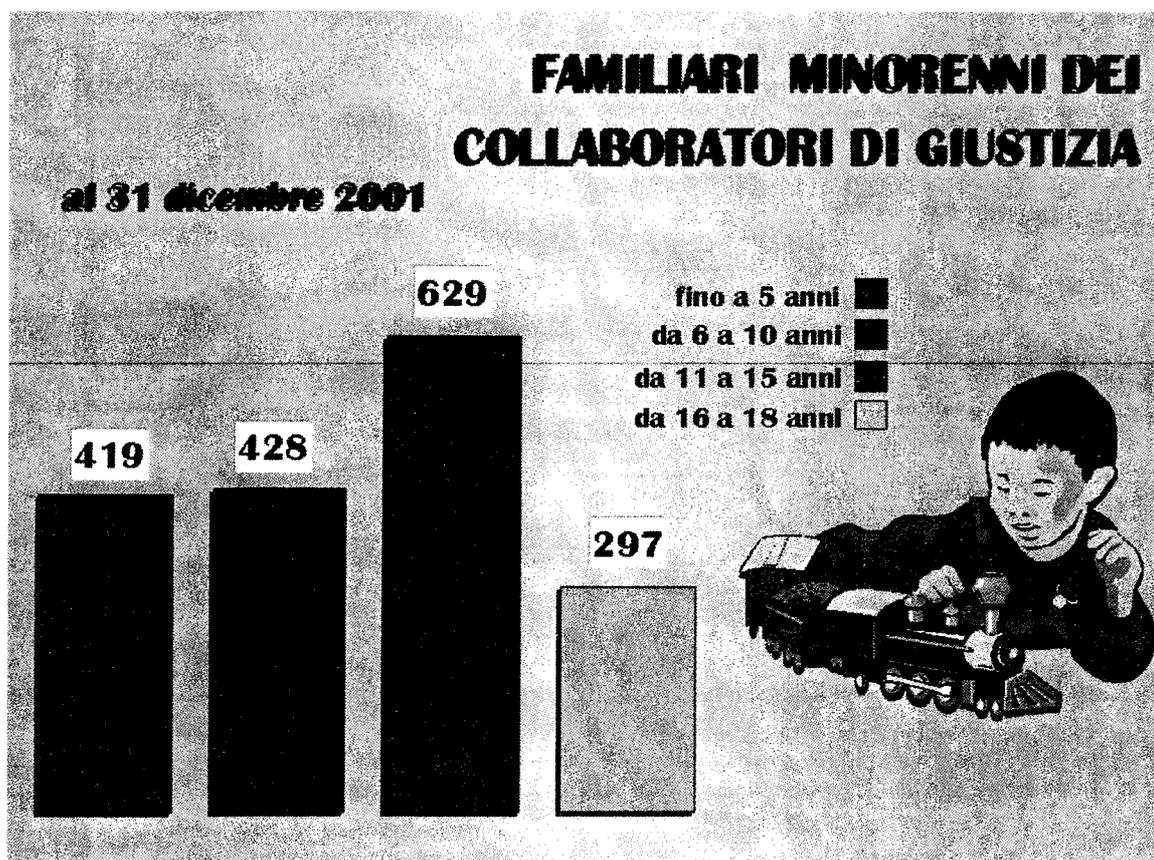
richiesta per problemi vari dovuti spesso a preesistenti disagi, acuiti dalle difficoltà di inserimento nelle località in cui erano stati trasferiti.

Tali interventi sono stati effettuati su **5** testimoni e **3** loro familiari, e su **37** collaboratori e **75** congiunti.

Grazie all'attività congiunta dei medici e degli psicologi dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione, sono state intraprese e sviluppate intese con le ASL e con le strutture sul territorio competenti per la salute e l'assistenza (comunità terapeutiche, case famiglia, servizi per le tossicodipendenze e altri).

L'obiettivo è, in prospettiva, la creazione di una rete di contatti specialistici, che possa supplire alle esigenze delle persone protette, senza che la loro sicurezza rimanga compromessa.

c) *I minori.*

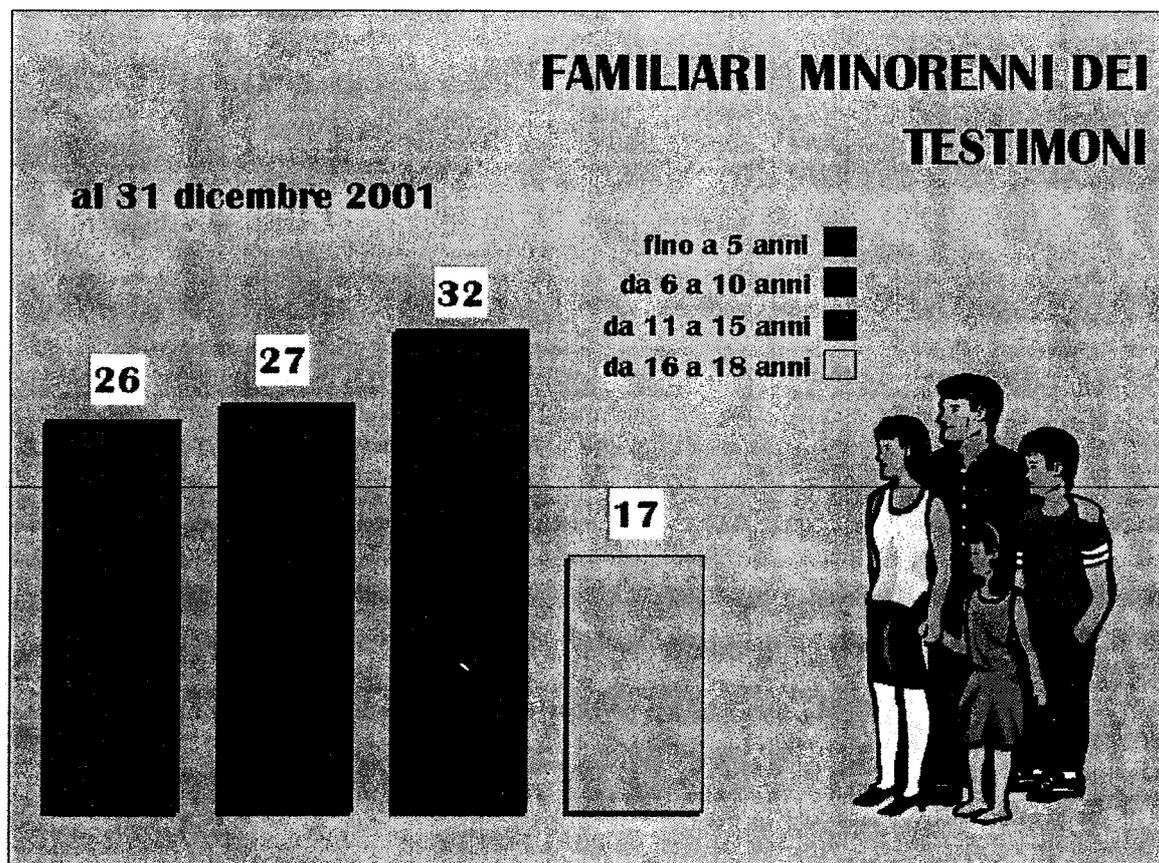


Al 31 dicembre del 2001, il sistema della protezione accoglieva complessivamente **1877** minori. Due di essi erano titolari di programma in quanto testimoni, mentre gli altri erano suddivisi fra **1773** congiunti di collaboratori e **102** di testimoni.

Si è verificato, rispetto al precedente semestre, un calo di **17** unità, dovuto al *turn over* fra ingressi ed uscite.

Nel semestre in esame, sono stati **27** i minori entrati nel circuito tutorio, tutti in qualità di familiari di soggetti a rischio.

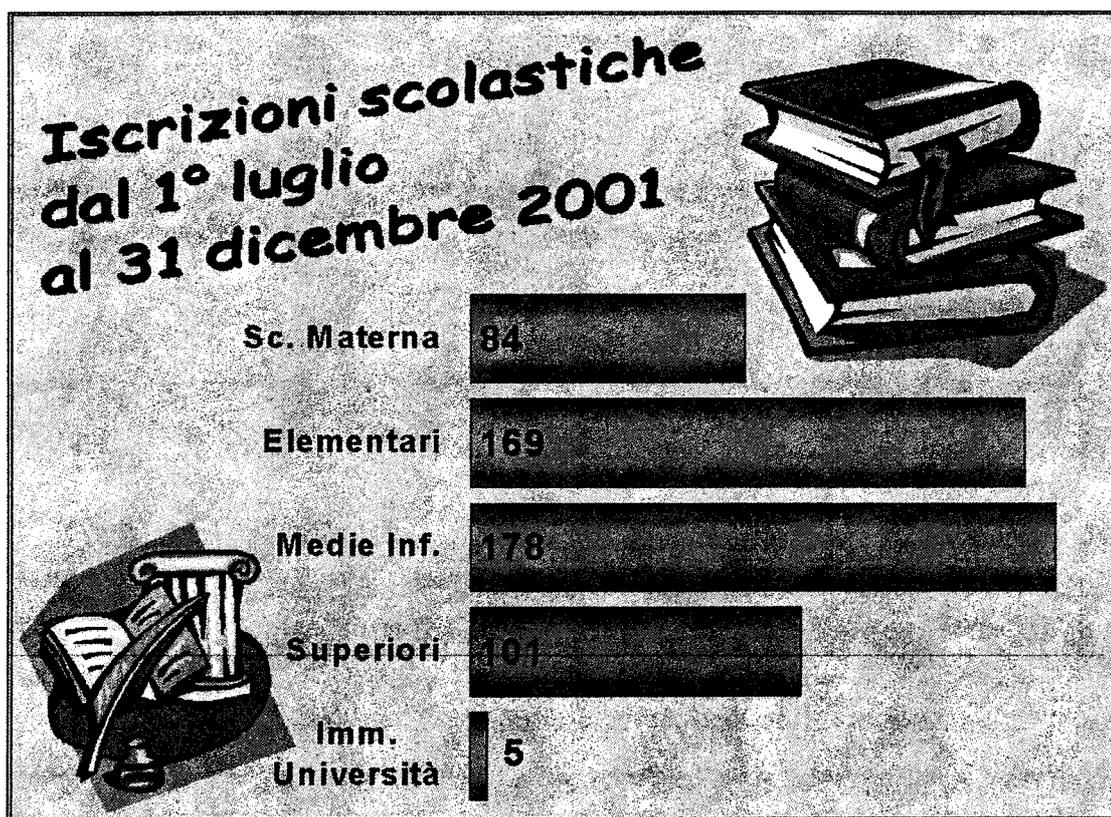
La fascia di età maggioritaria è quella tra i 10 e i 15 anni, con **629** familiari di collaboratori e **32** di testimoni. La meno numerosa è quella tra i 15 e i 18 anni (**297** familiari di collaboratori e **17** di testimoni).



La presenza maschile è più numerosa di quella femminile (911 i primi e 862 le seconde fra i congiunti dei collaboratori; tra i testimoni, il rapporto è di 54 in raffronto a 48).

L'attività di maggior rilievo svolta dal Servizio Centrale di Protezione in favore dei minori è stata, nel semestre in esame, quella delle iscrizioni scolastiche, effettuate con nominativi di copertura.

Esse sono più che raddoppiate rispetto al semestre precedente, passando da 238 a 537, suddivise secondo la seguente rappresentazione grafica.



Nello stesso tempo, il Servizio Centrale di Protezione ha profuso il massimo impegno per individuare le tensioni e i conflitti cui i minori sotto protezione sono particolarmente esposti. Le limitazioni e le difficoltà che scaturiscono da un'esistenza improntata alla riservatezza e per di più in un contesto socio-ambientale del tutto

nuovo si ripercuotono talvolta in maniera traumatica sulla vita di relazione dei minori.

Si deve aggiungere che in diversi casi l'ambiente familiare amplifica i conflitti, spesso per ragioni legate alla vita precedente l'ingresso nella protezione.

Per impostare efficaci strategie di contrasto, il Servizio Centrale di Protezione ha organizzato, negli anni precedenti, corsi di aggiornamento ed informazione del proprio personale su questi problemi.

A questa azione didattica, si è aggiunta l'opera dell'Ufficio sanitario del Servizio. Nel semestre in esame, esso ha realizzato interventi psico-sanitari nei confronti di 23 minori.

d) Gli interventi di reinserimento sociale.

L'uscita dal sistema della protezione, e dalle misure assistenziali assicurate da quest'ultimo, costituisce da sempre una fase di difficile gestione.

La sua premessa deve essere necessariamente l'inizio, da parte degli interessati, di un'attività lavorativa, che possa fornire un idoneo sostegno al raggiungimento di un'autonomia economica.

Il conseguimento di questo obiettivo è reso difficoltoso sia da condizioni oggettive, come la situazione del mercato del lavoro nel nostro Paese, sia dalle forti carenze di competenze specifiche ed esperienze lavorative nella popolazione protetta.

Nel secondo semestre del 2001, l'attività di produzione documentale ha prodotto il rilascio di 284 libretti di lavoro con generalità di copertura e 324 iscrizioni al collocamento.

L'utilità del libretto di lavoro di copertura viene in rilievo sia per le assunzioni a tempo determinato, sia per l'accesso ai corsi di formazione professionale organizzati dalle Regioni.

Sono state complessivamente **52** le persone sotto protezione che, nel semestre in esame, hanno trovato lavoro, rispetto alle **45** dei primi sei mesi del 2001. Tra essi, vi sono **18** collaboratori, **2** testimoni e **32** familiari.

Altre **52** persone sotto protezione (**1** collaboratore, **2** testimoni e **49** familiari) si sono iscritte ai corsi di formazione professionale regionale. Nel semestre precedente, il numero ammontò a **51**.

Sono state anche perfezionate **15** iscrizioni alle Camere di Commercio in favore di altrettante persone sotto protezione intenzionate ad avviare imprese autonome.

Nell'attività di reinserimento sociale, rientrano anche le attività svolte per salvaguardare, durante la protezione, i diritti acquisiti. A questo proposito, sono stati perfezionati, tra il luglio e il dicembre del 2001, **15** trasferimenti di posizioni pensionistiche, che consentiranno ai titolari di riscuotere i relativi emolumenti nelle località in cui sono stati trasferiti.

Per quanto riguarda la conservazione e il trasferimento degli impieghi ricoperti prima dell'ingresso nella protezione, sono stati effettuati **2** collocamenti in aspettativa e **9** trasferimenti del posto di lavoro.

Quest'ultimo aspetto dovrà essere disciplinato da un Regolamento interministeriale, attualmente in fase di stesura, previsto dal nuovo testo dell'articolo 13, comma 8, della legge 82/1991.

CAPITOLO III

LE REVOCHE DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE

La principale finalità della protezione speciale è di tutelare l'incolumità fisica degli interessati.

L'esperienza di questi anni ha rivelato che il metodo più affidabile per raggiungere tale obiettivo, ove non sia possibile una protezione nel luogo di dimora dei soggetti a rischio, è la mimetizzazione in un diverso ambito territoriale.

Condurre una vita anonima altrove implica l'osservanza, da parte delle persone sotto protezione, di una serie di regole necessarie per mantenere la riservatezza e l'anonimato.

Queste regole, del cui contenuto l'interessato viene informato all'atto del suo ingresso nel programma speciale, sono indispensabili per il raggiungimento degli obiettivi di quest'ultimo.

La loro violazione può dare luogo, se la Commissione Centrale decide in tal senso, alla cessazione delle misure di protezione speciale.

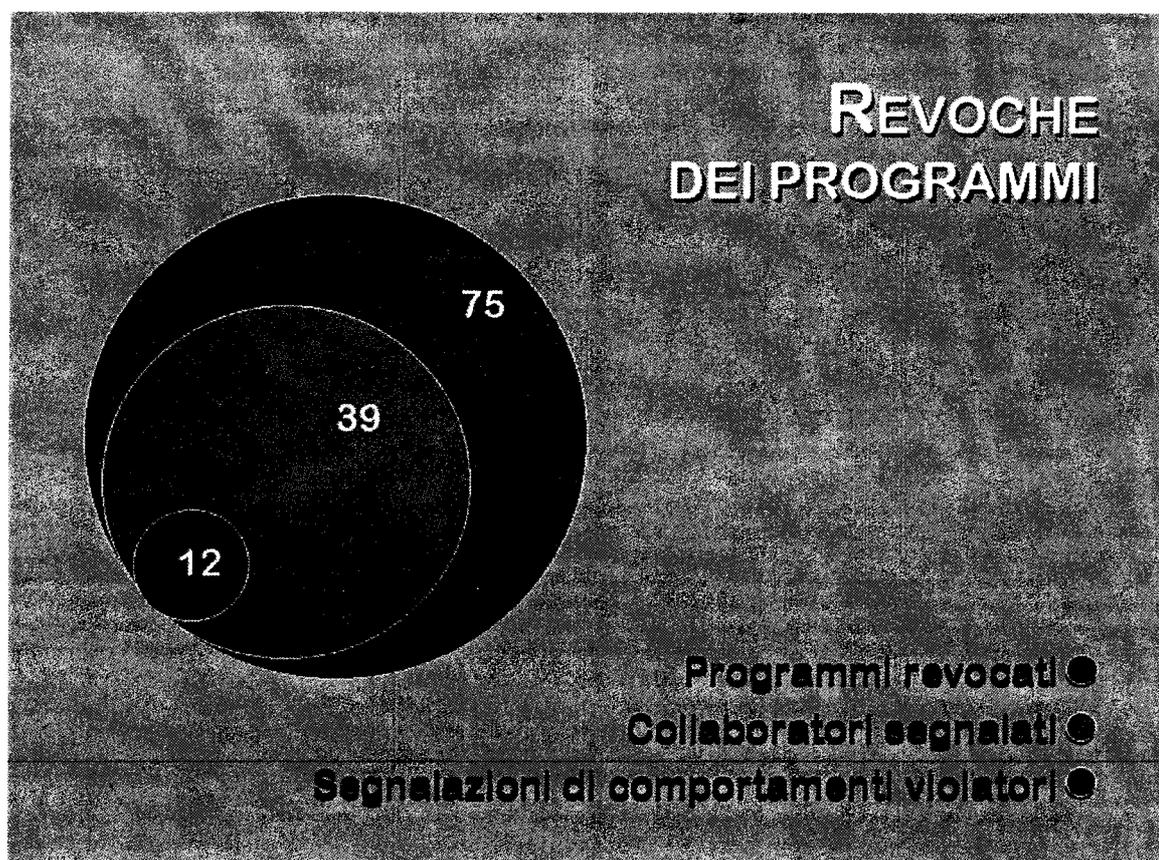
Tale sanzione non ha un carattere ciecamente punitivo, bensì ratifica una situazione di fatto: l'impossibilità di mantenere un programma di protezione basato sulla difesa della riservatezza dei beneficiari, se quest'ultima è vanificata dai loro comportamenti.

Ai collaboratori della giustizia (e non, per ragioni facilmente intuibili, ai testimoni) viene inoltre richiesto, in sede di accettazione delle speciali misure, l'impegno espresso a non commettere reati.

La condizione per usufruire di qualsiasi vantaggio connesso alla protezione non può infatti prescindere da una completa rescissione dei legami con il mondo del crimine.

Nel secondo semestre del 2001, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato alla Commissione Centrale **75** violazioni. Esse sono state commesse, anche ripetutamente, da **39** tra collaboratori della giustizia e loro congiunti.

La tipologia delle violazioni annovera **20** reati e **55** infrazioni amministrative (con quest'ultima espressione, si intendono i comportamenti che, pur non essendo penalmente illeciti, si pongono in contrasto con le regole di riservatezza del programma).



Da un raffronto con i dati del semestre precedente, emerge un aumento delle violazioni, che allora furono **36**, e del numero degli autori (**26**). Tale incremento pesa più sulle violazioni "amministrative" (che ammontarono a **20**) che sui reati (**16**).

Tra i **20** reati del semestre oggetto della presente Relazione, prevalgono i delitti contro l'amministrazione della giustizia (**7**), quelli contro la persona (**5**) e contro il patrimonio (**4**).

Si tratta comunque di reati che non presentano le connotazioni di un rientro sistematico dei loro autori nelle organizzazioni di appartenenza.

Questa distinzione appare rilevante anche nel dettato normativo, ai fini di una decisione sulla modifica o revoca delle speciali misure di protezione. L'articolo 13 *quater*, comma 2, del nuovo testo della legge 82/1991 distingue infatti un'ipotesi di revoca automatica delle misure, nel caso di delitti indicativi di un reinserimento del soggetto nel circuito criminale, ed una discrezionale, se il reato commesso indica una modifica del pericolo che nasce dalla collaborazione.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha revocato **10** programmi di protezione prima della scadenza, mentre altri **2**, nel frattempo giunti a scadenza naturale, non sono stati prorogati. In quello precedente, i programmi non prorogati o revocati furono **10**.

Per fare chiarezza, occorre aggiungere che le persone nei cui confronti il programma viene revocato per violazioni comportamentali non restano prive di qualsiasi protezione.

Vengono infatti sospese le misure assistenziali, mentre, sotto il profilo della sicurezza, vengono investite le competenti Autorità provinciali per l'adozione dei provvedimenti ordinari di tutela.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI DI GIUSTIZIA

La legge di riforma della protezione ha riconosciuto un rilievo autonomo alla figura del testimone di giustizia. L'articolo 16 *bis* del nuovo testo della legge 82/1991 applica tale definizione a coloro che si trovano, rispetto alle vicende oggetto delle loro dichiarazioni, nella posizione di persone informate sui fatti, parti offese o testimoni.

L'interpretazione delle disposizioni sui testimoni contenute nella legge 82/1991 identifica come loro caratteristica peculiare il non coinvolgimento in azioni delittuose. Il citato articolo 16 *bis* esclude infatti dalla categoria non solo i soggetti destinatari di misure di prevenzione, ma anche coloro nei cui confronti è stato avviato il relativo procedimento di applicazione.

La *summa divisio* tra i due generi (testimoni e collaboratori), pur chiara in teoria, richiede, nella pratica, modalità applicative più complesse. Basti pensare ai frequenti casi di parenti di malviventi, che, pur non essendo imputati, indagati o destinatari di misure cautelari, rivelano notizie di cui sono venuti in possesso per la loro contiguità a contesti criminosi.

Si è inoltre spesso verificato che alcuni soggetti siano stati proposti a speciali misure di protezione per aver reso dichiarazioni su diversi episodi, attinenti ad un unico scenario collaborativo, in alcuni dei quali come testimoni, in altri come indagati.

La linea di demarcazione tra i testimoni "puri" e i collaboratori assume rilevanza sia dal punto di vista dell'ammissione al programma di protezione, che da quello del tipo di misure assistenziali da fornire.

Sul primo profilo, il 2° comma dell'articolo 16 *bis* rende possibile l'ammissione al programma dei testimoni che hanno reso dichiarazioni su qualsiasi delitto, e non solo, come avviene per i

collaboratori, su quelli di mafia e terrorismo; è inoltre sufficiente che il contenuto della collaborazione sia attendibile, senza gli ulteriori requisiti della novità, completezza o notevole importanza.

Sotto l'aspetto dell'assistenza, le nuove disposizioni per i testimoni prevedono misure di mantenimento dello *standard* socio-economico anteriore all'ingresso nel programma e interventi di carattere finanziario per garantire un proficuo reinserimento nella vita quotidiana.

Al 31 dicembre del 2001, i testimoni presenti nel sistema della protezione speciale erano 74, con 198 familiari, senza variazioni sostanziali rispetto al semestre precedente, in cui si contavano 73 testimoni e 196 familiari.

Le proposte di speciali misure di protezione pervenute nel semestre in esame in favore di testimoni sono state 12, una delle quali è stata successivamente ritirata dall'Autorità proponente, mentre in un altro caso il destinatario ha rinunciato a sottoporsi alla protezione.

Nello stesso periodo, la Commissione Centrale ha ammesso 9 testimoni al piano provvisorio di protezione e 3 al programma speciale.

Sono stati 6 coloro che hanno usufruito, su loro richiesta, della capitalizzazione delle misure di assistenza, ottenendo, in tal modo, un sostegno finanziario per poter uscire dal programma e riacquistare un'autonomia economica.

La Commissione Centrale ha inoltre ascoltato direttamente diversi testimoni, per orientare, secondo lo spirito della legge, le proprie determinazioni in maniera da favorire un percorso di reinserimento sociale.

Nell'intento di applicare nel miglior modo possibile il 1° comma, punto *b)*, dell'articolo 16 *ter* della legge 82/1991, in cui si indica un criterio di modulazione delle misure di assistenza per garantire il mantenimento del tenore di vita anteriore al programma,

detto Collegio ha deliberato la concessione di prestiti senza interesse e contributi straordinari a 6 testimoni, per particolari esigenze di vita quotidiana.

Sul versante del reinserimento socio-economico, gli interventi finanziari dovranno necessariamente tenere conto dell'attività svolta in precedenza. Occorre quindi stabilire dei parametri in base ai quali la Commissione Centrale possa improntare le proprie determinazioni.

A questo scopo, si sono poste le basi per un rapporto di collaborazione con gli Organi competenti del Ministero dell'Economia e Finanze. Essi forniranno un apporto per accertare, tramite i propri strumenti professionali, le capacità reddituali e le potenzialità produttive dei testimoni prima dell'inizio della collaborazione.

Questa analisi terrà naturalmente conto della natura peculiare dei singoli casi; se un testimone è stato, ad esempio, vittima di vicende estorsive o usurarie, appare equo valutare il suo tenore di vita precedente ai fatti delittuosi anziché quello, spesso già compromesso, del momento in cui inizia la collaborazione.

Il loro reinserimento lavorativo deve dunque essere improntato all'equilibrio tra un ponderato uso delle risorse pubbliche e il soddisfacimento delle legittime aspettative di persone che hanno reso un importante servizio alle Istituzioni.

Una ulteriore iniziativa in questo senso è l'inserimento di testimoni di giustizia in qualità di consulenti in progetti curati dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza sulla penetrazione e l'incidenza del fenomeno mafioso nelle strutture sociali. Nel semestre in esame, sono state predisposte 3 convenzioni di questo tipo per altrettante persone, tramite contratti a tempo determinato con possibilità di rinnovo.

Questi primi mesi di vigenza della legge hanno quindi consentito di impostare le prime strategie sui suoi aspetti applicativi nei confronti dei testimoni. Non va dimenticato che si tratta di norme