

Questi ultimi sono stati, in tutto, **41, 12** dei quali si sono concretati in reati. Si è trattato in 3 casi di delitti contro la persona, in 6 contro l'amministrazione della giustizia e in altri 3 in reati di altro genere. Le altre segnalazioni hanno riguardato infrazioni alle regole di comportamento del programma di protezione.

Rispetto al secondo semestre del 2001, si è verificato un calo sia del numero delle violazioni (che erano state 75, di cui 20 reati) sia del numero dei loro autori (che ammontava a 39)

Per tali motivi, la Commissione ha revocato o non prorogato **17** programmi di protezione. Nel precedente semestre, tale decisione era stata adottata in 12 casi.

E' doveroso chiarire che il soggetto destinatario della revoca non rimane privo di qualsiasi tutela. La Commissione provvede infatti a segnalare la sua posizione alle Autorità di pubblica sicurezza per l'eventuale adozione di misure ordinarie, ritenendo che, alla luce di una valutazione che la legge le conferisce in via esclusiva, queste ultime siano sufficienti a fronteggiare possibili rischi.

Ha avuto eco sui *mass media* la vicenda di due fratelli testimoni, titolari di un panificio. I predetti hanno assunto sin dall'inizio un atteggiamento violentemente ostile nei confronti del personale addetto alla loro protezione, presentando inoltre richieste insostenibili di benefici in denaro, alloggi in alberghi di lusso, autovetture blindate e posti di lavoro per loro e i familiari.

Sono stati numerosi gli episodi di violenza verbale e materiale nei confronti delle Forze di polizia, che hanno presentato svariate denunce contro i due fratelli, del tutto intolleranti alle regole comportamentali cui avrebbero dovuto sottoporsi per la propria sicurezza.

I comportamenti si sono progressivamente fatti più gravi e le pretese più onerose. I due, dopo aver compromesso le misure di "mimetizzazione" utilizzando le proprie generalità e rilasciando interviste a giornali e addirittura a tv locali, hanno inscenato proteste eclatanti, anche nei pressi

di sedi istituzionali, per arrivare, nel caso di uno dei due, a barricarsi in un ufficio della Prefettura della località protetta. Solo l'intervento tempestivo degli agenti di polizia ha impedito che l'uomo, che già aveva sparso del liquido infiammabile sul pavimento, appiccasse il fuoco. Per tale fatto, è stato condannato a 9 mesi di reclusione.

L'atteggiamento dei due fratelli ha, di fatto, vanificato l'operato del Servizio Centrale di Protezione, con il quale i testimoni sono tenuti, nel proprio interesse e per la propria sicurezza, a collaborare, secondo gli impegni assunti all'atto dell'entrata nel sistema tutorio.

Le azioni e gli atteggiamenti tenuti dai due fratelli hanno dato luogo a reiterate e gravi violazioni comportamentali ai sensi della legge 45/2001, per cui la Commissione si è vista costretta a decidere la loro estromissione dal programma.

CAPITOLO IV

L'ASSISTENZA AI TESTIMONI

Nel semestre in esame, l'attuazione delle norme introdotte dalla legge 45/2001 in favore dei testimoni di giustizia ha fatto registrare una decisa e positiva variazione di rotta.

Sono pervenute **14** proposte di piano provvisorio, rispetto alle 12 degli ultimi sei mesi del 2001. Due di esse sono state rigettate, una perché ritirata dall'Autorità giudiziaria e l'altra per rinuncia dell'interessato. Nei casi restanti, la Commissione ha autorizzato il piano provvisorio.

Detto Collegio ha anche deliberato, nel primo semestre del 2002, **14** programmi di protezione in favore di altrettanti testimoni, undici dei quali già ammessi al piano provvisorio nel semestre anteriore.

Si è anche dato un forte impulso alle capitalizzazioni in favore dei testimoni. Queste ultime, il cui scopo è dare agli interessati i mezzi economici per intraprendere un'attività lavorativa affrancandosi in tal modo dall'assistenza statale, senza rinunciare alle misure di protezione, sono state deliberate in **8** casi, rispetto ai 4 del primo semestre del 2001 e ai 6 del secondo.

Tale metodo si è rivelato particolarmente utile per coloro che esercitavano un'attività di lavoro autonomo. Per taluni, invece, che lavoravano alle dipendenze di privati, si sono studiate soluzioni di altro genere, quali l'assunzione, in qualità di consulenti, nel Programma Operativo Nazionale per la sicurezza e lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, a cura del Ministero dell'Interno.

Questi risultati sono stati possibili grazie alla scrupolosa attenzione dedicata dalla Commissione a concordare, con gli stessi testimoni, le loro future prospettive di reinserimento sociale. In particolare, si è fatto ricorso, in misura molto maggiore rispetto al passato, alla loro audizione diretta,

che, oltre a costituire un segnale psicologicamente confortante di sostegno, ha consentito di adottare, nei singoli casi, i provvedimenti più efficaci.

Un particolare impegno è stato dedicato anche alle esigenze contingenti dei testimoni durante la loro permanenza nel programma. Sono state puntualmente rispettate le indicazioni legislative di mantenimento del tenore di vita di cui gli interessati usufruivano prima dell'ammissione nel circuito tutorio.

In questa prospettiva, oltre all'erogazione delle misure assistenziali generiche, sono stati forniti, in **23** casi, contributi straordinari per importanti esigenze di vita familiare (nascita di figli, matrimonio, insegnanti di sostegno, asili nido privati, versamenti previdenziali per attività pregresse, estinzione di precedenti debiti).

La Commissione ha anche intrapreso diverse iniziative per applicare nel miglior modo possibile alcuni aspetti innovativi della legge di riforma.

Al fine di determinare con parametri oggettivi il tenore di vita anteriore all'ingresso nel programma, è stata predisposta una scheda, che ogni testimone dovrà compilare all'atto dell'ammissione.

Per le stesse finalità, si è avviato un rapporto di collaborazione con l'Agenzia delle Entrate del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per individuare i mezzi tecnici di valutazione delle condizioni economiche dei soggetti interessati.

E' stato affrontato anche il problema, di risoluzione tutt'altro che semplice, dell'accertamento dei danni alla salute lamentati dai testimoni, in conseguenza dei disagi patiti a causa della sottoposizione al programma di protezione.

A tali fini, è stata conclusa una convenzione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e l'INPS, per sottoporre a visite specialistiche i testimoni che lo richiedano, al fine di giungere ad un'equa definizione del danno.

Le considerazioni fin qui esposte documentano l'elevato grado di sensibilità istituzionale che la Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione, che ne ha applicato con impegno le direttive, hanno dedicato ai testimoni sotto protezione.

Questi ultimi sono, fuori di ogni dubbio, un'importantissima risorsa per lo Stato, sia per il contributo processuale offerto, sia per l'esempio di alto valore morale da loro rappresentato, particolarmente significativo in zone caratterizzate da un forte sfondo di omertà e di condizionamento criminale.

È dunque fondamentale che il testimone non si senta abbandonato dalle Istituzioni, né che viva con esse un rapporto conflittuale, bensì di fiducia e sostegno.

Traendo spunto dalla legge di riforma, è stata avviata una politica in questa direzione, che ha eliminato, quasi completamente, le situazioni di attrito formatesi negli anni precedenti.

La Commissione ha inoltre adottato, talvolta, speciali misure di protezione nelle località di residenza dei testimoni. Questa scelta, scaturita dall'espressa richiesta degli interessati, ha consentito di evitare le difficoltà di ambientamento che i trasferimenti provocano, inevitabilmente, nell'esistenza quotidiana.

Prima di emanare i provvedimenti, la Commissione ha valutato accuratamente le situazioni individuali, acquisendo ogni elemento utile da parte dell'Autorità giudiziaria e delle Forze di polizia. L'analisi è stata condotta nella consapevolezza che il programma è soprattutto uno strumento di sicurezza e tutela.

Questa linea di incentivazione e incoraggiamento delle testimonianze si pone il traguardo di assicurare, in un futuro che si spera prossimo, la permanenza dei testimoni nelle località di origine, nelle realtà in cui sarà possibile garantire adeguate misure di tutela ed assistenza, a suggello delle attività di sfaldamento delle forme di criminalità organizzata in esse radicate.

CAPITOLO V

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Nei precedenti capitoli, si è descritta l'attività svolta dal Servizio Centrale di Protezione nei vari settori di attuazione del programma, quali la schermatura anagrafica, l'assistenza nei rapporti con enti e uffici per le necessità quotidiane, l'organizzazione degli impegni di giustizia.

Queste funzioni vengono svolte in condizioni difficili, sia per le imponenti dimensioni della popolazione protetta, sia per la frequente insorgenza di problemi imprevedibili, che devono spesso essere affrontati e risolti in tempi ridottissimi.

Per assicurare un sostegno migliore alle persone protette, il Servizio è stato articolato, sin dal 1995, in una struttura centrale e 14 uffici territoriali dislocati in altrettante Regioni, denominati Nuclei Operativi di Protezione.

Questi ultimi sono incaricati dell'assistenza diretta nei confronti delle persone sotto protezione. In ottemperanza alle statuizioni della legge 45/2001, all'interno del Servizio è stata attuata, senza attendere il relativo Regolamento di riforma dell'Ufficio, la separazione della gestione dei testimoni da quella dei collaboratori.

Nel semestre in esame, è stato dato un decisivo impulso all'istituzione dei nuovi Nuclei Operativi previsti in Sicilia, Campania, Calabria e Puglia.

Si tratta di un progetto avviato negli ultimi anni. I nuovi Nuclei dovranno curare i vari problemi (patrimoniali, fiscali, amministrativi) che nascono in conseguenza del distacco delle persone sotto protezione dalle località di origine.

Questi compiti erano, finora, svolti dalle Prefetture e dalle Forze di polizia locali, che potranno dunque destinare il personale a compiti di più stretta competenza istituzionale.

I nuovi Nuclei potranno inoltre svolgere un'importante funzione nella tutela di quei testimoni che sono sottoposti, per loro scelta e dopo una valutazione accurata in cui sono coinvolte le Autorità investigative e giudiziarie, a programmi di protezione nelle località di residenza originaria.

Questa soluzione, per ora adottata in pochissimi casi, eviterebbe ai testimoni i disagi di dover ricominciare una nuova esistenza in altri luoghi e costituirebbe un segnale forte, da parte delle Istituzioni, di riconoscimento e incoraggiamento della testimonianza.

I primi Nuclei ad entrare in funzione saranno, nei prossimi mesi, quelli di Catania e Palermo.

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha svolto un ruolo di presenza e collaborazione nelle sedi internazionali nelle quali viene trattato il tema dei collaboratori di giustizia.

L'esperienza italiana in merito, unanimemente giudicata fondamentale, costituisce un modello di riferimento per molti Paesi, in particolare per quelli dell'Europa centro orientale in procinto di aderire all'UE.

In concreto, il Servizio Centrale di Protezione ha partecipato, tramite l'invio di un proprio esponente in Polonia, al progetto "Horizontal Phare". Si tratta di un'iniziativa intrapresa da due anni, che coinvolge Italia, Olanda e Gran Bretagna, sotto il patrocinio dell'Unione Europea, e viene coordinata, per il nostro Paese, dal Ministero della Giustizia.

Essa è indirizzata ai Paesi dell'Est europeo e intende fornire indicazioni per adeguare i loro sistemi giudiziari agli *standard* dell'UE. Il metodo è quello di organizzare visite di studio in tali Paesi, affidate ad esperti che redigeranno rapporti di settore. Questi ultimi confluiranno in

una relazione finale, inviata agli Stati interessati come contributo tecnico per le necessarie riforme.

Il Servizio Centrale di Protezione continua inoltre a partecipare al gruppo sulla protezione dei testimoni (intesi in senso generale come soggetti che stanno rendendo dichiarazioni su fatti criminali) organizzato da EUROPOL.

Il gruppo sta contribuendo alla preparazione, da parte di EUROPOL, di un documento, in cui saranno indicate le linee essenziali per l'impostazione e la gestione di un programma di protezione tipo. Il documento vuole essere un ausilio per quei Paesi, che sono la maggioranza, in cui la protezione dei testimoni è in uno stadio di sperimentazione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel primo semestre del 2002, il fenomeno della protezione ha dimostrato la propria attuale vitalità, con la crescita degli ingressi di collaboratori e testimoni.

Una particolare citazione merita il registrato incremento delle capitalizzazioni delle misure di assistenza, che permettono il reinserimento lavorativo a coloro che stanno terminando il percorso di collaborazione.

Il consolidamento delle cennate operazioni costituisce un vantaggio per lo Stato, in quanto consente agli interessati di affrancarsi dall'assistenzialismo passivo e condurre a pieno titolo una vita normale.

Ciò è particolarmente positivo per i testimoni, verso i quali l'impegno delle Istituzioni è di reintegrare, nel più breve tempo consentito dalle esigenze di tutela, una situazione socio-economica compromessa da aggressioni criminali e premiare il coraggio civico della testimonianza.

È da aggiungere che il rapporto equilibrato fra i nuovi ingressi e le uscite è essenziale per il funzionamento del sistema, la cui efficienza sarebbe compromessa da un numero eccessivo di utenti.

Del resto, il Legislatore ha concepito il programma di protezione quale strumento di durata potenzialmente circoscritta nel tempo, come dimostra l'obbligo di verificarne periodicamente la necessità.

Un programma "a vita", senza prospettive di ritorno ad un'esistenza normale e ad un'attività autonoma, costituirebbe un'anomalia, istituendo, nei fatti, una categoria "protetta" che, certo, non si vuole creare.

Il sistema riformato dalla legge 45/2001 dovrà essere completato dai Regolamenti di attuazione, di cui si fornisce un breve elenco riepilogativo del contenuto e dello stato della procedura.

1. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello dell'Economia e delle Finanze, sulla riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione, nel rispetto della suddivisione in Uffici di gestione separata per collaboratori e testimoni (art. 14, comma 1, della legge 82/1991). Il testo è stato elaborato ed è in corso la fase di concertazione.
2. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello della Giustizia, di definizione delle modalità di attuazione delle speciali misure di protezione e dei criteri applicati dalla Commissione Centrale nell'istruttoria, formulazione e attuazione delle misure (art. 17 bis, comma 1, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001). Anche di questo testo è stata redatta una prima, avanzata stesura.
3. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quello della Giustizia, sulla conservazione e trasferimento del posto di lavoro per le persone sotto protezione, e le specifiche modalità di assistenza e reinserimento sociale dei minori (art. 13 comma 8 legge 82/1991). Il testo del decreto è stato sottoposto all'attenzione dei Dicasteri interessati per la concertazione.
4. Decreti del Ministro dell'Interno, di concerto con quelli dell'Economia e Finanze, della Giustizia e della Difesa, di definizione delle modalità di versamento e trasferimento del denaro e dei beni del collaboratore di giustizia e relativa destinazione (art. 17 bis, comma 3, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001) e sulla definizione della quota di tali beni da destinare all'attuazione delle misure di protezione e di quella che confluirà nelle elargizioni per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (art. 12 sexies della legge 7/8/1992, n. 356, in materia di contrasto alla criminalità mafiosa, come modificato dall'art. 24 della legge 45/2001). Alla relativa stesura sta provvedendo un gruppo di lavoro appositamente costituito dai Dicasteri dell'Interno e della Giustizia.
5. Decreto del Ministro della Giustizia, di concerto con quello dell'Interno, sulle misure per il trattamento penitenziario dei

collaboratori della giustizia (art. 17 bis, comma 2, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001). Il testo è in preparazione.

E' doveroso sottolineare, in proposito, che le norme in favore dei testimoni, che costituiscono le novità più rilevanti della legge, sono state immediatamente applicate, in quanto non vi era la necessità di attendere il completamento dei predetti Regolamenti.

Il Regolamento sulle speciali misure dovrà definire, in particolare, il ruolo dei Prefetti nell'applicazione delle speciali misure di protezione diverse dal programma.

Queste ultime, pur venendo deliberate dalla Commissione Centrale, non sono di competenza del Servizio Centrale di Protezione, bensì vengono eseguite dal Prefetto nella località di residenza dell'interessato, con i mezzi finanziari previsti dall'art. 17 della legge 82/1991.

Una protezione sul posto avrebbe, soprattutto nel caso dei testimoni, un grande valore dimostrativo della forza dello Stato, e un probabile effetto di incoraggiamento per nuove collaborazioni.

Il bilancio dell'attività del primo semestre del 2002 si può considerare ampiamente positivo: la scelta della collaborazione, come dimostra la media di afflusso, viene considerata ancora gratificante.

Il ricorso alle norme sui testimoni ha consentito di gestire con successo, anche dal punto di vista del reinserimento sociale, le loro posizioni, anche molte di quelle che, nel passato, avevano creato motivi di contenzioso.

In questo particolare settore, la Commissione ha coinvolto i testimoni nella programmazione del proprio futuro oltre la fine della protezione, concordando con loro i passi da compiere.

In altri casi, in cui il programma di protezione era stato applicato in tempi relativamente recenti, esso è stato mantenuto, ma nel contempo si è offerta la possibilità di riprendere, tramite un adeguato sostegno economico, l'attività svolta in precedenza. In tal modo, si sono poste le

premesse per una fuoriuscita non traumatica dal programma, una volta venute meno le necessità di tutela.

Il sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia continua dunque a costituire, nel quadro generale delle misure compensative rivolte al contrasto della criminalità organizzata, un importante strumento. L'opera di riassetto e razionalizzazione dello specifico comparto, avviata con la legge di riforma, sta dando risultati confortanti, destinati a crescere con l'approvazione, il cui *iter* è già positivamente avviato, dei citati Regolamenti ministeriali.