

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XCI
n. 5

RELAZIONE

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

(Secondo semestre 2002)

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

Presentata dal Ministro dell'interno

(PISANU)

Trasmessa alla Presidenza il 19 settembre 2003

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	5
-----------------------	-------------	---

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ATTUALE

CAPITOLO I - Le proposte di protezione	»	9
CAPITOLO II - Il ruolo della Commissione centrale	»	14
CAPITOLO III - Le statistiche	»	17

PARTE SECONDA

I RISULTATI

CAPITOLO I - La tutela		
a) Le scorte per impegni di giustizia	»	27
b) La schermatura dell'indennità	»	28
c) I benefici penitenziari	»	31
CAPITOLO II - L'assistenza		
a) Il sostegno economico	»	33
b) La tutela della salute	»	35
c) I minorenni nella protezione	»	36
d) Gli interventi di reinserimento sociale	»	39
CAPITOLO III - I comportamenti e le sanzioni	»	42
CAPITOLO IV - I testimoni	»	45
CAPITOLO V - Il servizio centrale di protezione	»	49
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	52

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente Relazione al Parlamento sul sistema di protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia analizza l'andamento del fenomeno nel secondo semestre del 2002.

È da considerare che la stesura del documento coincide, sul piano temporale, con la scadenza del primo biennio di applicazione della legge 13/2/2001, n. 45, che ha introdotto profonde innovazioni nel sistema dei collaboratori e testimoni di giustizia.

L'approvazione della nuova normativa non ha dissipato del tutto le polemiche sull'utilità dei collaboratori, sul loro presunto trattamento di favore nell'accesso alle misure alternative alla detenzione e nell'assistenza economica, nonché sull'ambiguità del comportamento processuale di alcuni di essi.

Tuttavia, anche gli osservatori più critici non possono negare la complessiva importanza del loro apporto nel disvelare lati oscuri delle organizzazioni criminali, che non si era riusciti a penetrare con i tradizionali metodi di indagine.

Sul versante opposto, spiccano le posizioni di chi giudica la legge 45/2001 un disincentivo per i collaboratori, la cui scelta di intraprendere un percorso di cooperazione con le Istituzioni comporterebbe per loro più oneri che vantaggi.

Tale conclusione è smentita dai fatti: le proposte avanzate dalle Autorità giudiziarie non hanno fatto registrare flessioni dopo l'entrata in vigore della legge e, anzi, il semestre oggetto della presente Relazione ha visto, rispetto a quello precedente, un loro incremento.

La collaborazione con la giustizia è dunque, ancor oggi, un fenomeno che dimostra una costante vitalità, alimentata dall'opera di razionalizzazione del sistema avviata dalla legge 45/2001 e dalla puntuale

applicazione dei relativi principi da parte della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione.

La Relazione inizia con l'esposizione analitica dei dati di afflusso ed uscita dal sistema nel secondo semestre del 2002, alla luce delle proposte delle Autorità giudiziarie e dei provvedimenti della Commissione Centrale.

Viene poi effettuato uno *screening* della popolazione protetta e della sua composizione, confrontandola con la situazione del semestre precedente.

La parte successiva si occupa dell'attività di gestione, con il consuntivo dell'applicazione delle misure di tutela e assistenza e l'analisi dei relativi costi.

Un capitolo a parte è stato dedicato ai testimoni, ai quali la nuova legge ha opportunamente riservato una particolare attenzione sotto il profilo degli interventi di assistenza e reinserimento sociale, nella consapevolezza che essi costituiscono per la giustizia una fondamentale risorsa.

A tale proposito, vengono descritte le iniziative adottate dalla Commissione Centrale, che rappresentano una decisa inversione di rotta rispetto al passato, nel quadro di una nuova sensibilità istituzionale per i problemi dei testimoni.

La parte finale riporta gli ultimi sviluppi dell'attività del Servizio Centrale di Protezione, con riguardo anche alla partecipazione ad iniziative internazionali.

In una linea di continuità con il passato, la Relazione si propone di fornire un contributo esauriente e documentato, pur nella propria sinteticità, suscettibile di sicura valutazione nel dibattito sull'istituto della protezione dei collaboratori e testimoni di giustizia.

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ATTUALE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LE PROPOSTE DI PROTEZIONE

Nel periodo compreso tra il 1 luglio e il 31 dicembre 2002, sono pervenute alla Commissione Centrale per le speciali misure di protezione **60** proposte di adozione di piani provvisori in favore di altrettanti collaboratori della giustizia e **8** relative a testimoni.

Nel semestre precedente, le proposte avanzate ammontavano a 46 per i collaboratori e 14 per i testimoni.

Il piano provvisorio costituisce, in molti casi, il momento di ingresso nel sistema della protezione, in attesa dell'eventuale formulazione della proposta di speciali misure di protezione e della decisione, in merito, della Commissione Centrale.

Il numero complessivo di proposte di piano provvisorio registrato nel secondo semestre del 2002 è superiore non solo a quello del precedente, analogo periodo, ma anche a quello degli ultimi sei mesi del 2001, in cui si rilevarono 34 proposte per collaboratori e 12 per testimoni.

L'aumento del totale delle predette proposte, che costituiscono in molti casi la prima fase di ingresso nella protezione, evidenzia una buona capacità di tenuta del sistema, e della sua capacità di attrarre nuovi apporti collaborativi.

La diminuzione delle proposte aventi ad oggetto testimoni è stata ampiamente controbilanciata dall'incremento di quelle per i collaboratori.

In **17** casi, **15** dei quali riguardanti collaboratori e **2** testimoni, la proposta di piano provvisorio è stata seguita, nell'arco del semestre, da quella di speciali misure di protezione.

Per quanto riguarda la provenienza delle proposte di piano provvisorio, la Procura della Repubblica di **Napoli** è, come nel precedente

semestre, quella che ne ha avanzate di più (3 per testimoni e 16 per collaboratori, rispetto alle 11 del semestre precedente), seguita da quelle di **Bari** (9 proposte, 8 per collaboratori e una per testimoni, a fronte delle precedenti 4) e **Catania** (8 proposte, anziché 11, e tutte per collaboratori).

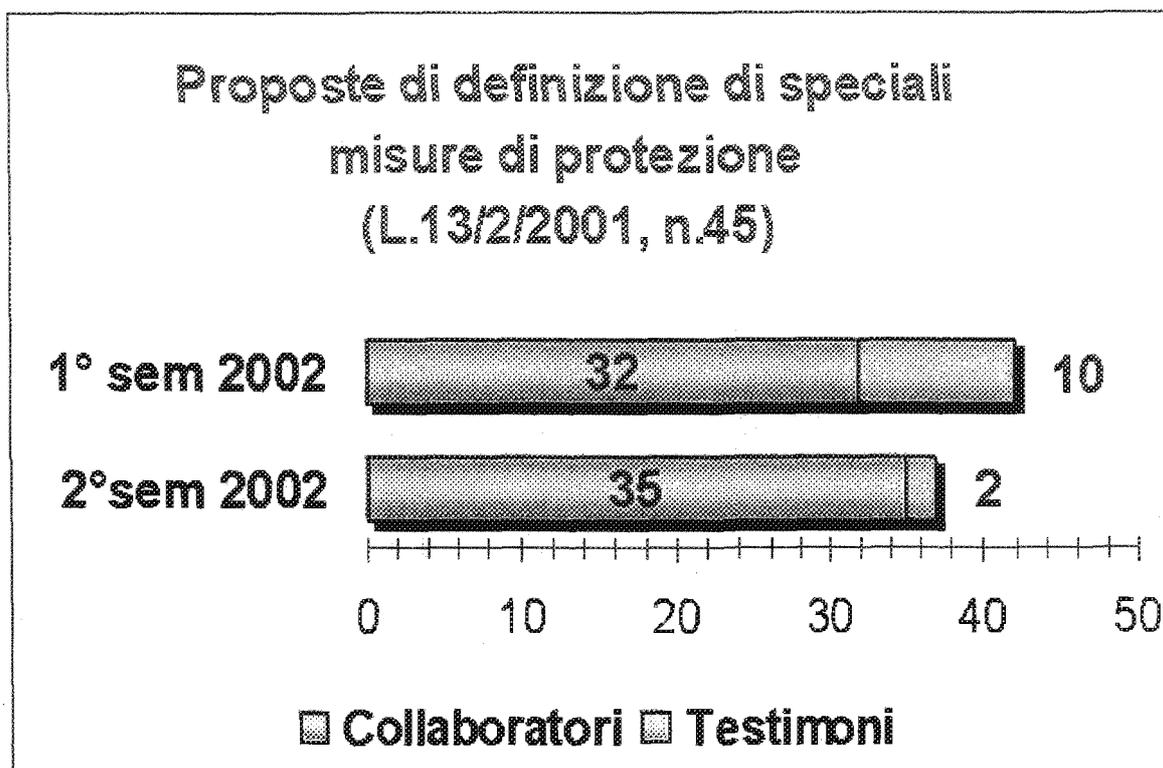


L'Autorità provinciale di Pubblica Sicurezza si è avvalsa, in **18** casi per i collaboratori e in **3** per i testimoni, della facoltà di accedere, previa autorizzazione del Capo della Polizia, ai fondi di cui all'art. 17 della legge 15/3/1991, n. 82.

Tale facoltà è consentita quando le esigenze di sicurezza sono talmente pressanti da non consentire nemmeno di attendere l'esito della decisione della Commissione Centrale sulla proposta di piano provvisorio.

Nel semestre in riferimento, sono pervenute **2** proposte di speciali misure di protezione per testimoni e **35** per collaboratori.

Nei primi sei mesi del 2002, le proposte in favore di collaboratori erano state 32 e 10 quelle relative a testimoni.



Delle 35 proposte per i collaboratori, 15 sono corredate da una proposta di piano provvisorio; per i testimoni, su 8 proposte di piano provvisorio, solo 2 sono state integrate, prima della scadenza del semestre, dalla richiesta di speciali misure.

E'interessante notare che, tra le 35 proposte riguardanti i collaboratori, 10 si riferiscono a soggetti che erano già stati accolti, in passato, nel circuito della protezione speciale e successivamente fuoriusciti.

Sotto il profilo della provenienza delle proposte di speciali misure, è stata la Procura di **Catania** ad inoltrarne il numero più consistente (7, a beneficio di altrettanti collaboratori), mentre 4 ciascuna, sempre a favore di collaboratori, provengono dalle Autorità giudiziarie di **Napoli** e **Salerno**.

Nel semestre precedente, il maggior volume di proposte di speciali misure proveniva dalla Procura di Napoli (8), seguita con 6 da quella di Reggio Calabria (che ha fatto pervenire, negli ultimi sei mesi del 2002, due proposte).

Procure con il maggior numero di proposte di speciali misure		
	Collaboratori	Testimoni
Catania	7	
Napoli	4	
Salerno	4	
Catanzaro	3	
Milano	3	
Brescia	3	
Palermo	2	
Lecce	2	
Reggio Cal.	2	
Altre	5	2

Nel secondo semestre 2002, si è confermata l'importanza, basata sul monitoraggio dei più complessi fenomeni criminali, dell'attività consultiva del Procuratore Nazionale Antimafia.

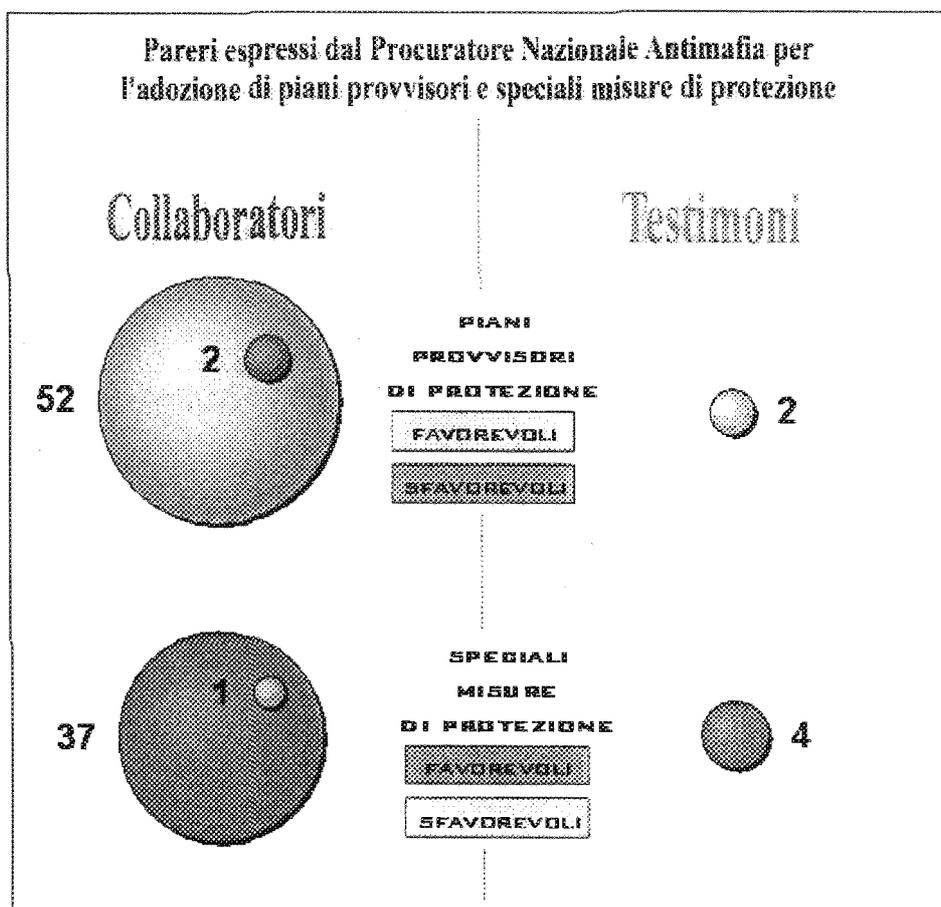
Egli ha fornito **52** pareri favorevoli e **2** contrari su istanze di piano provvisorio inerenti a collaboratori di giustizia, rispetto ai 32 positivi e 2 negativi del precedente semestre.

I pareri positivi sull'accoglimento delle richieste di piano provvisorio per testimoni sono stati 2 (nessuno negativo) mentre, nel semestre anteriore, erano pervenuti 6 pareri positivi e uno contrario.

In merito alle richieste di speciali misure di protezione, il Procuratore Nazionale Antimafia ha fornito **37** pareri favorevoli per altrettanti

collaboratori e 4 per testimoni, esprimendo avviso contrario in un solo caso, relativo ad un collaboratore.

Nel semestre precedente, detta Autorità giudiziaria si era pronunciata favorevolmente su analoghe proposte in 42 casi relativi a collaboratori e 10 a testimoni, mentre per due collaboratori il parere era stato negativo.



CAPITOLO II

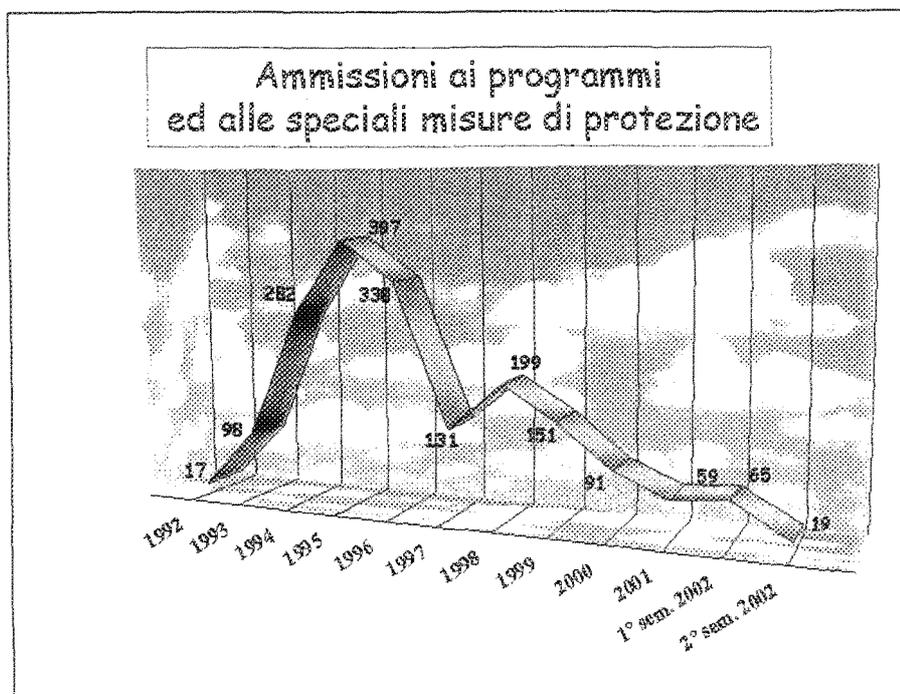
IL RUOLO DELLA COMMISSIONE CENTRALE

Negli ultimi sei mesi del 2002, la Commissione Centrale per le speciali misure di protezione ha tenuto **30** riunioni.

In questo periodo, sono state accolte **55** proposte di piano provvisorio per collaboratori di giustizia e **2** per testimoni, mentre **9** proposte, di cui **4** per collaboratori e **5** per testimoni, sono state respinte.

Nel semestre precedente, la Commissione aveva deliberato il piano provvisorio in favore di 40 collaboratori e 14 testimoni, decidendo negativamente per 2 testimoni e 3 collaboratori.

Per quanto riguarda le speciali misure di protezione, sono stati ammessi **2** testimoni e **17** collaboratori, mentre per un testimone e **4** collaboratori è stato adottato un provvedimento di rigetto.



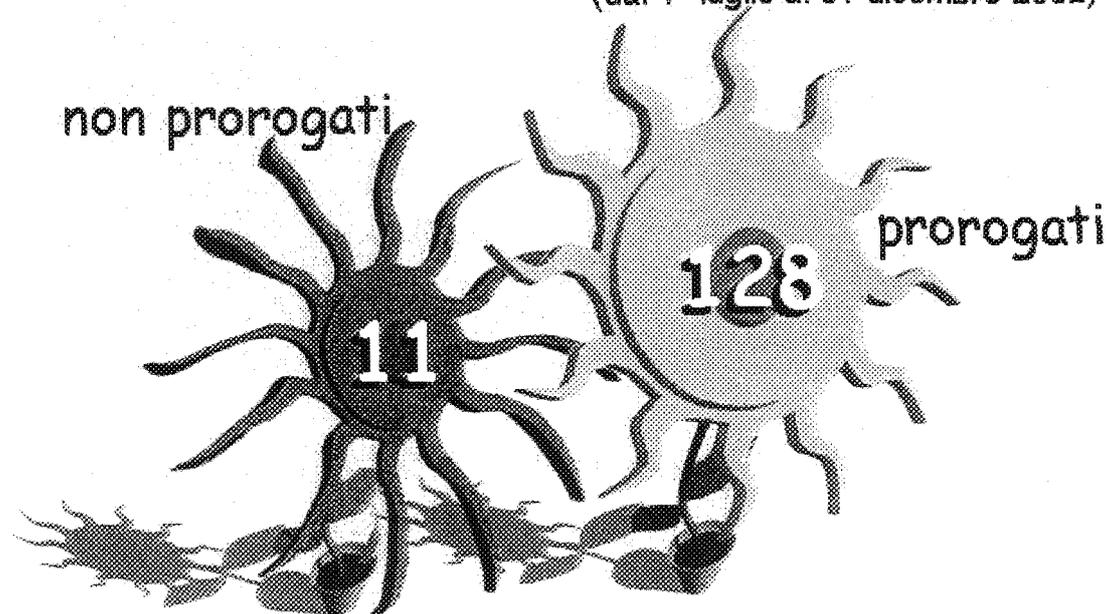
La Commissione si è anche dedicata intensamente all'attività di verifica dei programmi di protezione. Essa consiste in un controllo del loro stato di attuazione e della permanenza dei presupposti in base ai quali furono adottati.

Ai fini della decisione, è riservata la dovuta attenzione, anche se la normativa non conferisce ad essi natura vincolante, ai pareri delle Autorità giudiziarie proponenti sulla situazione dei procedimenti in cui la collaborazione è prestata, nonché alle informazioni del Servizio Centrale di Protezione sull'andamento del programma, sotto il profilo del comportamento degli interessati.

Negli ultimi sei mesi del 2002, la Commissione ha sottoposto a verifica **188** programmi adottati per collaboratori e **16** per testimoni, con un deciso incremento rispetto al precedente semestre, nel corso del quale ne erano stati esaminati, in tutto, 144.

ANDAMENTO DELLE VERIFICHE DEI PROGRAMMI SPECIALI DI PROTEZIONE

(dal 1° luglio al 31 dicembre 2002)



Per i collaboratori, sono stati rinnovati **112** programmi, mentre in **11** casi (**7** per mancato rispetto delle regole del programma e **4** per intervenuta attenuazione del pericolo cui la collaborazione aveva dato origine) non vi è stata ulteriore proroga.

Nei confronti di **62** collaboratori, è stata disposta, contestualmente alla non proroga del programma, la capitalizzazione delle misure di assistenza, tramite la corresponsione di un importo proporzionato all'assegno mensile di mantenimento e alle spese per la sistemazione alloggiativa e rapportato alla prevedibile, ulteriore durata del programma.

Il ricorso alla capitalizzazione, che non ha finalità premiali, bensì di reinserimento sociale, e che viene deliberata a richiesta degli interessati e dopo aver acquisito il parere dell'Autorità giudiziaria, è stato maggiore rispetto al precedente semestre, in cui fu adottata per 49 collaboratori.

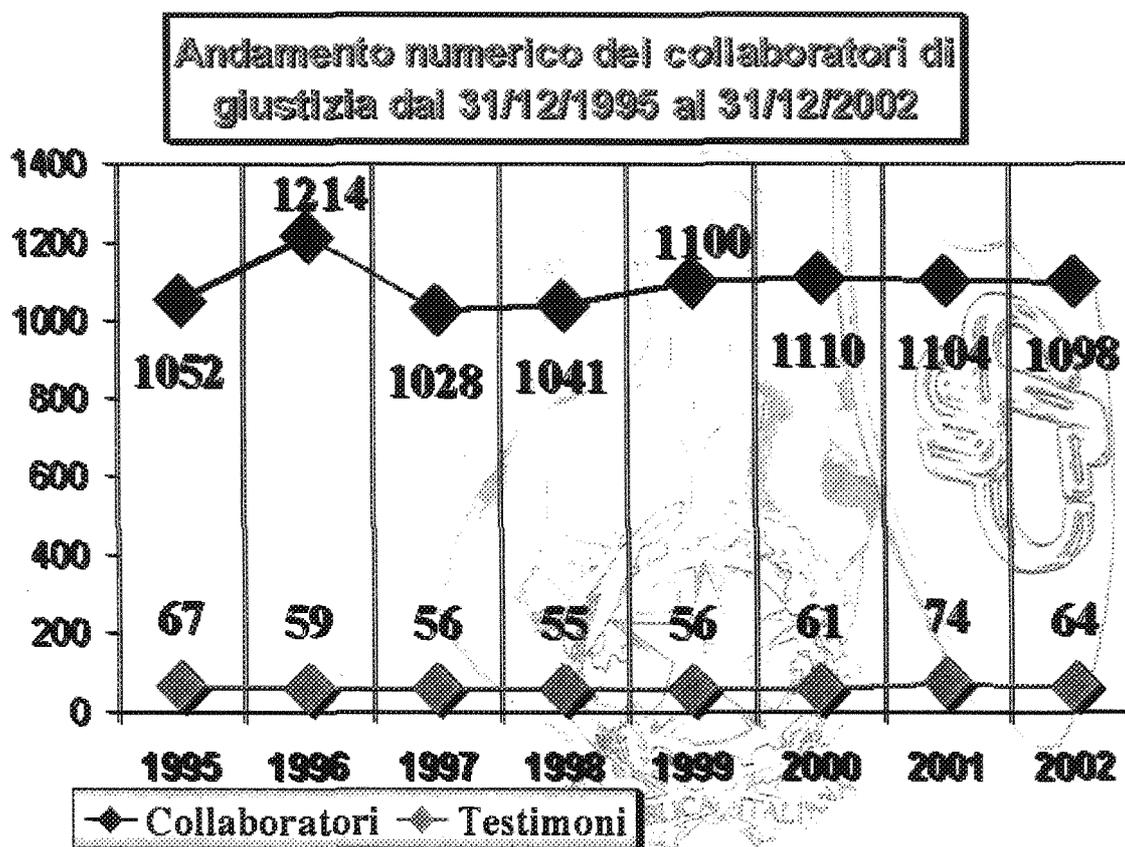
Per quanto attiene ai testimoni, la proroga del programma è intervenuta in **5** casi, mentre la capitalizzazione è stata deliberata in favore di **11** di essi, con modalità che verranno trattate in un successivo capitolo.

Da sottolineare, infine, che **40** programmi (39 per collaboratori e uno per testimoni) sono stati estesi, su proposta dell'Autorità giudiziaria, ad altri familiari, mentre **35**, tutti relativi a collaboratori, sono stati ridotti nel numero dei congiunti (in **24** di questi casi è stata disposta la capitalizzazione anche per nuclei familiari diversi da quello del titolare del programma).

CAPITOLO III

LE STATISTICHE

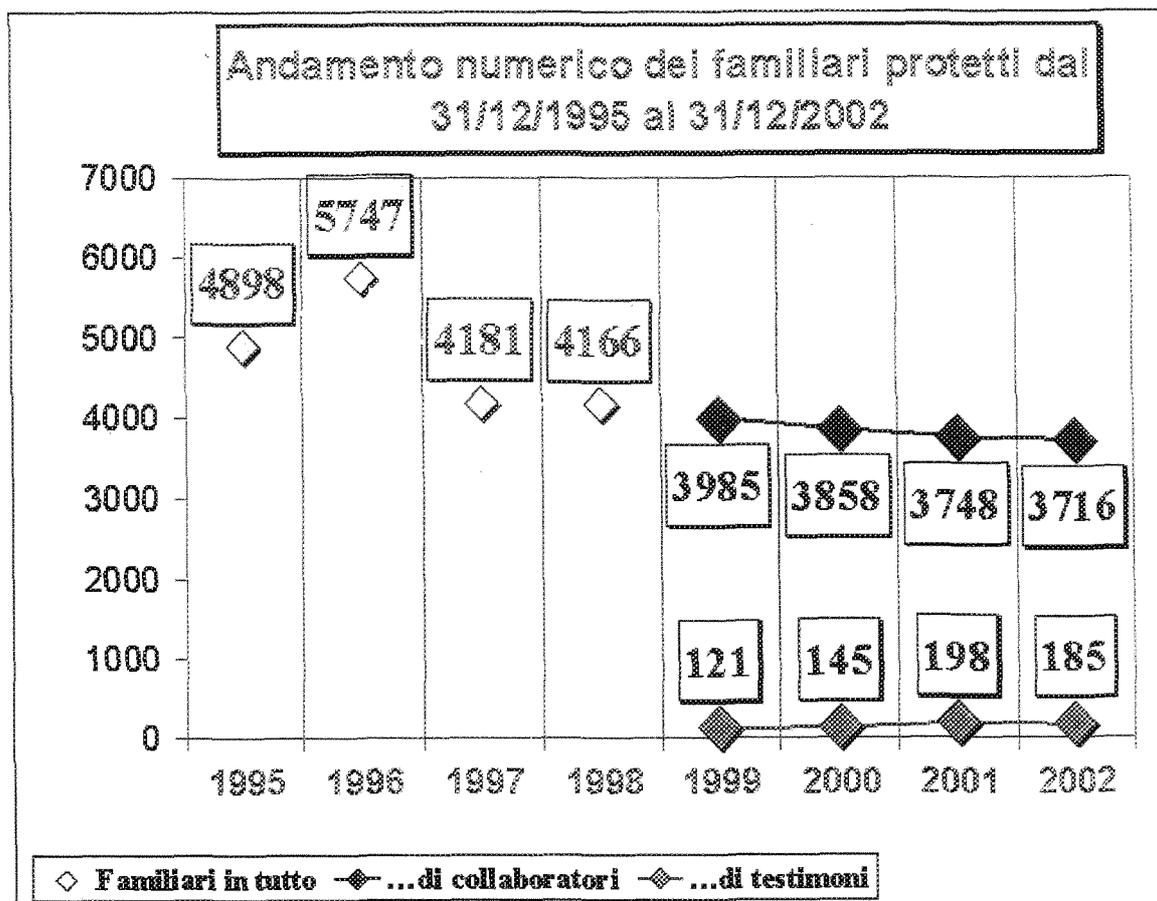
Al 31 dicembre 2002, erano sottoposti ai provvedimenti di protezione speciale **1098** collaboratori di giustizia, rispetto ai 1105 registrati al 30 giugno dello stesso anno.



I familiari ammontavano a **3716**, rispetto ai 3817 del precedente semestre.

Il totale dei testimoni alla fine del 2002 era invece di **64**, con **185** congiunti. Nel precedente semestre, i dati riguardavano 79 testimoni e 200 familiari.

Il sistema annoverava quindi, alla fine del 2002, **1162** titolari di programma e **3901** familiari, per un totale di **5063** persone, a fronte delle 5201 del semestre precedente, suddivise in 1184 tra collaboratori e testimoni e 4017 congiunti.



Al termine del semestre oggetto della presente Relazione, il numero dei collaboratori è diminuito di 7 unità rispetto a quello registrato all'inizio.

Questo decremento, peraltro modestissimo, può essere spiegato con l'aumento, rispetto al decorso semestre, delle fuoriuscite dal programma in seguito alla capitalizzazione delle misure di assistenza (ben 62, rispetto alle 49 del primo semestre 2002 e alle 17 del secondo semestre 2001).

L'aumentato numero di capitalizzazioni dei collaboratori, con le contemporanee cessazioni del programma, ha compensato l'incremento,

raffrontato ai dati del primo semestre, di ingressi nel sistema (che sono stati 60 rispetto ai precedenti 46).

Va ricordato che la capitalizzazione consente la cessazione dei programmi di protezione in cui l'apporto collaborativo è in fase terminale e il pericolo in stato di attenuazione.

Detta misura si è rivelata un mezzo efficace per favorire il rientro dei destinatari nella vita di tutti i giorni, evitando forme, del tutto estranee agli obiettivi del sistema della protezione, di affidamento passivo e indeterminato all'assistenza statale.

Si tratta di un metodo vantaggioso sia per il collaboratore, che ne ricava una base finanziaria per il suo reinserimento sociale, sia per l'Erario, che non deve sostenere l'onere di misure assistenziali non più necessarie.

Anche le capitalizzazioni dei testimoni sono in progressiva crescita. Nel secondo semestre del 2002, la Commissione ne ha deliberate, come già riferito, 11, a fronte delle 8 del semestre precedente e delle 6 degli ultimi sei mesi del 2001.

Confrontando i dati dei primi sei mesi del 2002, si osserva che la flessione del numero complessivo dei testimoni è spiegabile con l'aumento delle capitalizzazioni e con il calo da 14 a 8 delle proposte di ingresso nel sistema.

Questo decremento non deve però essere interpretato in senso negativo. Esso è infatti dovuto all'attività di selezione effettuata dalla Magistratura nella fase di adozione della proposta, in cui la posizione del potenziale testimone viene accuratamente vagliata dal punto di vista della sua estraneità ai fatti criminali su cui rende le proprie dichiarazioni.

Ciò risponde ad una precisa volontà del Legislatore, che ha inteso limitare la qualifica di testimone a coloro che non hanno preso parte attiva a vicende criminose, come dimostra la preclusione, stabilita nell'art. 16 bis, comma 1, della legge 82/1991, all'ingresso nel programma di protezione dei testimoni nei confronti di persone destinatarie di una misura

di prevenzione o sottoposte ad un procedimento per l'irrogazione della stessa.

La Commissione Centrale si è rigorosamente attenuta, nella propria attività decisionale, a tali indicazioni normative, richiedendo, nei casi in cui era necessario, elementi integrativi all'Autorità giudiziaria proponente.



Per tornare alla composizione del numero dei soggetti sotto protezione, tra i 1098 collaboratori (1062 uomini e 36 donne), 386 (377 uomini e 9 donne) sono risultati provenire da gruppi dell'area ma-

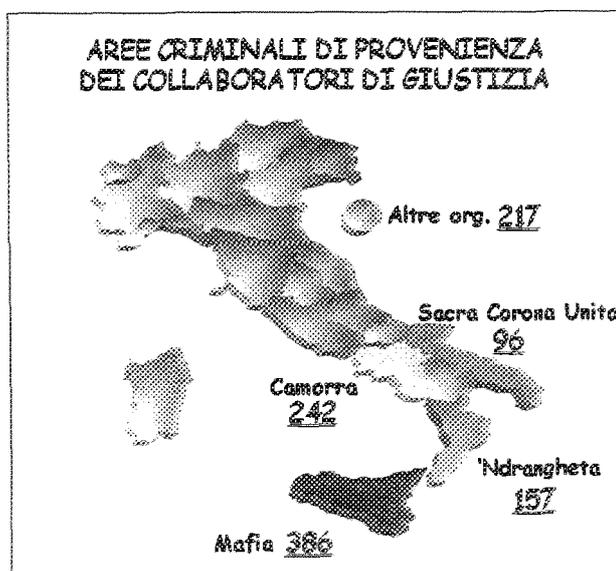
fiosa siciliana e 242 (237 uomini e 5 donne) da aggregati camorristici.

I collaboratori riferibili alla 'ndrangheta sono stati invece 157 (di cui 6 di sesso femminile) e quelli della Sacra Corona Unita 96 (tra i quali 2 donne).

I restanti 217 collaboratori (203 uomini e 14 donne) sono usciti da organizzazioni criminali di vario genere e matrice.

Rispetto al precedente semestre, sono aumentati di 7

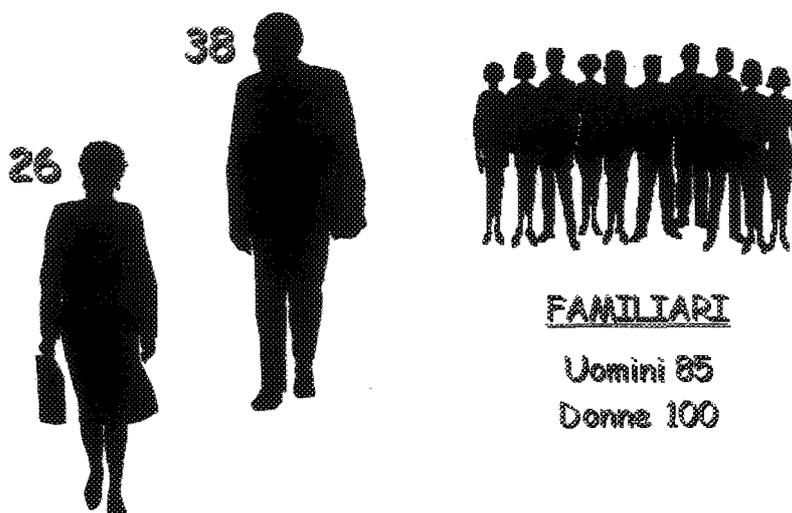
unità i collaboratori in ordine a fatti di mafia e di 1 per quelli di



'ndrangheta. Vi sono stati anche 3 collaboratori in più incidenti sulle attività della Sacra Corona Unita, mentre per la camorra e le organizzazioni criminali di varia denominazione si è registrato un decremento, rispettivamente, di 4 e 14 unità.

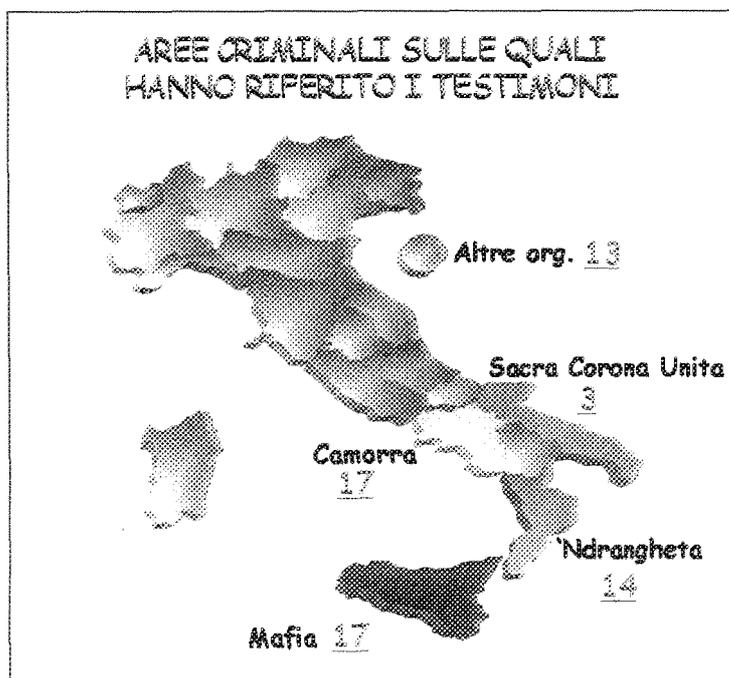
DISTINZIONE PER SESSO DEI TESTIMONI - al 31 dicembre 2002 -

Sul fronte dei testimoni, quelli di sesso maschile sono stati 38, mentre le donne sono ammontate a 26. Il maggior numero di essi ha



reso dichiarazioni su fatti commessi da gruppi di mafia (17, di cui 13 uomini e 4 donne) e camorra (anche qui 17, dei quali 8 di sesso maschile e 9 femminile). I testimoni di vicende relative alla 'ndrangheta sono stati 14

(9 uomini e 5 donne), e 13 (5 uomini e 8 donne) quelli intervenuti su ambiti criminali vari, mentre i restanti 3 (tutti uomini) hanno riferito su episodi in cui era coinvolta la Sacra Corona Unita.



Il confronto con il primo semestre 2002 mostra una complessiva diminuzione dei testimoni, che è stata più marcata nell'area della

camorra (con un calo di 6 unità) e in quella della mafia (4 soggetti in meno). I testimoni per fatti di 'ndrangheta sono invece scesi di 2 unità. La stessa diminuzione si è verificata per i testimoni su ambiti criminali generici, mentre, per quanto riguarda la Sacra Corona Unita, il calo è di un solo soggetto.

Il numero dei collaboratori di nazionalità estera alla fine del secondo semestre 2002 ammontava a **21** persone, cifra identica a quella del semestre precedente.

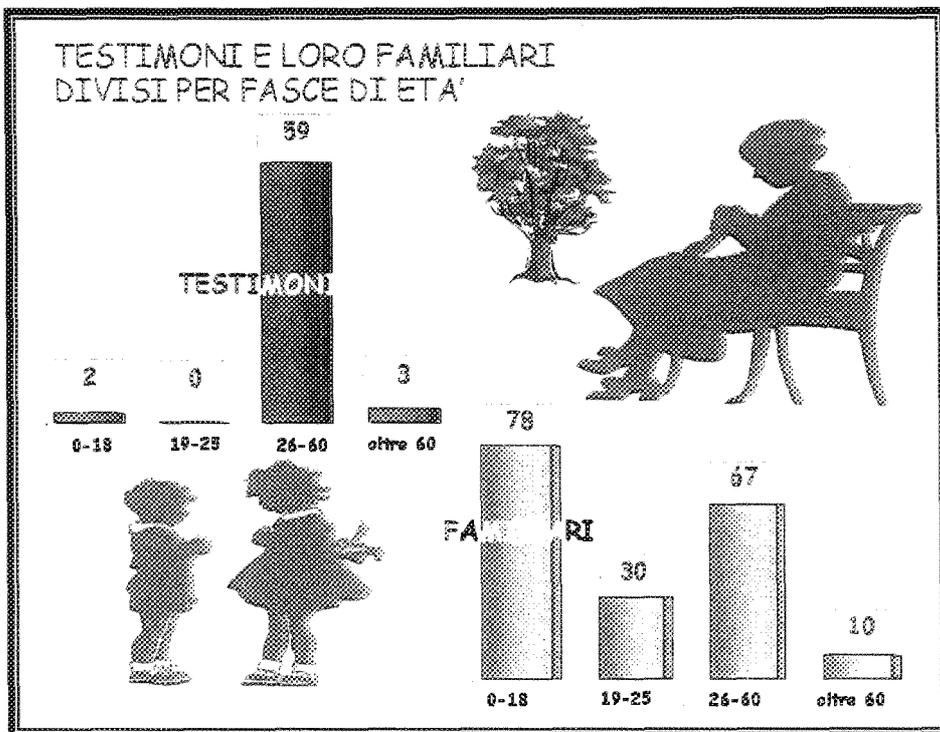
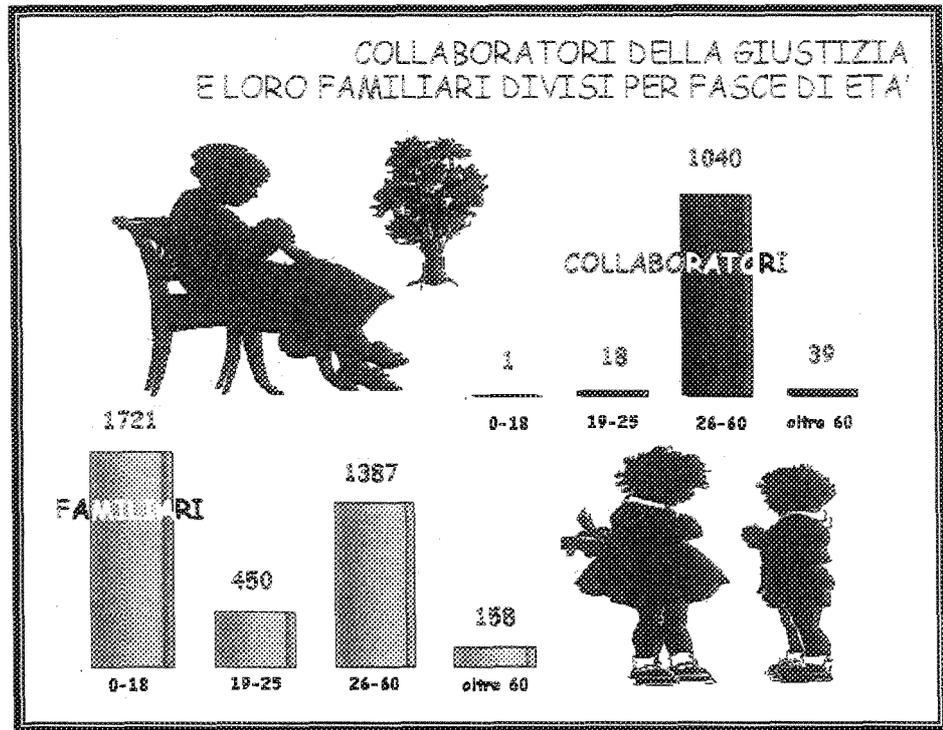
Tra di essi, il gruppo prevalente è quello degli africani, con 9 presenze (dato immutato rispetto al precedente periodo di riferimento). La comparazione con il primo semestre 2002 fa rilevare che è rimasto invariato (2 unità) il numero dei collaboratori iraniani e cinesi, mentre sono calati da 3 a 2 i sudamericani e da 2 a uno i turchi. In compenso, sono aumentati da 2 a 3 gli slavi e da uno a 2 gli albanesi.

Quest'ultimo dato, anche se numericamente modesto, è tendenzialmente positivo, in considerazione del fatto che la criminalità albanese aveva finora dimostrato una pressoché totale impermeabilità al pentitismo.

E' da aggiungere che **2** cittadini stranieri (uno di nazionalità albanese e l'altro marocchina) sono stati sottoposti al programma di protezione in qualità di testimoni.

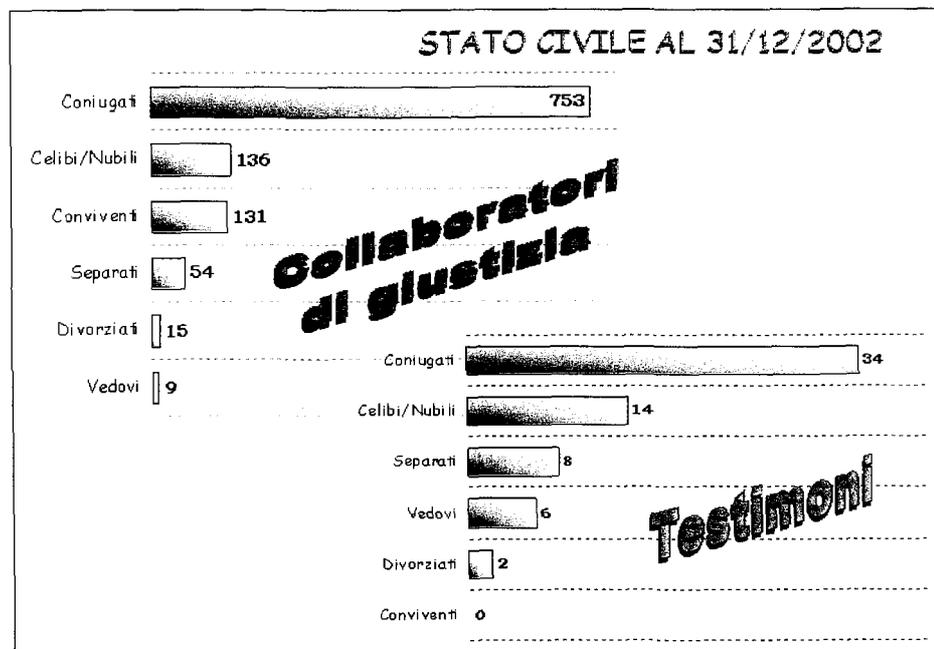
E' appena il caso di sottolineare l'importanza delle dichiarazioni rese alla Magistratura italiana da tutte queste persone, in quanto possono fornire uno spaccato delle organizzazioni di appartenenza, notizie sulle modalità di infiltrazione nel territorio del nostro Paese delle "nuove mafie", nonché elementi conoscitivi in ordine ai loro rapporti con le tradizionali organizzazioni criminali.

La descrizione, contenuta nei grafici che seguono, della tipologia anagrafica della popolazione protetta evidenzia che la fascia di età dei collaboratori e dei testimoni ha riguardato persone tra i 26 e i 60 anni.



Per quanto riguarda le posizioni di stato civile, non sono state registrate significative variazioni di tendenza rispetto ai precedenti semestri.

A fronte dei collaboratori e dei testimoni coniugati (rispettivamente il 68% e il 56%) i celibi e le nubili sono risultati essere il 12% tra i primi e il 21% tra i secondi. Tra i



collaboratori è figurato anche un 12% di persone in regime di convivenza, a fronte di nessuna tra i testimoni. In entrambe le categorie, sono state nettamente inferiori le percentuali dei soggetti separati o divorziati e quelle di persone in stato di vedovanza.

E', infine, da rilevare la nascita, nel secondo semestre 2002, di 26 bambini (13 maschi e altrettante femmine) figli di persone sottoposte a misure di protezione.

PARTE SECONDA

I RISULTATI

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA TUTELA

a) Le scorte per impegni di giustizia

Nel secondo semestre del 2002, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato nella sua opera di collegamento tra le Autorità giudiziarie e le Forze di Polizia territoriali per garantire la comparizione dei collaboratori e dei testimoni di giustizia agli appuntamenti dibattimentali.

I relativi accompagnamenti sono infatti eseguiti dalle Forze di Polizia, su richiesta del predetto Servizio, al quale gli Uffici giudiziari, che non conoscono le località in cui le persone risiedono sotto protezione, inviano le citazioni.

In tale periodo, le Forze di Polizia territorialmente competenti hanno effettuato, per impegni di giustizia, **7743** accompagnamenti di collaboratori e **77** di testimoni.

Il calo rispetto al semestre precedente, in cui erano stati effettuati oltre 12000 servizi analoghi, si spiega con l'incidenza dei mesi di luglio e agosto, in cui gli appuntamenti dibattimentali sono meno frequenti, a causa della ridotta attività degli Uffici giudiziari.

L'effettuazione degli accompagnamenti ha richiesto, anche nel semestre oggetto della presente Relazione, un imponente impegno delle Forze di Polizia. L'Arma dei Carabinieri ha utilizzato, a tale scopo, **9464** unità di personale, a fronte delle **7200** della Polizia di Stato e delle **6614** della Guardia di Finanza.

Le relative spese di missione e straordinario per il predetto personale hanno di poco superato, nel semestre, i due milioni di euro, cifra che evidenzia di per sé l'onere gravante sull'Erario.

Detto onere potrebbe essere ridimensionato attraverso l'incentivazione del ricorso alle videoconferenze, che avrebbe anche il vantaggio di accrescere, con la diminuzione degli spostamenti sul territorio, la sicurezza dei collaboratori e dei testimoni, nonché del personale che li accompagna.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, le videoconferenze sono state utilizzate in **1517** casi per i collaboratori e **14** per i testimoni. Esse sono aumentate rispetto al secondo semestre del 2001, nel corso del quale ne furono effettuate 1350.

Il Dipartimento della Pubblica Sicurezza è intervenuto, nei confronti delle Forze di Polizia territoriali, per dettare modalità più efficaci per l'effettuazione delle scorte in situazioni specifiche, come, ad esempio, nel caso delle persone sottoposte al cambiamento delle generalità, e raccomandando l'impiego di automezzi idonei in relazione alle specifiche condizioni di utilizzo.

A tale proposito, va precisato che le scorte vengono eseguite compatibilmente con i mezzi di cui ogni singola Forza di polizia dispone in quel determinato territorio.

La problematica va comunque valutata in un quadro generale di distribuzione di risorse umane e dotazioni logistiche.

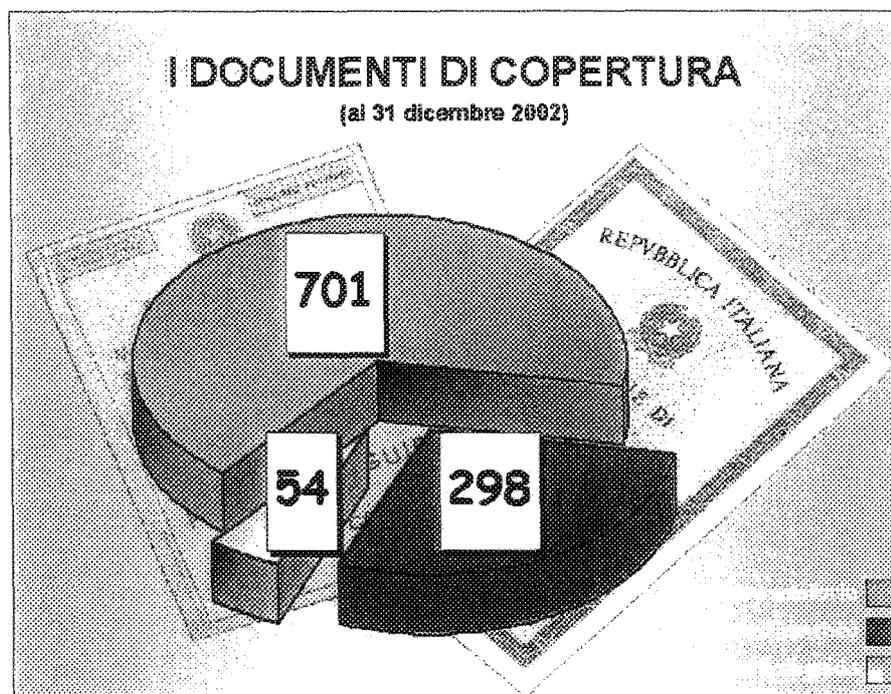
b) La schermatura dell'identità

Nel secondo semestre del 2002, sono stati rilasciati alle persone sotto protezione **1053** documenti con generalità di copertura, secondo la tipologia descritta nel grafico che segue.

Tali documenti hanno essenzialmente una funzione di sicurezza, che comporta alcune limitazioni al loro uso, quale, ad esempio, quella di concludere negozi giuridici, per intuibili esigenze di tutela della buona fede dei terzi.

Il gruppo più numeroso tra i documenti rilasciati nel semestre è rappresentato, nella misura di oltre il 60%, dalle tessere sanitarie.

Esse consentono alle persone sotto protezione l'accesso alle strutture sanitarie pubbliche, con un progressivo abbattimento delle spese, precedentemente sostenute, per la loro assistenza medica.



Accanto a quella di rilascio dei documenti di copertura, è proseguita l'attività di rinnovo di quelli con i nominativi autentici, scaduti dopo essere stati riconsegnati dagli interessati al Servizio Centrale di Protezione.

Detta attività ha interessato **343** carte d'identità e **5** patenti di guida.

In **355** casi, sono stati inoltre portati a termine, come misure supplementari di mimetizzazione, trasferimenti di residenza dalle località di origine degli interessati ad altre città del territorio nazionale, diverse da quelle di effettiva dimora.

Si è anche provveduto ad attuare **9** trasferimenti in località protetta di posizioni pensionistiche, permettendo così ai titolari di riscuotere le somme senza dover tornare nelle Regioni di origine.

Per quanto riguarda i cambi di generalità, nel semestre in esame la Commissione Centrale ha autorizzato tale misura nei confronti di un testimone e tre familiari e di due familiari di un collaboratore.

Nello stesso periodo, sono stati consegnati, in virtù di deliberazioni assunte in precedenza, i nuovi documenti a un testimone e 4 familiari, e a 5 collaboratori e 23 congiunti.

Nella legislazione vigente, è chiaramente delineata la natura eccezionale di tale istituto, che dovrebbe essere adottato in caso di insufficienza di ogni altra misura tutoria.

L'adozione del cambio delle generalità, pur favorendo in misura notevole il processo di reinserimento sociale, presenta difficoltà non superabili in relazione a diverse tipologie di situazioni.

Esso non può essere applicato a soggetti condannati a pene accessorie quali l'interdizione, senza correre il rischio che questi utilizzino le nuove generalità per evitare le conseguenze della condanna.

Particolarmente delicata è anche la situazione dei collaboratori in detenzione domiciliare che hanno chiesto di cambiare generalità e che ancora devono scontare una lunga pena.

In questi casi, il riserbo che copre il rapporto tra le vecchie e le nuove generalità rende difficile controllare l'effettivo rispetto degli obblighi scaturiti dalla detenzione domiciliare.

A questi fattori, va aggiunta la possibilità che il collaboratore utilizzi le nuove generalità per ottenere autorizzazioni o *status* cui non avrebbe avuto diritto, o, peggio, per tornare a commettere reati anche dopo l'uscita dal programma.

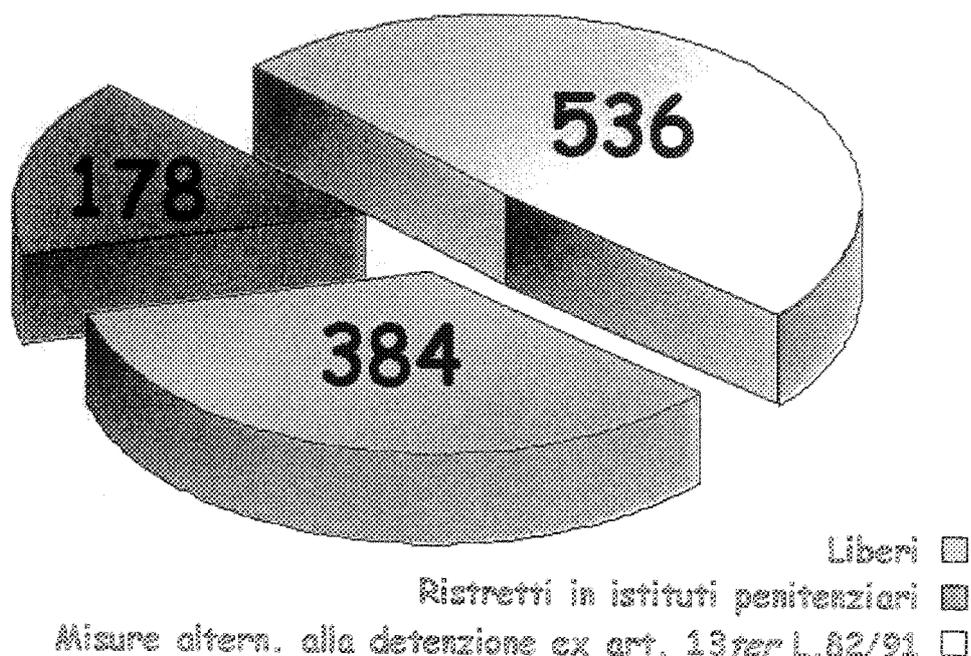
In tale situazione, si correrebbe il rischio che egli sia giudicato senza che emergano i precedenti legati alla sua situazione anteriore, usufruendo quindi, in maniera indebita, di sconti di pena e benefici.

Per affrontare tali problemi, appare opportuno integrare la disciplina del cambio di generalità con disposizioni da inserire nel Decreto Interministeriale per la definizione e attuazione delle speciali misure di protezione, attualmente sottoposto al concerto delle Amministrazioni interessate.

c) *I benefici penitenziari*

Alla data del 31 dicembre 2002, su un totale di 1098 collaboratori della giustizia, **536** erano sottoposti a misure alternative alla detenzione, **384** liberi e i restanti **178** detenuti in Istituti di pena.

POSIZIONE GIURIDICA
DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA
al 31 dicembre 2002



Rispetto al precedente semestre, si è registrato un aumento dei detenuti domiciliari e di quelli ristretti in carcere, mentre è diminuito il numero dei collaboratori in libertà.

Come è noto, le modifiche introdotte con la legge 13/2/2001, n. 45 stabiliscono criteri di maggior severità per la revoca della custodia cautelare dei collaboratori e indicano un limite minimo di un quarto della pena scontato in carcere per l'accesso alle misure alternative alla detenzione.

Detti criteri sono tuttavia applicabili solo ai collaboratori ammessi al programma di protezione dopo il 25 marzo 2001, data di entrata in vigore della legge e a quelli che, pur essendo già titolari del programma, non avevano richiesto benefici penitenziari prima di quel termine.

Tale principio, che trova conforto nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, è stato espressamente ribadito dal Tribunale di Sorveglianza di Roma.

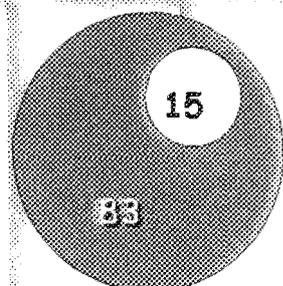
Alcune scarcerazioni, che hanno destato reazioni di sconcerto nell'opinione pubblica, di collaboratori da lungo tempo ammessi al programma di protezione, e autori di delitti particolarmente efferati durante la loro pregressa attività criminale, sono effetti della normativa preesistente alle innovazioni della legge 45/2001, nella quale non erano stabiliti un limite minimo di pena da scontare in carcere, né condizioni particolari per la revoca della custodia cautelare.

Per tornare ai dati relativi al semestre in esame, il grafico che segue indica il rapporto tra le istanze di misure alternative alla detenzione pervenute al Tribunale di Sorveglianza di Roma e quelle accolte.

MISURE ALTERNATIVE ALLA CARCERAZIONE

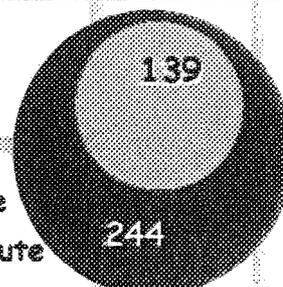
Dal 1° luglio al 31 dicembre 2002

Affidamento in prova al Servizio Sociale



- Istanze accolte
- Istanze pervenute

Detenzione domiciliare



- Istanze accolte
- Istanze pervenute

Dati forniti dal Tribunale di Sorveglianza di Roma

CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) Il sostegno economico

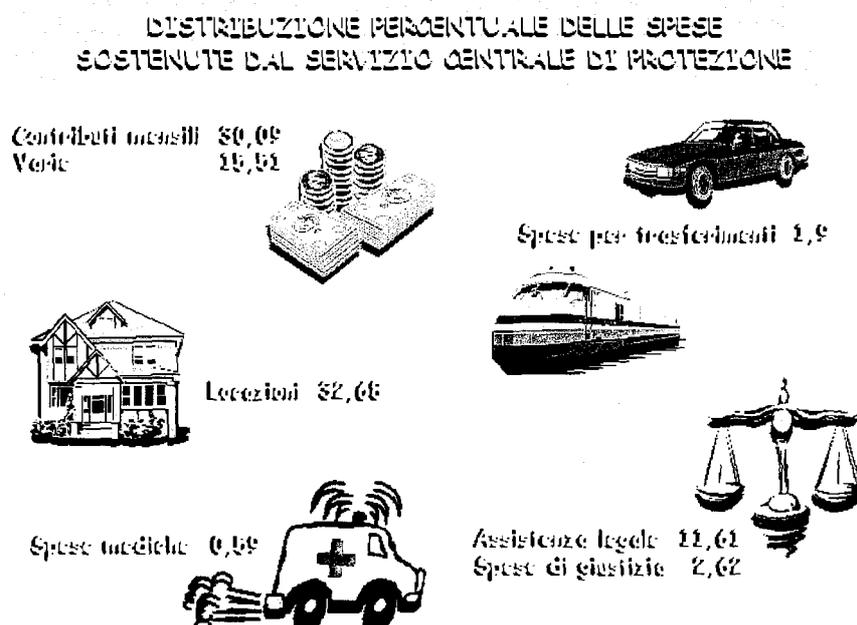
Nel secondo semestre del 2002, la spesa complessiva per l'attuazione delle speciali misure di protezione è stata di € 33.937.022.

Detta cifra è superiore di poco più di 5 milioni di euro rispetto a quella registrata nel primo semestre dello stesso anno, differenza spiegabile con il maggior numero di capitalizzazioni effettuate.

In linea generale, comunque, il livello di spesa non si discosta significativamente da quello di € 33.459.860 riscontrato negli ultimi sei mesi del 2001. Quest'ultimo importo rappresentava una diminuzione della spesa di oltre il 30% rispetto ai primi sei mesi del medesimo anno.

E' dunque evidente la continuazione dei positivi effetti di contenimento della spesa iniziati a partire dal secondo semestre del 2001, che ha consentito una migliore distribuzione delle risorse, pur senza diminuire la tenuta complessiva del sistema.

Il grafico a fianco indica la ripartizione percentuale delle spese.



Le voci di maggiore incidenza sono quelle relative agli assegni mensili di mantenimento e alle locazioni degli appartamenti.

Per quanto riguarda i primi, gli importi medi per i collaboratori sono in linea con i parametri stabiliti dall'art. 13, comma 6, della legge 82/1991, nel testo modificato dalla legge 45/2001.

Detti parametri fissano come limite massimo il quintuplo dell'assegno sociale, superabile solo in via eccezionale e con provvedimenti motivati, deliberati sulla base della connessione tra esigenze di tutela e misure assistenziali e dopo aver acquisito l'eventuale avviso dell'Autorità giudiziaria che ha avanzato la proposta di programma.

Diverso è il discorso per i testimoni, per i quali l'art. 16 ter della legge indica come criterio di riferimento il tenore di vita precedente.

Nel semestre in esame, il peso delle somme destinate all'assistenza legale è ulteriormente diminuito del 2%, confermando una tendenza già in atto, che ha ridotto complessivamente dell'8% nel 2002 l'incidenza di tali spese.

Il fenomeno è spiegabile con le modifiche normative intervenute sul punto, che hanno introdotto il principio della liquidazione delle spese da parte del giudice, previo parere del Consiglio dell'Ordine degli avvocati.

Questa procedura richiede tempi più lenti di afflusso al Servizio Centrale di Protezione dei decreti di liquidazione giudiziale rispetto al precedente sistema, e, pertanto, il pagamento delle spese di assistenza legale è spesso correlato all'evoluzione delle fasi dei singoli processi, secondo modalità non programmabili.

Il registrato ridimensionamento di dette spese, che, allo stato, non è possibile definire tendenziale, rappresenta un fatto positivo, perché consente, senza addossare al collaboratore e al testimone il costo della difesa, di destinare all'assistenza ed al reinserimento sociale le risorse risparmiate.

Ne costituisce un confortante segnale l'aumento, nel semestre in esame, delle capitalizzazioni, che hanno permesso di agevolare l'uscita dal programma di protezione di numerosi collaboratori e testimoni, garantendo loro un futuro con prospettive sicure.

b) La tutela della salute

L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione ha proseguito, nel secondo semestre del 2002, la propria attività di supervisione delle problematiche sanitarie della popolazione protetta.

Il predetto Ufficio svolge un compito di supporto, in quanto le persone sotto protezione sono munite di un tesserino sanitario con generalità di copertura, che permette loro di servirsi delle strutture pubbliche in condizioni di sicurezza.

Nel semestre in oggetto, sono state effettuate **13** visite mediche a **8** collaboratori della giustizia e **5** familiari, quasi tutte relative a conseguimenti o rinnovi di patenti di guida e a dispense dal servizio di leva.

E' stata anche condotta un'intensa attività di sostegno psicologico alle persone sotto protezione, che si è concretata in **168** visite, di cui **106** nelle località protette.

Tali visite hanno interessato **9** testimoni e **4** congiunti, e **46** collaboratori e **109** familiari.

L'attività dei medici e degli psicologi dell'Ufficio sanitario non si è tuttavia esaurita nei singoli interventi, ma ha sviluppato forme di coordinamento con le strutture sanitarie pubbliche e, in caso di necessità, anche private.

L'esigenza di tale coordinamento è dettata dalla necessità che le persone sotto protezione possano beneficiare delle cure mediche al pari di tutti i cittadini, senza che venga compromessa la riservatezza della loro identità.

Questo obiettivo viene perseguito attraverso la progressiva creazione di contatti e rapporti di collaborazione con un'ampia rete di strutture sanitarie ed Enti assistenziali (ospedali, Aziende sanitarie, CIM, case famiglia, comunità terapeutiche, case alloggio).

Non bisogna infatti dimenticare la provenienza di molte persone sotto protezione da situazioni ambientali ad alto tasso di criminalità, che dà origine a situazioni di sofferenza individuale, che si protraggono durante il programma, creando serie difficoltà nella sua attuazione.

A ciò, si aggiungono le dimensioni quantitative della popolazione protetta, la cui gestione richiede un incessante impegno quotidiano da parte degli Organi ad essa preposti.

Per fronteggiare una situazione del genere, è necessaria la cura costante e lo sviluppo dei rapporti di collaborazione reciproca con le Istituzioni territoriali che si occupano dell'assistenza sanitaria e sociale.

c) I minorenni nella protezione

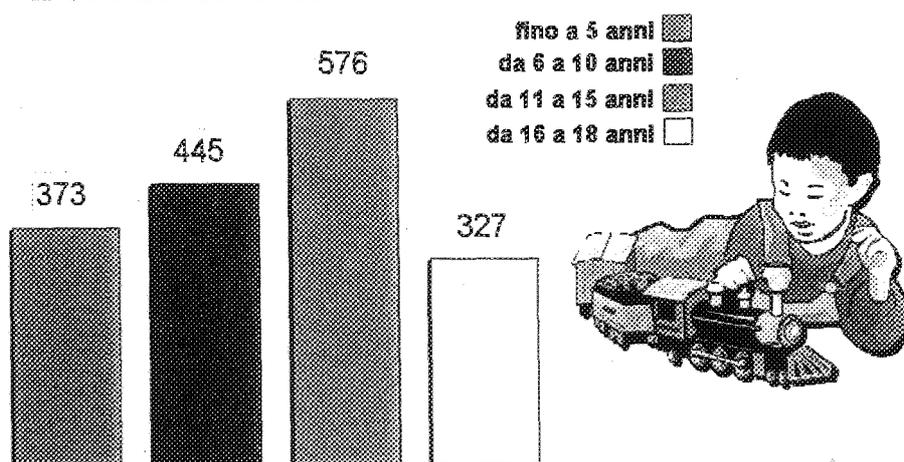
Alla data del 31 dicembre 2002, i minori sottoposti alle misure di protezione costituivano, con **1802** persone, il 35% del totale della popolazione protetta, con una diminuzione complessiva di 72 unità rispetto al precedente semestre.

I minori titolari di programma di protezione in virtù di un loro autonomo contributo erano solo tre (due testimoni e un collaboratore). Tra gli altri, **1721** (**874** maschi e **847** femmine) erano congiunti di collaboratori, e i restanti **78** (**43** maschi e **35** femmine) di testimoni.

La suddivisione per età dei minori è evidenziata nei grafici seguenti, nei quali si evidenzia che il maggior numero di essi aveva tra gli 11 e i 15 anni di età.

FAMILIARI MINORENNI DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA

al 31 dicembre 2002

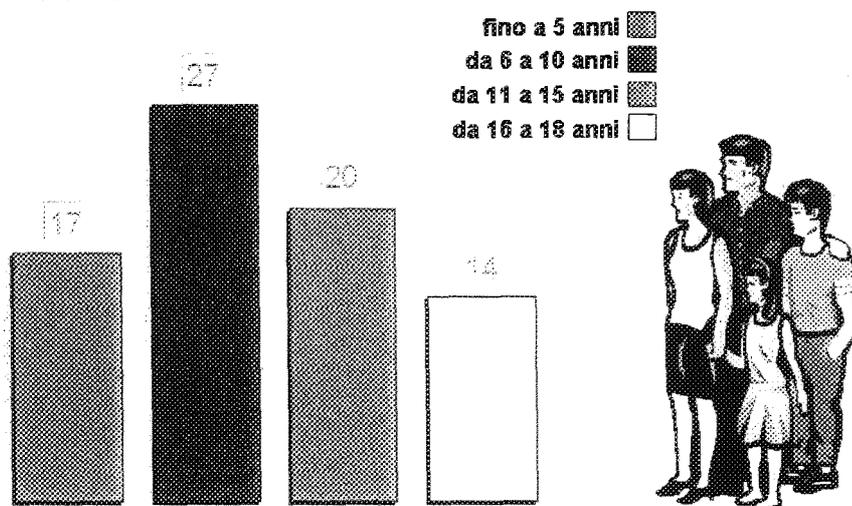


Il principale impegno cui è chiamato il Servizio Centrale di Protezione nella gestione della popolazione minorile è quello di permettere l'effettivo esercizio del diritto allo studio.

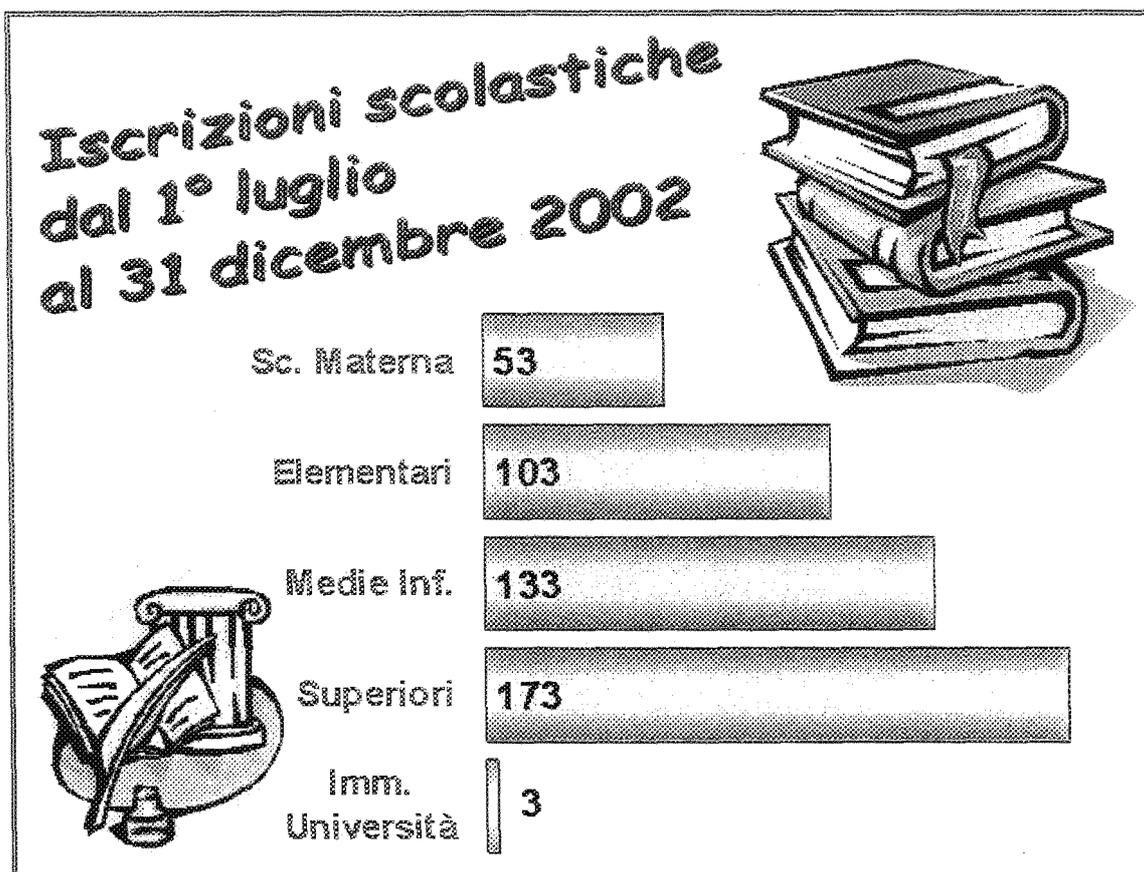
Si tratta di un'occasione importante, in quanto permette lo sviluppo di un percorso di reinserimento sociale attraverso l'affrancamento dei protetti dai modelli di riferimento delle famiglie di origine, che, nel caso dei collaboratori, erano inserite in contesti criminogeni.

FAMILIARI MINORENNI DEI TESTIMONI

al 31 dicembre 2002



Nel semestre in esame, sono state effettuate **465** iscrizioni scolastiche con generalità di copertura, ripartite secondo il grafico che segue.



Gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno effettuato 30 interventi per situazioni di disagio minorile.

Non va infatti dimenticato che l'allontanamento dalla località di origine, pur essendo una misura necessaria per la sicurezza, comporta spesso difficoltà di inserimento nella nuova realtà sociale.

Tale disagio, le cui radici risalgono anche a cause anteriori all'ingresso nel programma, si riflette sui rapporti personali e sociali dei minori, ostacolandone l'integrazione nel nuovo ambiente.

E' quindi importante che il problema sia affrontato in collaborazione costante con gli Organi della giustizia minorile e con i servizi sociali, in modo da creare una vera e propria rete per la specifica assistenza ai minori.

A tale proposito, il Regolamento interministeriale di cui all'art. 13, comma 8, della legge 82/1991, nella modifica introdotta dalla legge 45/2001, prevede specifiche modalità per l'assistenza ed il reinserimento sociale dei minori sotto protezione.

Il testo, attualmente sottoposto alla fase di concerto con le Amministrazioni interessate, contiene il riconoscimento normativo delle procedure riservate per le iscrizioni scolastiche e di quelle per la riconversione dei titoli di studio conseguiti con i nominativi di copertura, nonché la garanzia dell'assistenza psicologica tramite accordi con le strutture pubbliche sul territorio.

d) Gli interventi di reinserimento sociale

Il secondo semestre del 2002 ha visto un deciso incremento delle capitalizzazioni dei collaboratori di giustizia, che sono passate dalle 49 del semestre precedente a **62**.

Esso è ancora più rilevante se paragonato ai primi sei mesi del 2001, in cui i collaboratori capitalizzati furono 17.

La misura è stata adottata anche nei confronti di **24** nuclei familiari inseriti nei programmi di protezione, ma indipendenti da quello del titolare del programma stesso.

Come ricordato in altra parte della presente Relazione, la capitalizzazione, la cui efficacia è ormai collaudata, consiste nell'erogazione di un finanziamento pari all'importo mensile delle misure di assistenza rapportato ad un determinato arco temporale.

Essa viene erogata sempre dopo aver acquisito tutti gli elementi utili sullo stato della collaborazione e la situazione di rischio.

La capitalizzazione consente ai beneficiari di affrancarsi dalla parte assistenziale del programma, che viene mantenuto solo per determinate

esigenze, quali i residui impegni processuali ancora legati all'attività collaborativa.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha elaborato nuovi criteri quantitativi sulla concessione delle capitalizzazioni.

Il periodo di riferimento sul quale viene calcolato l'importo, che per i collaboratori era in precedenza fissato ad un anno, è stato esteso fino ad un massimo di cinque.

L'erogazione nel limite massimo è tuttavia condizionata alla presentazione, da parte dell'interessato, di un progetto concreto e documentato di reinserimento lavorativo.

La possibilità di erogare per la capitalizzazione somme più elevate che in passato consente di garantire ai collaboratori migliori prospettive una volta venuto meno il programma.

E'importante sottolineare che ciò non comporta un aggravio per il capitolo di bilancio destinato ai programmi di protezione.

Come si è già riferito in precedenza, nel corso del 2002 si è realizzato un notevole risparmio nelle spese di assistenza legale, che ha liberato risorse economiche da destinare al reinserimento sociale.

Nel perseguimento di tale obiettivo, il Servizio Centrale di Protezione ha proseguito nella propria attività di agevolazione delle persone protette nell'accesso al mondo del lavoro.

Sono stati consegnati **183** libretti di lavoro, la maggior parte dei quali con generalità di copertura, ed effettuate **223** iscrizioni ai Centri per l'impiego.

Nell'attività di conservazione e mantenimento del posto di lavoro che le persone sotto protezione ricoprivano prima dell'ingresso nel programma, **2** testimoni e **2** familiari di collaboratori hanno ottenuto il trasferimento dell'impiego in località non a rischio, mentre **2** familiari di collaboratori sono stati collocati in aspettativa.

Al riguardo, si ricorda che questo particolare profilo dovrà essere disciplinato da uno dei Regolamenti di attuazione previsti dalla legge 45/2001, attualmente in fase di stesura congiunta con i Dicasteri interessati.

Nel semestre in esame, inoltre, **17** collaboratori e **25** familiari, come pure **2** testimoni e un congiunto, hanno iniziato un'attività lavorativa dipendente, **37** con contratti a termine e **8** a tempo indeterminato. In **37** casi, si tratta di lavori a tempo determinato nei settori dell'edilizia, del commercio e dei servizi.

CAPITOLO III

I COMPORTAMENTI E LE SANZIONI

Il programma speciale di protezione contiene alcune regole di comportamento, che i beneficiari sottoscrivono sin dal momento iniziale della protezione e che si impegnano a rispettare.

Tali regole, recepite nell'art. 13 quater della legge 82/1991, nel testo modificato dalla legge 45/2001, costituiscono un vero e proprio codice di comportamento, in base al quale la persona sotto protezione si impegna ad osservare le norme di sicurezza prescritte, a prestare la propria collaborazione con gli Organi preposti alla protezione, a rispondere alle convocazioni dell'Autorità giudiziaria e a non rivelare l'identità di copertura né la località protetta.

I collaboratori hanno gli ulteriori obblighi, non previsti per i testimoni, di non commettere reati e di dichiarare i beni posseduti e controllati, che l'Autorità giudiziaria provvede a sottoporre a sequestro.

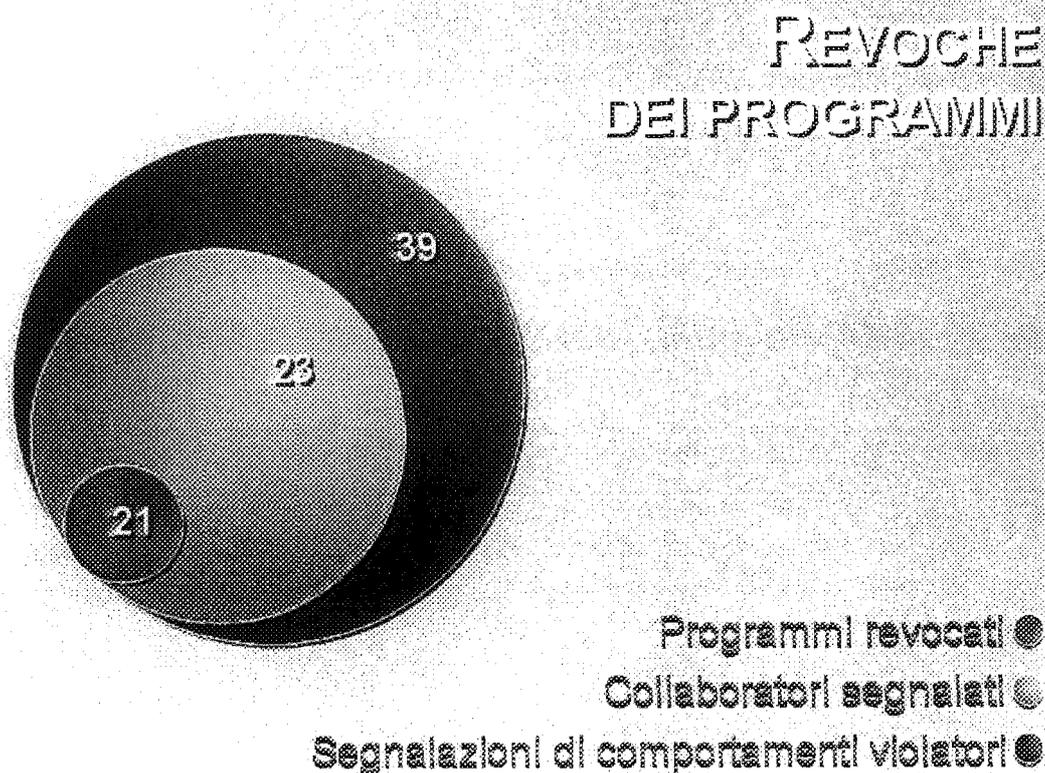
L'inosservanza degli impegni descritti può portare alla revoca del programma da parte della Commissione Centrale, dopo una valutazione sostenuta anche dal parere espresso sulle violazioni dall'Autorità giudiziaria che ha proposto l'interessato.

Nel secondo semestre del 2002, **23** tra collaboratori di giustizia e loro congiunti sono stati segnalati dal Servizio Centrale di Protezione alla Commissione Centrale come autori di **39** violazioni comportamentali.

In **20** casi, si è trattato di violazioni delle regole di sicurezza, mentre gli altri **19** hanno riguardato la commissione di reati.

Tra essi, sono prevalsi i reati contro il patrimonio (in tutto **7**) seguiti da delitti contro l'amministrazione della giustizia (**4**) e contro la persona (**3**). Gli altri **5** casi hanno integrato fattispecie penali di diverso tipo.

Nel semestre precedente, le persone segnalate erano state 30, e gli episodi incriminati 41, di cui 12 costituenti reati.



I programmi revocati prima della scadenza e quelli già scaduti che la Commissione non ha ritenuto opportuno prorogare a causa dei comportamenti degli interessati sono stati complessivamente **21**, rispetto ai 17 dei primi sei mesi del 2002.

In tutti questi casi, si è provveduto a segnalare la posizione degli interessati alle Autorità di pubblica sicurezza per l'adozione di misure ordinarie di protezione.

La decisione di revocare il programma di protezione, che può, a prima vista, sembrare eccessiva, è in realtà motivata dalla reiterazione, da parte dell'interessato, di condotte lesive delle regole comportamentali che rendono sostanzialmente impossibile la sua prosecuzione.

Non si tratta quindi di un provvedimento essenzialmente punitivo, bensì della constatazione formale che non si può proteggere attraverso la mimetizzazione in località protetta e la schermatura dell'identità una persona che si sovraespone attraverso il suo comportamento.

In questi casi, si adotta la strada delle misure ordinarie di pubblica sicurezza, le cui modalità di applicazione, diverse e meno rigide da quelle del programma di protezione, possono adattarsi meglio a chi non intende conformarsi alle sue regole.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel secondo semestre del 2002, è proseguita l'attività di assistenza ai testimoni in applicazione delle norme introdotte dal Capo II bis della legge 45/2001.

Il Servizio Centrale di Protezione ha da già da tempo separato, al proprio interno, la gestione dei collaboratori da quella dei testimoni, affidandole a due Divisioni autonome.

In tal modo, è stata data attuazione al nuovo testo dell'art. 14 della legge 82/1991, nella modifica voluta dalla legge 45/2001, in attesa dell'emanazione del Decreto interministeriale di riorganizzazione del Servizio.

Nello stesso periodo, la Commissione ha deliberato, come detto, la capitalizzazione di 11 testimoni, dopo aver proceduto all'audizione dei diretti interessati ed acquisito il parere dell'Autorità giudiziaria sullo stato del pericolo e sugli impegni processuali.

A tale proposito, detto Collegio ha introdotto nuovi criteri di calcolo della capitalizzazione dei testimoni, stabilendo che i relativi importi siano ricavabili dalle misure di assistenza corrisposte mensilmente e rapportate ad un periodo massimo di dieci anni.

La richiesta di capitalizzazione viene corredata da un concreto progetto di reinserimento sociale, che possa garantire all'interessato l'autonomia economica.

Tale misura non costituisce un compenso o un risarcimento, ma risponde ad un'elementare esigenza etica: permettere ai testimoni, che hanno compiuto una scelta di alto senso civico, di riprendere in tempi brevi la propria attività o sceglierne un'altra che possa assicurare il livello di vita precedente al programma.

Nell'ottica di un impiego equilibrato delle risorse pubbliche, la Commissione Centrale tiene conto, nel quantificare la capitalizzazione, della portata economica dell'attività precedentemente svolta dal testimone, utilizzando a questo fine anche gli strumenti di accertamento fiscale.

Nello stesso tempo, detto Collegio prende in considerazione le somme eventualmente percepite dal testimone da parte di altre realtà istituzionali, quali, ad esempio, il Commissario straordinario antiracket ed antiusura e quello per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso.

Per una miglior gestione della fase di reinserimento sociale di molti testimoni, il Servizio ha designato, su incarico della Commissione Centrale e in collaborazione con gli Ordini competenti, professionisti per la consulenza e la definizione tecnica di complesse problematiche patrimoniali e fiscali relative ad attività precedentemente esercitate o progetti lavorativi da essi avanzati per il proprio futuro.

A tale proposito, è da registrare l'ammissione di un altro testimone, che si aggiunge a quelli del precedente semestre, quale consulente nel Programma operativo nazionale sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno.

La fine della parte assistenziale del programma non significa cessazione della protezione. Ai testimoni è infatti sempre garantita la scorta delle Forze di polizia, e il pagamento delle relative spese, in occasione degli impegni processuali legati alla loro collaborazione.

Una particolare attenzione è stata dedicata all'assistenza dei testimoni e dei loro familiari nel corso del programma, in ossequio alle disposizioni legislative che prescrivono, per il testimone, il mantenimento di un tenore di vita non inferiore a quello preesistente.

In 20 casi, la Commissione ha provveduto a stanziare somme di denaro per particolari ed accertate necessità (nascita di figli, sistemazione nella località protetta, rimborso di effetti personali andati perduti a causa del trasferimento).

In altri **8** casi, sono stati accordati, su richiesta dei testimoni, prestiti senza interesse, da recuperare con trattenute periodiche sull'assegno di mantenimento non superiori al 20%.

In merito alla questione del danno biologico lamentato da alcuni testimoni per lo stress causato dall'abbandono delle località di origine e la sottoposizione al programma, nel semestre in esame i primi di essi sono stati sottoposti ad accertamenti da parte dei sanitari dell'Istituto nazionale per la Previdenza Sociale, con il quale era stata stipulata, nei mesi precedenti, un'apposita convenzione da parte del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

E' stato anche intrapreso un rapporto di collaborazione con l'Agenzia del Demanio, al fine di rendere effettiva l'applicazione dell'ultima parte dell'art. 16 ter della legge 82/1991, relativa all'acquisto, da parte dello Stato, dei beni immobili dei testimoni in località d'origine.

Nel semestre in esame, si è avviata la trattazione di **8** casi di questo tipo, con la nomina degli amministratori incaricati di seguire la procedura.

Per quanto riguarda la protezione dei testimoni che hanno scelto di rimanere in località d'origine, e in favore dei quali la Commissione Centrale aveva adottato la decisione di concedere il programma senza il trasferimento né il trattamento assistenziale, sono in corso intese con le locali Autorità di Pubblica Sicurezza per integrare la vigilanza operata dalle Forze di polizia con opere di difesa passiva, consistenti anche in dispositivi di tecnologia avanzata.

La protezione sul posto è stata finora adottata dalla Commissione Centrale solo su espressa volontà degli interessati e dopo un esame approfondito degli elementi forniti dalle Autorità locali di pubblica sicurezza e dalla Procura proponente.

Si tratta indubbiamente di un segnale dimostrativo di forza da parte dello Stato, che potrebbe tradursi nell'incentivo a nuove testimonianze.

Va comunque tenuto conto del fatto che il pericolo per chi rimane nella propria residenza in zone ad alto tasso di criminalità è di grado elevato e che il dispositivo di tutela richiede un pesante sforzo alle Forze di Polizia, soprattutto in termini di impiego di uomini.

In virtù di queste considerazioni, la Commissione ha deliberato l'applicazione del programma in località d'origine solo in pochissimi casi, pur senza precludere, in linea di principio, il ricorso a tale misura.

Le future, eventuali decisioni in merito non potranno prescindere da un'accurata analisi delle situazioni individuali e del contesto ambientale in cui la testimonianza si è sviluppata.

CAPITOLO V

IL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

I risultati dell'attività del Servizio Centrale di Protezione nel secondo semestre del 2002 sono stati illustrati nei capitoli precedenti.

Ci si riferisce, in particolare, al coordinamento dei circa 8000 impegni di giustizia, alla predisposizione dei documenti di copertura e dei cambi di generalità, alle iscrizioni scolastiche dei minori e alle attività di gestione dell'esistenza quotidiana di oltre 5000 persone, tra collaboratori, testimoni e familiari.

Accanto a questa attività ordinaria, è degna di rilievo anche quella di riorganizzazione interna e di innovazione delle procedure portata avanti nella seconda metà del 2002.

Il risultato più notevole è il completamento dell'organizzazione di due nuovi Nuclei Operativi di Protezione nella Sicilia Occidentale e in quella Orientale, che si aggiungono ai 14 già attivi.

I nuovi Uffici, con l'entrata in funzione nei primi mesi del 2003, hanno il compito di curare i rapporti giuridici e patrimoniali lasciati in località d'origine dalle persone trasferite in esecuzione di speciali misure di protezione.

Essi sono destinati a fungere anche da Organi di consulenza e collaborazione con le Autorità provinciali di pubblica sicurezza per l'attuazione delle predette misure nei casi in cui non sia necessario il trasferimento in altra località.

I due nuovi Nuclei Operativi rientrano in un progetto generale, avviato da tempo, che prevede l'istituzione, presumibilmente entro la fine del 2003, di altri tre analoghi Uffici in Campania, Calabria e Puglia.

La presenza del Servizio Centrale di Protezione estesa a queste Regioni, dalle quali proviene oltre il 90% della popolazione protetta, consentirà ad esso di assumere direttamente la gestione dei problemi rimasti aperti dopo il trasferimento, sollevando da tale compito gli Uffici territoriali del Governo e le Forze di Polizia locali.

Nel semestre in riferimento, sono state emanate specifiche disposizioni interne per razionalizzare l'attività del Servizio in alcuni settori, quali i rapporti con le ditte esterne per l'esecuzione di particolari prestazioni connesse con le misure di assistenza e la custodia, da parte dei Nuclei Operativi, dei fondi destinati all'attuazione dei programmi.

E' in fase di studio un progetto, per la cui realizzazione è necessaria la collaborazione delle varie Forze di Polizia, già interessate al riguardo, per accreditare su uno strumento elettronico di pagamento gli importi per il vitto e l'alloggio delle persone protette in occasione di impegni di giustizia.

Al momento attuale, tali somme vengono consegnate in contanti o tramite vaglia al personale di scorta, con ricorrenti disagi nei casi in cui le citazioni giungono con brevi preavvisi.

E', inoltre, in corso la revisione, in collaborazione con il Centro Elaborazione Dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, del sistema informatico utilizzato dal Servizio per la gestione dell'intera popolazione protetta.

Lo scopo è di adeguarlo alle intervenute modifiche legislative, accrescendo, nel contempo, la sua sicurezza.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre fornito, nel semestre in esame, il proprio contributo in varie sedi internazionali, nelle quali si è trattato il tema della protezione dei testimoni.

In questo settore, l'Italia si è conquistata, negli anni, una posizione qualificata, che ha destato l'attenzione dei Paesi in cui si sta costruendo un sistema di protezione.

Nel novembre del 2002, ad Oslo, il predetto Servizio ha partecipato, con una propria relazione, ad un Seminario sull'argomento, organizzato da Europol in collaborazione con la Direzione Generale della Polizia norvegese.

All'iniziativa hanno partecipato i rappresentanti degli Uffici competenti per la protezione dei testimoni dei Paesi aderenti alla convenzione Europol e, in qualità di Paesi osservatori, della Lettonia, Slovacchia, Polonia e Repubblica Ceca.

Sono stati esaminati alcuni casi di protezione dei testimoni presentati dai vari relatori, comparando le metodologie di approccio e le soluzioni alle difficoltà pratiche.

Positivi sviluppi sono nati anche dal rapporto con Europol, che ha da tempo costituito un gruppo di lavoro sulla protezione dei testimoni.

Nell'ultima riunione del gruppo, tenutasi a l'AIA nel dicembre del 2002, è stato perfezionato, con il rilevante contributo della delegazione italiana, un documento di massima sui criteri dell'ammissione dei testimoni nei programmi di protezione e sul contenuto di questi ultimi.

L'obiettivo del documento è quello di fornire una sintesi tecnica dell'esperienza comune nel settore della protezione dei testimoni. Esso potrà costituire una fonte di cooperazione tra i Paesi già dotati di un programma di protezione e una base teorica per quelli intenzionati ad adottare tale strumento.

Operando nel solco delle cennate iniziative internazionali, è stata configurata la disponibilità del Servizio Centrale di protezione ad essere impegnato nella gestione di iniziative, anche di natura seminariale, che possano interessare il percorso della Presidenza italiana dell'Unione Europea nel secondo semestre del 2003.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Negli ultimi sei mesi del 2002, il sistema della protezione ha dimostrato di godere buona salute, dimostrata dalla complessiva crescita delle proposte di ingresso rispetto ai tre semestri precedenti.

Il principio, introdotto dalla legge 45/2001, della selezione qualitativa delle collaborazioni attraverso la restrizione della tipologia dei delitti oggetto delle dichiarazioni e delle caratteristiche di queste ultime, non ha provocato il crollo temuto da alcuni osservatori.

La scelta del Legislatore di riservare le speciali misure di protezione alle collaborazioni di comprovato spessore, dal quale scaturisce un pericolo di grado elevato, si è finora rivelata opportuna, oltre che necessaria.

Non va infatti dimenticato che la natura di specialità del programma di protezione deve essere valutata alla luce del rapporto tra le dichiarazioni rese e il rischio che ne nasce, di livello tale da rendere insufficiente ogni altra misura di tutela.

Nel caso dei testimoni, sono previsti per l'ammissione criteri meno rigorosi, sotto il duplice profilo delle categorie di reati interessati dalla testimonianza e delle caratteristiche di quest'ultima.

Tale scelta appare coerente con l'impostazione di fondo del sistema, che ha riconosciuto l'elevato spirito di servizio nei confronti della società, che presiede alla scelta della testimonianza, effettuata in condizioni ambientali difficili e a costo di gravi sacrifici personali.

Anche in questo caso, tenuto conto del fatto che la legge prevede espressamente il requisito dell'attendibilità delle dichiarazioni del testimone, la valutazione di questa è stata affrontata con estremo rigore.

E' dunque facilmente desumibile che le speciali misure di protezione non sono state concepite come una fonte di benefici eterogenei, bensì

come uno strumento di sicurezza, in cui anche l'assistenza assume un significato funzionale a quest'ultima al fine di garantire l'incolumità e preparare, una volta che ve siano le condizioni, il reinserimento nella collettività.

Quest'ultimo aspetto è emblematico per interpretare l'aumento delle capitalizzazioni nel semestre in esame.

Si è già accennato, nei capitoli precedenti, alle finalità dell'istituto e ai nuovi criteri adottati, nel decorso semestre, dalla Commissione Centrale per quantificare le capitalizzazioni.

A tale proposito, la novità più importante è l'aver stabilito la flessibilità degli importi capitalizzabili tra un minimo e un massimo, aumentando quest'ultimo rispetto al passato e, nello stesso tempo, vincolandolo alla presentazione di un progetto concreto di attività.

Si tratta di un risultato importante, perché, oltre ad incentivare i collaboratori a cercare soluzioni concrete, priva l'istituto della capitalizzazione di ogni sospetto di premialità, ribadendone la funzione di strumento di reinserimento sociale.

I nuovi criteri di capitalizzazione hanno un effetto positivo anche sui testimoni.

In ossequio alle modifiche legislative, e alla filosofia di impedire che il testimone sia penalizzato per la propria coraggiosa scelta, la misura potenziale per la loro capitalizzazione è più consistente rispetto a quella prevista per i collaboratori.

Nel caso dei testimoni, è inoltre essenziale che essi possano riprendere al più presto un'attività economica identica, o perlomeno analoga, a quella che hanno, in molti casi, dovuto abbandonare in conseguenza dell'ingresso nella protezione.

L'esperienza ha infatti dimostrato che i testimoni soffrono particolarmente, durante il programma di protezione, l'interruzione

dell'attività che svolgevano e la condizione di dipendenza dall'assistenza statale.

E' doveroso ricordare, ancora una volta, che la capitalizzazione non comporta la cessazione totale della protezione.

E' altresì importante sottolineare che la generale ottimizzazione delle risorse economiche a favore delle capitalizzazioni non ha comportato alcun costo aggiuntivo per il bilancio della protezione, avendo addirittura fatto registrare una diminuzione delle spese complessive rispetto al periodo precedente l'entrata in vigore della legge. In effetti, a fronte di un esborso consistente, le capitalizzazioni rappresentano, per un diverso aspetto, un "risparmio" poiché viene meno l'assistenza economica di numerose persone.

Il costo dei collaboratori e testimoni è dunque minore rispetto al passato, senza però che la qualità dell'assistenza abbia subito un ridimensionamento, in virtù di un riequilibrio della distribuzione delle risorse.

Nel semestre in esame, è stato possibile continuare l'applicazione delle nuove norme per i testimoni, con risultati significativi.

La principale innovazione in questa direzione, oltre all'incremento delle capitalizzazioni, aumentate rispetto al precedente semestre e addirittura quasi triplicate in confronto ai primi sei mesi del 2001, è consistita nell'intesa con l'Agenzia del Demanio per rendere effettivi gli acquisti da parte dell'Erario degli immobili dei testimoni in località d'origine.

Gli acquisti potranno essere conclusi dopo la presentazione dei titoli di proprietà da parte degli aventi diritto e delle operazioni di stima del bene.

Il sistema normativo della legge 45/2001 potrà essere completato dal varo dei Regolamenti di attuazione, attualmente sottoposti al concerto delle Amministrazioni interessate, e che si riassumono brevemente nello schema che segue.

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).
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).
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).
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 dei collaboratori 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).
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).

L'entrata in vigore dei Regolamenti darà concretezza ad alcuni istituti dalla portata fortemente innovativa, che la legge si è limitata a delineare nei principi fondamentali.

E'opportuno citare, al riguardo, le speciali misure di protezione determinate dai Prefetti e il piano provvisorio di protezione.

Essi vengono già applicati seguendo le indicazioni della legge, che però non entra in alcuni aspetti di dettaglio: in particolare, per il piano provvisorio, viene utilizzato, in quanto compatibile, il contenuto delle pregresse misure urgenti adottate dal Capo della Polizia.

Di importanza basilare è anche il Regolamento sul sequestro dei beni dei collaboratori e la loro successiva destinazione al risarcimento delle vittime.

Si tratta di una misura di profonda valenza etica, che impedisce al collaboratore di conservare il frutto delle sue passate attività criminali.

Essa costituisce infatti un indicatore della volontà degli interessati di rompere con il proprio passato e di seguire un percorso di riabilitazione.

Il completamento del sistema successivo all'entrata in vigore dei Regolamenti svilupperà i già confortanti risultati evidenziati nel primo biennio di applicazione della riforma.