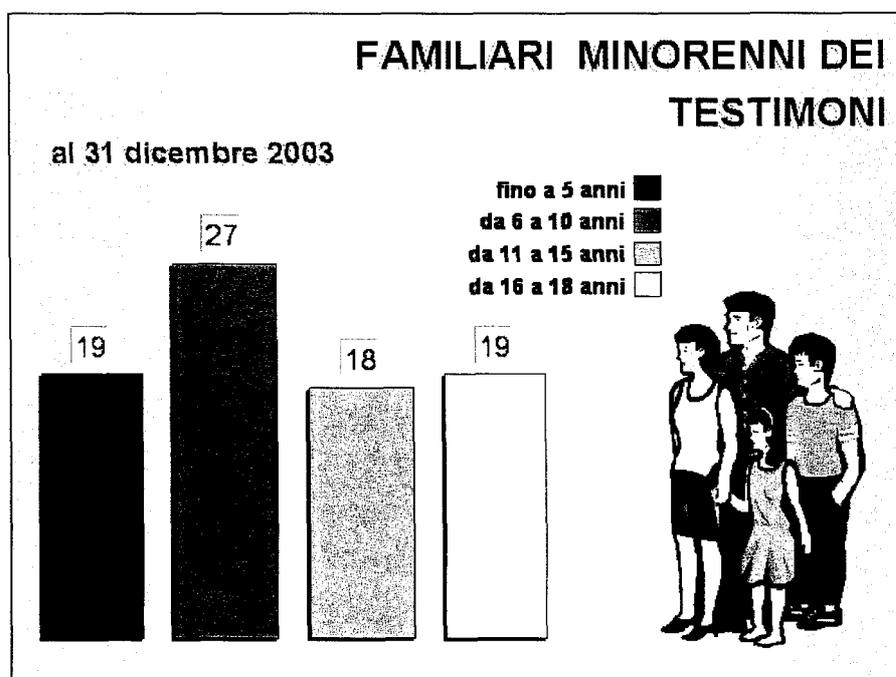
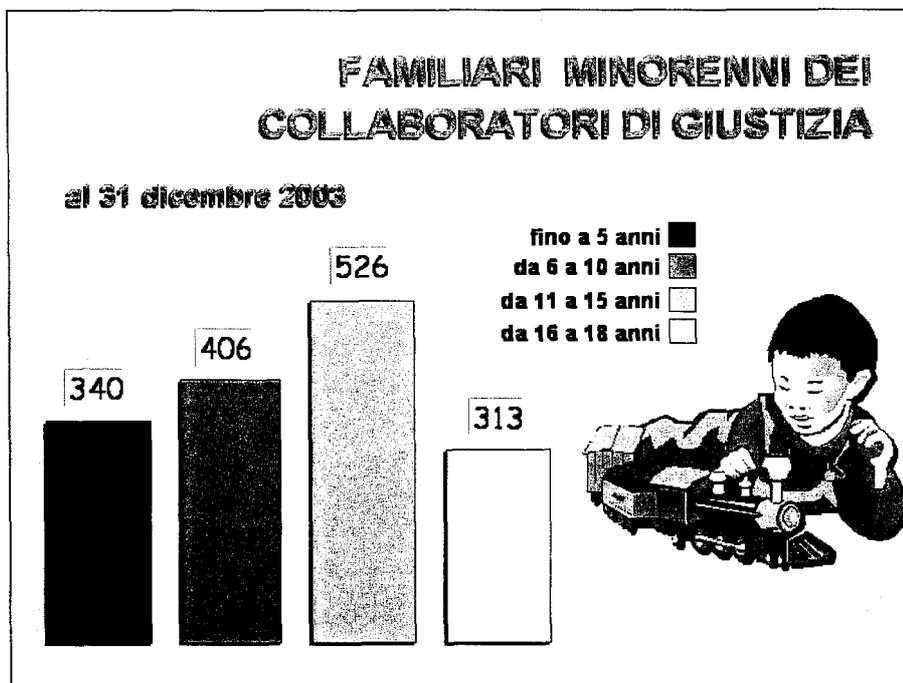


protezione, mentre gli altri erano congiunti di collaboratori (785 maschi e 800 femmine) e di testimoni (39 maschi e 44 femmine).

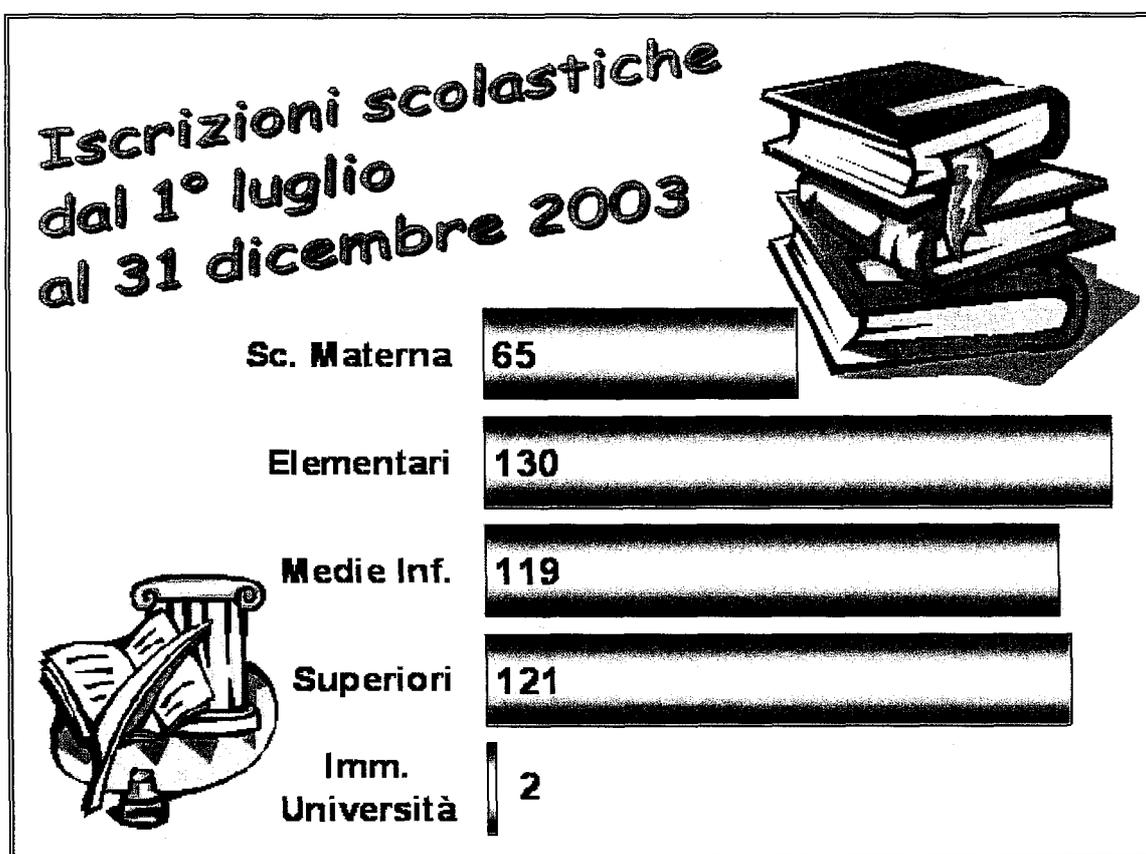


La popolazione minorile del sistema di protezione segue la tendenza al calo numerico che ha interessato, negli ultimi anni, i familiari delle persone protette. Essa è infatti diminuita di 41 unità rispetto al precedente semestre.

Il decremento dei congiunti è spiegabile con gli effetti della legge 45/2001, che ha limitato le ammissioni, salvo casi di eccezionale pericolo, alla moglie e ai figli del collaboratore o del testimone e con la progressiva

uscita, di norma previa capitalizzazione delle misure di assistenza, di molti nuclei familiari.

Anche nel presente semestre, il Servizio Centrale di Protezione ha profuso un particolare impegno nel garantire ai minori sotto protezione l'esercizio del diritto allo studio. In tale contesto, sono state effettuate **435** iscrizioni con nominativi di copertura a scuole di ogni ordine e grado e 2 immatricolazioni all'Università.



L'adattamento dei minori alla vita sotto protezione, con le inevitabili limitazioni provocate dalla riservatezza, é oggetto costante di studio e intervento dei Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione. Essi hanno compiuto, nel semestre in esame, interventi di orientamento e sostegno nei confronti di **41** minori.

I problemi riscontrati sono gli stessi già osservati negli anni scorsi per questo particolare segmento della popolazione protetta.

I bambini mostrano, in molti casi, un rifiuto vero e proprio della loro condizione, che si traduce sovente in difficoltà di apprendimento e di socializzazione con i compagni.

Talvolta, questi disagi sfociano in comportamenti imprevedibili o in altri disturbi, come difficoltà nel sonno e incubi.

Tra gli adolescenti, si sono rilevati casi di rifiuto dei genitori, che hanno dato luogo talvolta a fenomeni di introversione o a scatti di aggressività, o anche, in talune circostanze, ad allontanamenti dalle famiglie e fughe nel teppismo giovanile o nella tossicodipendenza.

Questi problemi vengono affrontati dagli psicologi del Servizio Centrale di Protezione, anche con il supporto dei Nuclei Operativi di Protezione, tramite rapporti continuativi di collaborazione con le istituzioni giovanili sul territorio (comunità terapeutiche, case famiglia, case alloggio, Uffici minori delle Questure).

d) L'integrazione nella società

Nel secondo semestre del 2003, il Servizio Centrale di Protezione ha proseguito la propria attività di agevolazione dell'inserimento delle persone protette nel mondo del lavoro.

Per evitare possibili equivoci, è bene precisare che i collaboratori e testimoni di giustizia non beneficiano di corsie preferenziali per l'accesso al lavoro.

In materia, un importante compito del Servizio Centrale di Protezione è di predisporre opportune misure di schermatura, come quelle sulle banche dati previdenziali, in modo che l'esercizio dell'attività lavorativa non comprometta la riservatezza dell'identità del collaboratore o del testimone.

Il problema del reinserimento lavorativo dei collaboratori di giustizia è tuttavia molto complesso, a causa dei noti problemi di occupazione nel

nostro Paese, cui si affiancano il modesto livello di istruzione e la scarsità di pregresse esperienze lavorative della quasi totalità degli interessati.

Nel semestre in esame, **29** collaboratori e **22** loro congiunti, come pure un testimone e un familiare, hanno trovato impiego, per la maggior parte a tempo determinato, nei settori del commercio e dell'edilizia e nel campo manifatturiero.

Nel medesimo periodo, sono stati rilasciati **37** codici fiscali di copertura, e si sono concluse le procedure per il rilascio di **3** autorizzazioni delle Camere di commercio e **4** iscrizioni a corsi di formazione professionale delle Regioni.

Uno strumento fondamentale, e di collaudata efficacia, per il reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia è costituito dalle capitalizzazioni delle misure di assistenza deliberate dalla Commissione Centrale (per quelle dei testimoni, si rimanda al capitolo ad essi dedicato).

Le capitalizzazioni consistono in finanziamenti *una tantum* commisurati all'importo mensile dell'assegno di mantenimento più un contributo per l'alloggio rapportati ad un determinato periodo di tempo (che per i collaboratori va da due a cinque anni).

Tali importi vengono erogati contestualmente all'uscita dal programma, per consentire ai destinatari di raggiungere l'autonomia economica.

I relativi provvedimenti vengono adottati dopo un'approfondita istruttoria, che comprende i pareri delle Autorità giudiziarie sullo stato di pericolo e sull'evoluzione della collaborazione, nonché sul volume dei futuri impegni giudiziari.

La Commissione valuta inoltre il comportamento complessivo degli interessati e il loro percorso di reinserimento sociale.

Quest'ultima finalità delle capitalizzazioni traspare dal fatto che gli importi maggiori, cioè quelli parametrati su cinque anni, vengono concessi solo previa presentazione di un progetto concreto di attività lavorativa.

Esse rappresentano un sostanziale risparmio per l'Erario, in quanto le misure assistenziali mensili corrisposte al collaboratore terminano definitivamente.

I soggetti "capitalizzati" continuano ad usufruire dell'accompagnamento delle Forze di Polizia in occasione degli impegni giudiziari inerenti alla collaborazione. Le spese di viaggio, alloggio e assistenza legale necessarie in tali occasioni permangono a carico del Servizio Centrale di Protezione.

Nel semestre in esame, la capitalizzazione è stata applicata a **84** collaboratori, rispetto ai 58 dei primi sei mesi del 2003, e a **33** nuclei familiari inseriti in programmi di protezione.

CAPITOLO III

COMPORAMENTI E SANZIONI

I fatti valutabili per la revoca dei programmi di protezione sono elencati nell'art. 13 quater della legge 15/3/1991, n. 82, introdotto dall'art. 8 della legge 13/2/2001, n. 45.

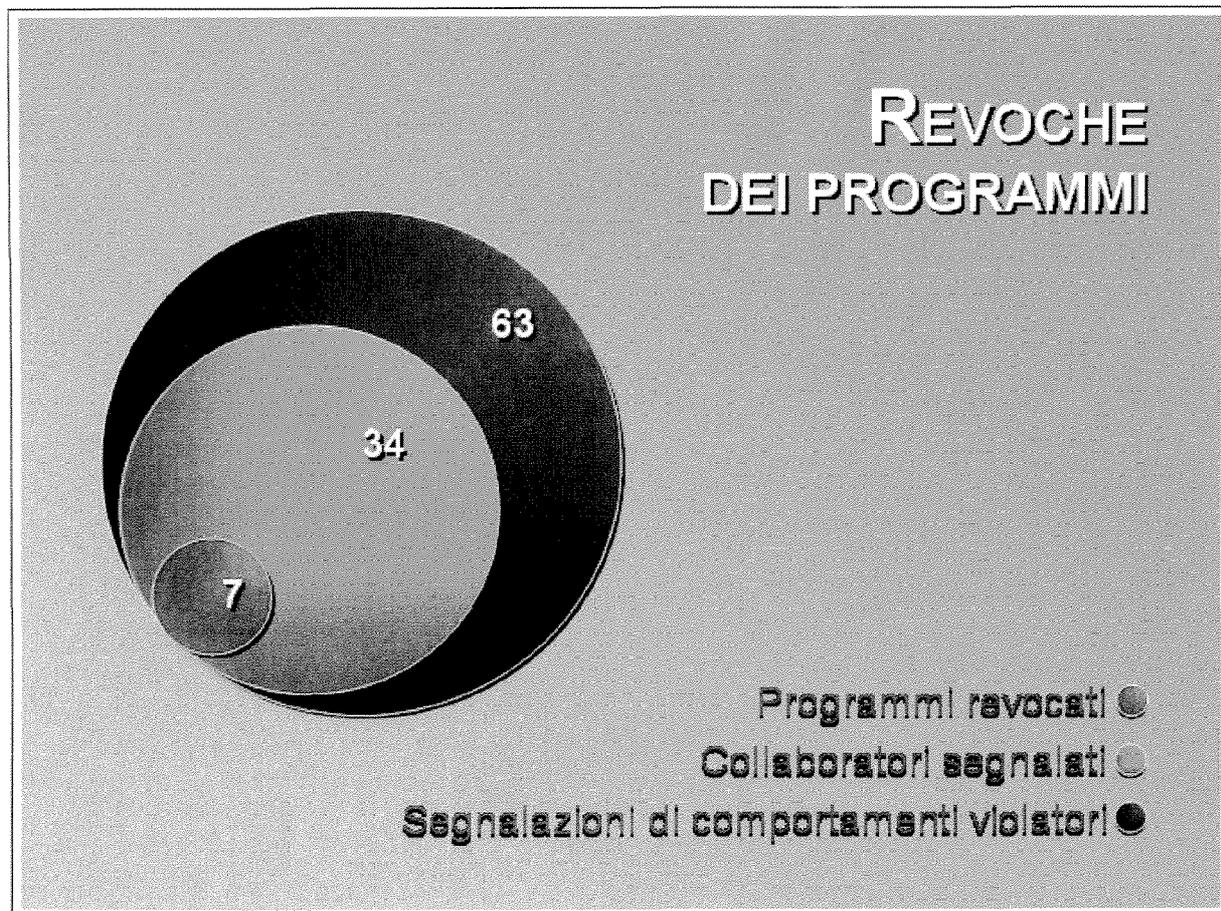
Accanto a cause di revoca automatica (mancata redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione, rifiuto, per i soli collaboratori, di indicare i beni posseduti e responsabilità di delitti indicativi di un ritorno al crimine) ve ne sono altre in cui si esercita il potere discrezionale della Commissione, e principalmente l'attribuzione di reati tali da indicare un mutamento del pericolo e il mancato rispetto delle regole sulla riservatezza.

Il destinatario del programma di protezione è informato di tali obblighi, oltre che dalla lettura della norma, da un codice comportamentale, che riceve all'atto dell'ammissione.

La revoca del programma è comunque adottata dalla Commissione come *ultima ratio*, dopo aver valutato, anche con i pareri delle Autorità giudiziarie, se le infrazioni commesse compromettono in maniera irreparabile la prosecuzione delle misure di protezione.

Per garantire la massima trasparenza, la Commissione ha anche stabilito di togliere la classificazione di riservatezza ai provvedimenti di revoca, permettendone l'integrale conoscenza agli interessati.

Nel periodo considerato, sono stati comunicati alla Commissione Centrale **63** casi di violazioni comportamentali riferiti a **34** collaboratori di giustizia o loro congiunti, a paragone delle 41 segnalazioni (21 delle quali per reati) commesse, nel primo semestre 2003, da 26 collaboratori di giustizia.



Si è trattato, talvolta, di più infrazioni commesse dallo stesso individuo.

La suddivisione tra reati e violazioni delle regole di riservatezza è pressoché paritaria (30 i primi, 33 le seconde).

Tra i 30 reati, prevalgono i delitti contro il patrimonio e contro l'amministrazione della giustizia (8 episodi ciascuno); in 3 circostanze, si è trattato di delitti contro la persona e in 2 di traffico di stupefacenti, mentre le restanti 9 ipotesi sono suddivise fra reati di diversa tipologia.

A seguito di tali segnalazioni, la Commissione ha revocato prima della scadenza o non prorogato ulteriormente 7 programmi di protezione, rispetto ai 5 del precedente semestre.

Detto Collegio ha anche proceduto alla revoca di un programma nei confronti di un testimone, che aveva abbandonato la località in cui era stato trasferito, rinunciando alle misure di protezione.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel secondo semestre del 2003, altri 6 testimoni hanno fatto il loro ingresso nel sistema della protezione, mentre 5 ne sono usciti, 4 in seguito a provvedimenti di capitalizzazione delle misure di assistenza e uno per revoca del programma, a causa della rinuncia espressa alle misure.

In questo periodo, è proseguita l'applicazione, da parte della Commissione Centrale e del Servizio Centrale di protezione, delle norme sull'assistenza dei testimoni di giustizia introdotte dalla legge 45/2001.

Nell'ambito delle iniziative finalizzate a permettere ai testimoni di mantenere il tenore di vita di cui beneficiavano prima dell'ingresso nel programma di protezione, sono stati erogati 40 tra contributi straordinari e prestiti senza interesse per esigenze connesse alla vita di relazione (frequenza di corsi di formazione privati, acquisto di computer, cure mediche in regime privatistico ed altro).

Dal punto di vista dell'assistenza psicologica, 5 testimoni e 3 loro congiunti, fra i quali due minori, hanno beneficiato di interventi di sostegno e orientamento da parte dei Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di protezione.

E' tuttora in fase di applicazione la convenzione con il competente Servizio dell'INPS per l'accertamento dell'eventuale danno biologico derivante dalla sottoposizione dei testimoni al programma speciale di protezione.

Anche nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha continuato nella sua politica di audizione diretta dei testimoni, soprattutto per concordare le modalità del loro reinserimento sociale e dell'erogazione della capitalizzazione.

Per i testimoni, quest'ultima equivale alla corresponsione dell'importo delle misure di assistenza erogate mensilmente, più un contributo per le spese di alloggio, rapportate ad un periodo massimo di dieci anni, anziché di cinque, come per i collaboratori.

Per sottolineare la natura delle capitalizzazioni di strumenti di sostegno per il riacquisto di un'autonomia economica, la Commissione ha stabilito di erogare l'importo rapportato sull'arco di dieci anni solo in presenza di concreti e documentati progetti di reinserimento lavorativo.

Nel semestre in esame, la Commissione ha offerto a due testimoni di giustizia l'ausilio di un consulente nominato dal Servizio Centrale di Protezione per orientarli nella ricerca di un'attività economica.

Sta anche proseguendo il rapporto di collaborazione con l'Agenzia del Demanio, per rendere effettivo l'acquisto da parte dello Stato dei beni immobili in località d'origine posseduti dai testimoni.

Nel secondo semestre del 2003, il predetto Ente ha esaminato il primo caso proposto, comunicando l'impossibilità dell'acquisto per difetto dei titoli di proprietà esibiti dall'interessato.

La Commissione sta anche costantemente seguendo i casi di applicazione delle speciali misure di protezione in località di origine, già adottati nei confronti di alcuni testimoni.

Detti casi, per i quali la normativa prevede che la determinazione e applicazione delle misure debba essere effettuata dai Prefetti, costituiscono un importante banco di prova per il sistema della protezione.

Non può infatti sfuggire l'importanza del messaggio di alto contenuto sociale che lo Stato riesce a trasmettere quando un testimone può continuare a vivere e lavorare in condizioni di sicurezza nella località di origine, anziché essere costretto a trasferimenti che inevitabilmente costituiscono un fatto traumatico per la sua vita.

Nel contempo, tuttavia, va sottolineato che il metodo del trasferimento e della mimetizzazione in un'altra realtà geografica ha

fornito, finora, ottimi risultati nella tutela dell'incolumità dei collaboratori e dei testimoni.

In definitiva, l'adozione delle speciali misure in località di origine, finora applicata in pochissimi casi, non può non essere subordinata, oltre che al doveroso rispetto della volontà del testimone, ad un'attenta valutazione del contesto ambientale in cui la testimonianza è nata, e dell'impegno, particolarmente gravoso, richiesto alle Forze di Polizia locali per la scorta e la vigilanza delle abitazioni e dei luoghi di lavoro delle persone protette.

In questa prospettiva, si è cercato in diversi casi di integrare la vigilanza con sistemi di difesa passiva, individuati tramite un'azione coordinata della Commissione Centrale, del Servizio Centrale di Protezione (che in questi casi ha solo funzione di supporto e consulenza) e delle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza, cui spetta la predisposizione concreta delle misure.

CAPITOLO V

L'ATTIVITÀ DEL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE

Nei capitoli precedenti, si è già dato conto dell'imponente attività svolta dal Servizio Centrale di Protezione per l'attuazione dei programmi e dei piani provvisori per i collaboratori e testimoni di giustizia.

In particolare, è stato posto l'accento sull'organizzazione degli impegni di giustizia, sul rilascio dei documenti di copertura e sull'attività connessa ai cambiamenti di generalità, sulle iscrizioni scolastiche dei minori e sugli interventi di sostegno dei medici e degli psicologi.

Accanto a questi compiti di ordinaria amministrazione, la cui portata si comprende facilmente se si riflette sul numero della popolazione protetta, il Servizio Centrale di Protezione ha realizzato o impostato nuovi progetti per migliorare le procedure.

Nel luglio 2003, sono state completate, d'intesa con il Centro Elaborazione Dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, le modifiche alla rete informatica di gestione delle posizioni dei collaboratori e dei testimoni.

Dette modifiche hanno accresciuto la sicurezza della rete, adeguandola nel contempo alle modifiche intervenute con la legge 45/2001.

E' stato affrontato anche il problema della quantificazione dei danni, arrecati dai collaboratori agli immobili locati dal Servizio per la loro sistemazione alloggiativa.

I costi relativi sono a carico dei collaboratori, trattandosi di danni non derivanti da un normale uso dell'immobile, e devono essere quindi quantificati con prontezza all'atto dell'uscita degli occupanti.

Per questo, sono state avviate intese con l'Agencia per il Territorio, al fine di stipulare uno schema generale di riferimento che permetta di accertare nel più breve tempo possibile il valore economico dei danni.

Nel quadro del completamento dell'articolazione territoriale dei Nuclei Operativi di Protezione, sono in corso di esecuzione le procedure per rendere operativi gli Uffici in Campania, Calabria e Puglia, che dovrebbero entrare in funzione tra la fine del 2004 e gli inizi del 2005.

Il loro compito sarà principalmente quello di curare i rapporti giuridici e patrimoniali lasciati in località d'origine dalle persone trasferite in esecuzione di programmi di protezione.

Essi si proporranno anche quali Organi di consulenza e collaborazione delle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza per l'attuazione delle misure speciali di protezione nelle località d'origine e realizzeranno le interviste tecniche cui vengono sottoposti i destinatari di proposte di protezione.

E' anche allo studio una nuova procedura per accreditare su uno strumento elettronico di pagamento gli importi per il vitto e l'alloggio dei titolari di programmi di protezione convocati per impegni di giustizia.

Tale procedura è destinata a sostituire l'attuale consegna in contanti o vaglia al personale di scorta, rendendo più funzionale l'intero sistema.

Sul piano della formazione del personale, il Servizio Centrale di Protezione ha organizzato, nel mese di ottobre 2003, un corso specialistico rivolto al personale delle Forze di Polizia territoriali incaricato della tutela delle persone sotto protezione.

Detto personale non fa parte del Servizio, ma è costantemente a contatto con le persone protette per le problematiche della loro sicurezza, ed è incaricato dei loro accompagnamenti.

L'iniziativa, cui hanno partecipato oltre 100 operatori delle tre principali Forze di Polizia, è la prima nel suo genere e si è concretizzata

nell'illustrazione delle novità introdotte nella normativa di settore e negli aspetti di applicazione.

Nell'ambito della cooperazione internazionale, in cui si guarda con molto interesse all'esperienza italiana nella protezione testimoni, il Servizio ha inviato, su richiesta di EUROPOL, un proprio relatore ad un seminario tenuto a Riga (Lettonia) su iniziativa di tale Organizzazione nel mese di ottobre 2003 , nel quale si sono confrontate le metodologie operative adottate nei vari Paesi per l'assistenza psicologica ai minori sotto protezione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel secondo semestre del 2003, sono stati proposti per le misure di protezione 39 nuovi collaboratori e 6 testimoni, rispetto alle 52 proposte per collaboratori e 4 per testimoni del semestre precedente.

Non vi è stata quindi alcuna caduta nell'afflusso delle collaborazioni (anzi sono aumentate le proposte per i testimoni), bensì un leggero calo che non può essere interpretato come un ridimensionamento del fenomeno.

Anche la provenienza delle proposte, che giungono per la massima parte dalle Procure di Napoli, Catania e Catanzaro, non si discosta in modo significativo dalla tendenza degli ultimi anni e dimostra che la scelta di collaborare con le Istituzioni è viva soprattutto nelle aree di influenza dei gruppi di mafia, camorra e 'ndrangheta.

Il sistema sembra aver raggiunto un equilibrato rapporto tra entrate e uscite, anche grazie ai provvedimenti di capitalizzazione adottati contestualmente alla cessazione del programma.

Dette capitalizzazioni non rispondono ad esigenze di pura riduzione quantitativa, bensì sono deliberate dalla Commissione Centrale dopo aver acquisito il parere dell'Autorità giudiziaria proponente e del Procuratore Nazionale Antimafia.

Un elemento importante della predetta valutazione è l'eventuale riduzione del livello di rischio, legato all'evolversi dei procedimenti penali e al tempo trascorso dall'inizio della collaborazione.

In questa logica, la Commissione ha effettuato uno *screening* dei programmi in vigore da più tempo e ha verificato, sempre con il conforto delle Autorità giudiziarie, la possibile uscita dal programma di protezione con un contestuale, positivo percorso di reinserimento sociale.

Come si è avuto modo di sottolineare nella presente Relazione i periodi temporali di riferimento sono stati quantificati dalla Commissione

da un minimo di due ad un massimo di cinque anni per i collaboratori e di dieci per i testimoni.

Tale specificazione si è resa opportuna per rendere trasparenti i criteri di quantificazione delle somme e per sottolineare la finalità di sostegno e reinserimento sociale dell'istituto.

In questa ottica, il periodo massimo (che è stato opportunamente differenziato per i collaboratori e i testimoni, in considerazione della diversa rilevanza che la legge conferisce alle due figure) viene concesso dalla Commissione solo in presenza di progetti lavorativi idonei a garantire ai soggetti "capitalizzati" l'autonomia economica.

A proposito dei testimoni, la Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione hanno continuato la loro opera di applicazione dei principi della legge del 2001.

In particolare, si sono raggiunti significativi risultati sia per quanto riguarda il mantenimento, durante il programma, del tenore di vita di cui il testimone godeva prima dell'ingresso nella protezione, sia per i provvedimenti di capitalizzazione, che nel 2003 sono stati, in media, di uno al mese.

Il sistema sta quindi dimostrando, progressivamente, di poter restituire al testimone una condizione di vita adeguata, nella quale la scelta di cooperare con le Istituzioni viene effettuata con convinzione e fiducia.

Una dimostrazione eloquente in tal senso sta nel fatto che alcuni testimoni hanno deciso di illustrare all'opinione pubblica le loro motivazioni ed esperienze, ribadendo il valore positivo della loro scelta.

In conclusione, è doveroso un accenno allo stato dei Regolamenti di attuazione della legge 45/2001, di cui si fornisce, di seguito, un elenco riassuntivo.

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 modificato dall'art. 9 legge 45/2001). Il testo è all'esame del Ministero dell'Economia e Finanze.

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). Il testo entrerà in vigore nel 2004.
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, modificato dall'art. 6 legge 45/2001). Sulla relativa bozza è stato richiesto il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, per i profili che potrebbero interessare l'impiego alle dipendenze di Enti locali territoriali.
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). Il testo è stato pubblicato con Decreto del Ministro dell'Interno 24 luglio 2003, n. 263.
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 fase di elaborazione.

E' doveroso soggiungere che alcuni aspetti della legge 45/2001 sono stati da tempo applicati anche in assenza dei suddetti Regolamenti. Ci si riferisce, in particolare, alla riorganizzazione, prevista nel nuovo testo dell'art. 14, del Servizio Centrale di Protezione in due Uffici, l'uno per la gestione dei collaboratori e l'altro per i testimoni.

Anche la maggior parte delle norme sugli interventi assistenziali introdotti dalla legge 45/2001 in favore dei testimoni hanno trovato una pressoché immediata traduzione in pratica.

In definitiva, il fenomeno della collaborazione, la cui utilità nel contrasto al crimine organizzato è generalmente riconosciuta, sta tuttora dimostrando di non conoscere flessioni significative.

E' tuttavia necessario che l'impegno comune e coordinato di tutte le componenti del sistema (dall'Autorità giudiziaria, alla Commissione Centrale e al Servizio Centrale di Protezione, fino alle Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza) prosegua costantemente, in vista di ulteriori risultati di livello paragonabile a quelli sin qui conseguiti.