

predetto art. 12, in cui è stabilita la possibilità che essi si incontrino con la Commissione per illustrare esigenze e progetti.

Si tratta della trasposizione normativa di metodo di confronto che la Commissione ha praticato costantemente negli ultimi anni, nella convinzione che i testimoni vadano sostenuti e assistiti non solo con misure tutorie e finanziarie, ma anche con l'impegno delle Istituzioni a ricostruire un'esistenza adeguata per loro e i familiari.

Il successivo art. 13, comma 2, prevede l'adozione, da parte del Capo della Polizia, delle direttive cui i Prefetti dovranno attenersi per poter utilizzare i fondi di cui all'art. 17 della legge 82/1991, sia per l'attuazione delle misure di eccezionale urgenza che precedono il piano provvisorio, sia per le speciali misure di protezione in sede locale.

Gli art. 13, comma 1, e 14, comma 1, del nuovo testo della legge 82/1991 contemplano infatti un potere autorizzatorio del Capo della Polizia per l'impiego dei predetti fondi da parte dei Prefetti, che sono tuttavia responsabili dell'individuazione e predisposizione delle misure di tutela e assistenza.

Il comma 3 dell'art. 13 del D.M. 161/2004 riguarda l'emanazione, da parte del Capo della Polizia, di una "Prassi della normativa primaria e regolamentare in tema di protezione e assistenza dei collaboratori e testimoni di giustizia".

Si tratta, in sostanza di una sorta di manuale operativo per gli addetti alla protezione, che raccoglie le principali disposizioni di legge e fornisce le indicazioni procedurali.

Esso, emanato già dal 1997 e aggiornato negli anni successivi, ha costituito un fondamentale strumento di lavoro per gli addetti alla protezione. Si è dunque ritenuto opportuno, in sede di elaborazione del Regolamento ministeriale, prevedere espressamente la sua funzione e conferirle un riconoscimento formale, attraverso l'avallo del Capo della Polizia.

Gli artt. dal 14 al 17 del Decreto riproducono sostanzialmente gli artt. 10 e 11 del D. I. 24/11/1994, n. 687, che stabiliva alcuni adempimenti procedurali in materia di cambiamento delle generalità e i requisiti formali per la tenuta del relativo registro.

L'abrogazione del D.I. 687/1994, contestuale all'entrata in vigore del D.M. 161/2004, ha reso necessario integrare quest'ultimo con il contenuto delle predette norme.

Di portata innovativa sono il 4° e il 5° comma dell'art. 17 del D.M. 161/2004, che consentono di mantenere, sia pure in maniera riservata e non accessibile dall'esterno, per i collaboratori destinatari di cambio delle generalità, un collegamento tra l'identità originaria e quella nuova, per quanto riguarda le situazioni soggettive e le condanne penali.

Una delle difficoltà applicative del cambio delle generalità era infatti la possibilità che i collaboratori utilizzassero la nuova identità per richiedere autorizzazioni o costituire *status* che, in base a provvedimenti interdittivi o in assenza dei requisiti, non avrebbero potuto conseguire con quella originaria.

Giova ricordare che il cambio di generalità basa la sua efficacia sull'impossibilità di coniugare vecchia e nuova identità dei beneficiari.

Per evitare usi irregolari dei nuovi nominativi e, nello stesso tempo, mantenere la segretezza su questi ultimi, i suddetti commi 4 e 5 prevedono apposite intese riservate tra il Servizio Centrale di Protezione e il Centro Elaborazione dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

L'approvazione del D.M. 161/2004 è determinante nel completamento della riforma del sistema della protezione avviato con la legge 45/2001.

Esso disciplina infatti nel dettaglio alcuni istituti introdotti *ex novo* da tale legge, quali le speciali misure di protezione e il piano provvisorio, definisce in maniera sistematica i nuovi compiti attribuiti ai Prefetti e delinea con maggior precisione la fase della modifica e della revoca dei programmi di protezione, con particolare riguardo ai criteri per

l'attribuzione delle "capitalizzazioni", che non erano finora descritti in nessun atto normativo generale.

Per quanto concerne gli altri Regolamenti di attuazione della legge 45/2001, si elencano, di seguito, il loro oggetto e lo stato di attuazione.

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 Ragioniere generale dello Stato ha chiesto che vengano apportate alcune integrazioni al testo.
2. 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). In merito, è stato richiesto il parere della Conferenza unificata Stato-Regioni, per i profili che potrebbero interessare l'impiego alle dipendenze di Enti locali territoriali.
3. 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). È stata elaborata una bozza di testo, attualmente all'esame delle Amministrazioni interessate.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il primo semestre del 2004 non ha visto, rispetto a quello precedente, nessuna variazione nell'afflusso dei collaboratori di giustizia, mentre vi è stata una crescita quantitativa dei testimoni.

Le cifre non denotano, per quanto riguarda i collaboratori, decrementi tali da far pensare a crisi di sofferenza del sistema, se confrontati con i dati registrati a partire dall'entrata in vigore della legge 45/2001.

A tale proposito, è doveroso ricordare che quest'ultima ha introdotto criteri di selezione più rigidi, restringendo l'area dei reati cosiddetti "rilevanti" per l'ammissione al programma in qualità di collaboratore di giustizia e introducendo alcune nuove caratteristiche per la valutazione degli apporti collaborativi.

Per quanto riguarda i testimoni, il numero di richieste di piano provvisorio (14) registrate nel primo semestre 2004 è lo stesso di quello del primo semestre 2002, che rappresentava, finora, il picco più alto raggiunto dal 2001, anno di entrata in vigore della nuova normativa che riconosce ai testimoni di giustizia, per la prima volta, uno *status* amministrativo e assistenziale diverso da quello dei collaboratori.

Sotto il profilo della provenienza delle proposte dei testimoni, il raffronto con il precedente semestre mostra una ripresa di quelle giunte dalla Campania, che rappresentano la metà del totale, un leggero aumento per quelle in arrivo dalla Puglia, mentre resta stabile la situazione della Calabria.

Un esame analogo per le proposte dei collaboratori conferma, come serbatoio principale del fenomeno, l'area geo-criminale campana, mentre in Sicilia ancora una volta il maggior numero di proposte viene dall'Autorità giudiziaria di Catania.

Il forte aumento, sempre rispetto al secondo semestre 2003, delle proposte per collaboratori provenienti dalle Autorità giudiziarie pugliesi

viene controbilanciato da un calo di quelle originate dalle Procure della Calabria.

Il fenomeno collaborativo continua dunque a porsi, come nel più recente passato, come fondamentale strumento di indagine contro le realtà criminali profondamente radicate nel tessuto socio-economica delle predette Regioni, nelle quali costituisce un costante fattore di contrasto delle organizzazioni malavitose.

La fase di uscita dal sistema di protezione dei collaboratori e dei testimoni viene gestita soprattutto attraverso le capitalizzazioni delle misure di assistenza, che, nel semestre in esame, hanno conosciuto un ulteriore impulso rispetto al *trend*, pur in continua crescita, degli ultimi anni.

Le capitalizzazioni, che non hanno alcun fine premiale, ma solo di sostegno economico, hanno la funzione di agevolare il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti che hanno quasi completato i loro impegni dibattimentali e nei cui confronti il livello del pericolo è significativamente calato.

I destinatari di tale misura potranno intraprendere un'attività autonoma o avere un periodo di tranquillità economica da impiegare nella ricerca di un lavoro dipendente.

Ancor più significativo è il ruolo della capitalizzazione nel processo di reinserimento sociale dei testimoni. Essi, in considerazione dell'alto valore morale e civile della scelta compiuta, devono certamente essere messi in condizione di recuperare un'autonomia lavorativa ed economica di grado almeno pari a quella precedente il programma.

I criteri finora impiegati dalla Commissione Centrale nel determinare la capitalizzazione sono stati recepiti nell'articolo 10, comma 15, del Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, con cui è stato disciplinato il contenuto delle speciali misure di protezione.

È importante sottolineare che la citata norma ha espressamente vincolato l'erogazione dell'importo massimo delle capitalizzazioni alla

presentazione, da parte dei potenziali beneficiari, di un progetto di reinserimento socio-lavorativo, con ciò ribadendo la loro natura di strumento di reintegrazione sociale.

Per quanto riguarda le progettualità nella gestione dei programmi di protezione, è opportuno un accenno al completamento della rete territoriale dei Nuclei Operativi di Protezione, con l'istituzione degli Uffici di Napoli, Bari e Reggio Calabria.

Detti Uffici si aggiungeranno ai 14 Nuclei già attivi dal 1995 e a quelli di Palermo e Catania, istituiti nel 2003.

I 3 nuovi Nuclei, che dovrebbero entrare in funzione nel 2005, svolgeranno la loro attività nelle Regioni che forniscono tradizionalmente il maggior numero complessivo di collaboratori e testimoni.

I compiti dei predetti Uffici saranno di curare i rapporti giuridici che le persone protette lasciano pendenti in località d'origine a causa del loro repentino trasferimento in luoghi protetti, di effettuare con loro i colloqui preliminari all'accesso nel sistema della protezione e di collaborare in veste consultiva con le Autorità locali di Pubblica Sicurezza nei casi in cui gli interessati vengano ammessi a speciali misure senza spostamenti territoriali.

Va precisato che i colloqui preliminari all'ingresso nella protezione sono esclusivamente finalizzati ad illustrare agli interessati i contenuti e le regole del programma di protezione, senza interferire con logiche investigative né con il merito delle dichiarazioni.

L'attività del Servizio Centrale di Protezione, cui si è dato ampio rilievo nel corso della presente Relazione, ha suscitato l'attenzione di altri Paesi, che guardano all'esperienza italiana per dotarsi di una legislazione sulla protezione dei testimoni o migliorare quella esistente.

Tale interesse si è manifestato in varie occasioni.

Nel febbraio 2004, si è tenuto un incontro tra rappresentanti del Servizio Centrale di Protezione e il segretario per i Diritti umani del

Governo brasiliano, richiesto da quest'ultimo, nel corso di una visita ufficiale in Italia, per avere notizie sull'applicazione del programma di protezione testimoni del nostro Paese.

Un incontro analogo è avvenuto nel giugno 2004 con una delegazione della Polizia del Quebec (Canada), che stava compiendo una missione di studio in Europa e che aveva chiesto espressamente notizie sulla legislazione italiana nella protezione dei testimoni.

Sempre nel giugno 2004, il Servizio Centrale di Protezione ha inviato un proprio relatore, su richiesta del Ministero della Giustizia della Lettonia, ad un seminario tenutosi a Riga sui problemi applicativi della legislazione sui testimoni.

In conclusione, i nuovi apporti dei collaboratori e dei testimoni nei primi sei mesi del 2004 dimostrano la perdurante vitalità del fenomeno e il suo importantissimo ruolo nel contrasto al crimine organizzato.

In questo contesto, l'approvazione del Decreto del Ministro dell'Interno n. 161/2004 rappresenta una tappa decisiva nel completamento del sistema regolamentare delineato nella legge 45/2001.

Il suddetto atto normativo precisa sia i contenuti dei vari tipi di speciali misure previste dalla legge, sia le competenze dei Prefetti e del Servizio Centrale di Protezione e il loro rapporto con la Commissione Centrale.

Una costante sinergia fra tali Organi, sistematicamente correlata ad un corretto esercizio del potere propositivo delle Autorità giudiziarie (su cui incidono, sia pure sotto l'aspetto prevalentemente formale, alcune disposizioni del Decreto 161/2004) è il necessario fondamento perché il sistema di protezione continui ad essere, come in passato, un valore aggiunto nelle politiche di repressione delle più insidiose e articolate forme di criminalità.