

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

Doc. XCI  
n. 3

## RELAZIONE

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

(Secondo semestre 2001)

*(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)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 14 agosto 2002**  
—————



**INDICE**

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

## PARTE PRIMA

## LO STATO DEL SISTEMA

CAPITOLO I - Le proposte di speciali misure .....	»	9
CAPITOLO II - Il ruolo della Commissione centrale .....	»	15
CAPITOLO III - I dati statistici .....	»	17
CAPITOLO IV - Le verifiche dei programmi speciali .....	»	23

## PARTE SECONDA

## L'ATTUAZIONE DELLE SPECIALI MISURE

CAPITOLO I - La sicurezza		
a) Gli impegni di giustizia .....	»	29
b) La schermatura anagrafica .....	»	30
c) La detenzione e le speciali misure di protezione ...	»	32
CAPITOLO II - L'assistenza		
a) L'assistenza economica .....	»	35
b) La sanità .....	»	37
c) I minori .....	»	38
d) Gli interventi di reinserimento sociale .....	»	41
CAPITOLO III - Le revoche dei programmi di protezione ...	»	43
CAPITOLO IV - I testimoni di giustizia .....	»	46
CAPITOLO V - L'attività internazionale .....	»	50
CAPITOLO VI - I regolamenti di attuazione della legge di riforma .....	»	52
CONCLUSIONI .....	»	58

## PREMESSA

La presente Relazione al Parlamento riporta la situazione delle speciali misure di protezione per i collaboratori e testimoni di giustizia, sulla loro efficacia e le modalità generali di applicazione, con riferimento al secondo semestre del 2001.

Il periodo in esame è caratterizzato dall'impatto della legge 13/2/2001, n.45, che ha tracciato le linee di riforma del settore. Una prima analisi degli effetti della riforma era stata tracciata nella Relazione sul precedente semestre. Essa tuttavia non poteva costituire un definitivo bilancio, a causa del breve lasso di tempo trascorso tra il 25 marzo 2001, data di entrata in vigore della legge, e il 30 giugno dello stesso anno, scadenza del periodo esaminato.

L'analisi condotta nel presente lavoro può fornire una visione più completa degli effetti della nuova normativa sul fenomeno della collaborazione con la giustizia. In particolare, è stata tradotta in pratica la separazione gestionale tra i collaboratori e i testimoni, che costituisce una delle innovazioni principali introdotte dal Legislatore. Sono infatti già operativi, all'interno del Servizio Centrale di Protezione, gli Uffici che amministrano, in maniera autonoma, le due categorie e la Commissione Centrale ha approvato modelli di programma distinti per collaboratori e testimoni.

Il nuovo sistema della protezione delineato nella legge 45/2001 sarà tuttavia completato definitivamente quando verranno emanati i regolamenti interministeriali di attuazione, attualmente in fase di predisposizione.

Il testo della presente Relazione si apre con i dati statistici, comparati con i periodi precedenti, sugli apporti collaborativi pervenuti nel secondo semestre del 2001. Viene poi fornito un resoconto dell'attività della Commissione Centrale e un panorama riassuntivo dell'attuale composizione della popolazione protetta.

Si passa quindi all'esposizione dell'attività del Servizio Centrale di Protezione nella tutela, assistenza e reinserimento sociale dei collaboratori e testimoni di giustizia.

L'ultima parte della Relazione riguarda i rapporti tra l'Italia e gli altri Paesi ed Istituzioni internazionali nel settore della protezione dei testimoni. Vi è infine una parte conclusiva con un breve esame delle versioni preliminari dei regolamenti interministeriali di attuazione della legge.

L'obiettivo del presente lavoro è quello di continuare a fornire, come già avvenuto con gli analoghi elaborati redatti in passato, un qualificato contributo all'analisi del settore dei collaboratori e testimoni di giustizia.

I dati e le considerazioni espresse, riferite all'intero semestre, nel raffronto con analoghi precedenti periodi, sono estremamente positivi in relazione all'efficacia della legge, se si considera che di fatto i lavori della Commissione sono iniziati il giorno 8 ottobre 2001 e quindi l'attività è riferita sostanzialmente al trimestre ottobre/dicembre.

## **PARTE PRIMA**

### **LO STATO DEL SISTEMA**



## CAPITOLO I

### LE PROPOSTE DI SPECIALI MISURE

Nel secondo semestre del 2001, sono pervenute complessivamente da parte delle Autorità giudiziarie alla Commissione Centrale di cui all'art. 10 della legge 15/3/1991, n.82, **46** proposte di piano provvisorio di protezione, **34** delle quali a favore di collaboratori della giustizia e **12** di testimoni. Dette proposte hanno coinvolto anche **101** familiari (**87** di collaboratori e **14** di testimoni).

Il piano provvisorio è l'istituto che, con l'entrata in vigore della legge 13/2/2001, n.45, di riforma del settore, ha sostituito le misure urgenti adottate dal Capo della Polizia. Esso può essere adottato dalla Commissione, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, per assicurare agli interessati tutela e assistenza per un periodo massimo di sei mesi, necessario alla formalizzazione di un'eventuale proposta di speciali misure di protezione e alla relativa decisione.

Nel semestre precedente, le proposte di piano provvisorio ammontarono complessivamente a **58** (**42** per i collaboratori della giustizia e **16** per i testimoni). I familiari interessati furono in totale **192** (**169** congiunti di collaboratori e **23** di testimoni).

In **23** dei 46 casi citati, le Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza, esercitando la facoltà di cui all'art. 13, comma 1, della legge 82/1991, hanno richiesto l'autorizzazione al Capo della Polizia ad utilizzare i fondi per la protezione speciale.

Si tratta di una delle innovazioni introdotte dalla legge 45/2001. In base ad essa, le predette Autorità provinciali possono chiedere tale autorizzazione, in attesa della decisione della Commissione Centrale sull'istanza di piano provvisorio, in casi di eccezionale urgenza. Ciò rende legittimo, in questo intervallo, l'uso degli stanziamenti di bilancio previsti per la protezione speciale.

E' doveroso aggiungere che la decisione della Commissione Centrale sul piano provvisorio di protezione viene adottata in tempi rapidi. La legge prevede infatti come termine di riferimento la prima seduta utile.

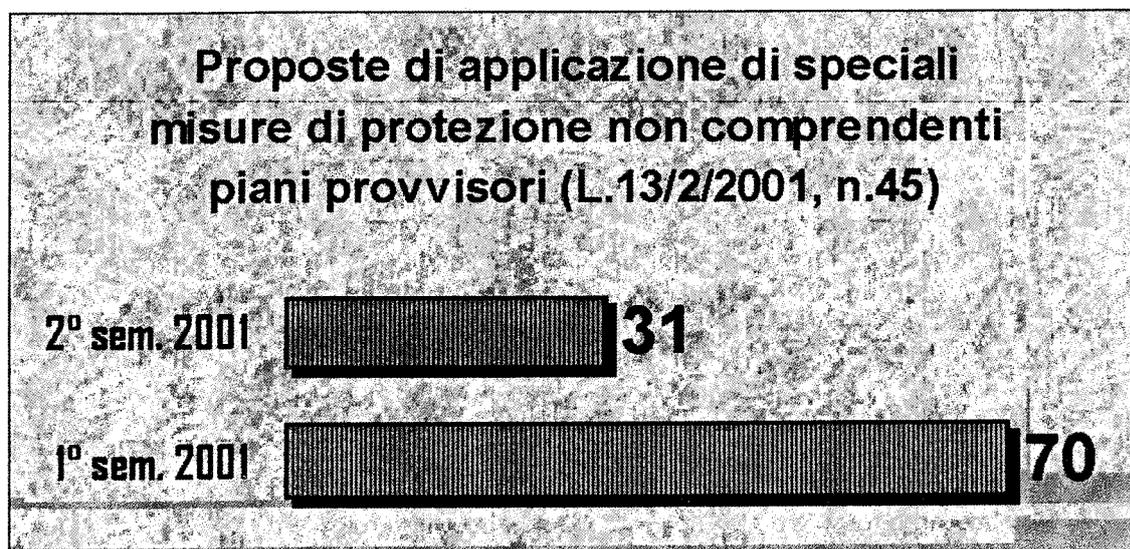


Le Autorità giudiziarie che hanno effettuato il maggior numero di richieste di piano provvisorio sono state, come nel primo semestre 2001, quelle di Napoli (**6** rispetto alle precedenti **18**), Catania e Reggio Calabria (**5** ciascuna in luogo di, rispettivamente, **10** e **8**).

Nel semestre in esame, si è dunque registrato un afflusso medio di un soggetto, collaboratore o testimone, ogni quattro giorni. Questa percentuale, pur restando di notevole entità, è inferiore a quella dei primi sei mesi del 2001 di uno ogni tre giorni.



Le proposte di speciali misure di protezione avanzate nel secondo semestre 2001 sono state **31**, rispetto alle **70** del periodo gennaio-giugno dello stesso anno. Esse hanno avuto come destinatari **22** collaboratori e **9** testimoni.



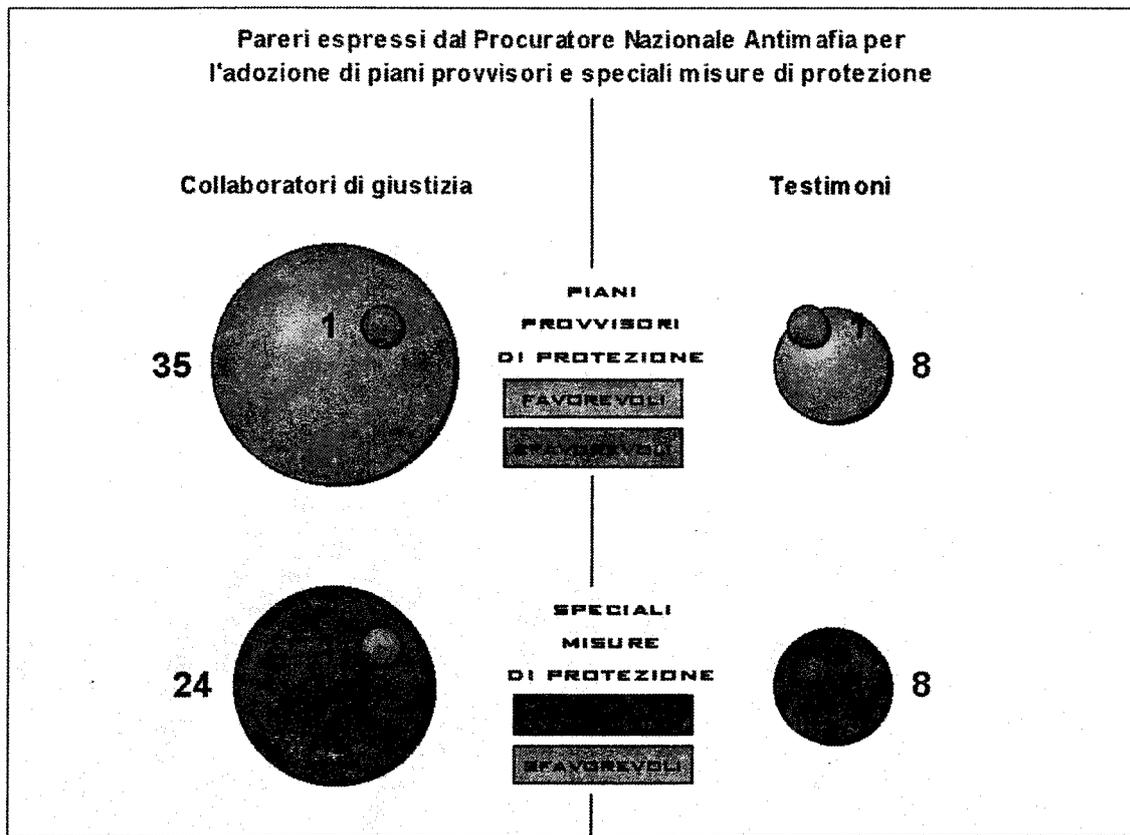
La maggiore affluenza di proposte di speciali misure è giunta, come nel precedente semestre, dalla Procura della Repubblica di Napoli (7 a fronte di 12). Seguono, con 4 proposte ciascuna, quelle di Catania e Torino, che nei primi sei mesi del 2001 ne avevano presentato, rispettivamente, 6 e 1.



Di indubbio rilievo è stata anche l'attività consultiva del Procuratore Nazionale Antimafia, esercitata nei procedimenti di adozione del piano provvisorio e delle speciali misure di protezione.

Tale attività costituisce un sostegno importante per le decisioni della Commissione, in quanto il Procuratore Nazionale dispone di un prezioso patrimonio di conoscenze per il suo ruolo di coordinamento e supervisione nelle indagini di criminalità organizzata.

In sede di adozione del piano provvisorio, sono stati espressi in totale 43 pareri favorevoli e 2 contrari (nel precedente semestre, erano stati, rispettivamente, 42 e 4).



I 43 pareri favorevoli hanno interessato **35** collaboratori e **8** testimoni, quelli contrari un collaboratore e un testimone.

Sulle proposte di ammissione alle speciali misure di protezione, il Procuratore Nazionale Antimafia ha inoltrato **32** pareri positivi e uno negativo (per un collaboratore). Nel primo semestre del 2001, i primi erano stati **54** e i secondi **4**.

I pareri favorevoli all'adozione delle speciali misure hanno avuto come oggetto **24** collaboratori e **8** testimoni.

L'afflusso di nuovi collaboratori della giustizia è in calo già da diversi anni, e quindi non è correlabile alla nuova legge, applicata di fatto solo dall'ultimo trimestre del 2001 (che è il periodo in esame). Anzi, i dati delle nuove "vocations" a collaborare con lo Stato sono confortanti, soprattutto se si considerano i testimoni di giustizia il cui *trend* risulta quanto meno costante, con una tendenza all'aumento.

E' stata infatti ridotta l'area dei reati rilevanti per l'ammissione alle speciali misure e sono stati previsti criteri di valutazione della collaborazione nel suo complesso e del pericolo che ne scaturisce.

A tale proposito, il Legislatore ha inteso introdurre alcune regole di selezione delle collaborazioni, in modo da ricondurre la protezione speciale alla sua natura di strumento eccezionale, da utilizzare quando sussiste un pericolo nato da dichiarazioni di grande rilevanza per le strategie di attacco al crimine organizzato.

## CAPITOLO II

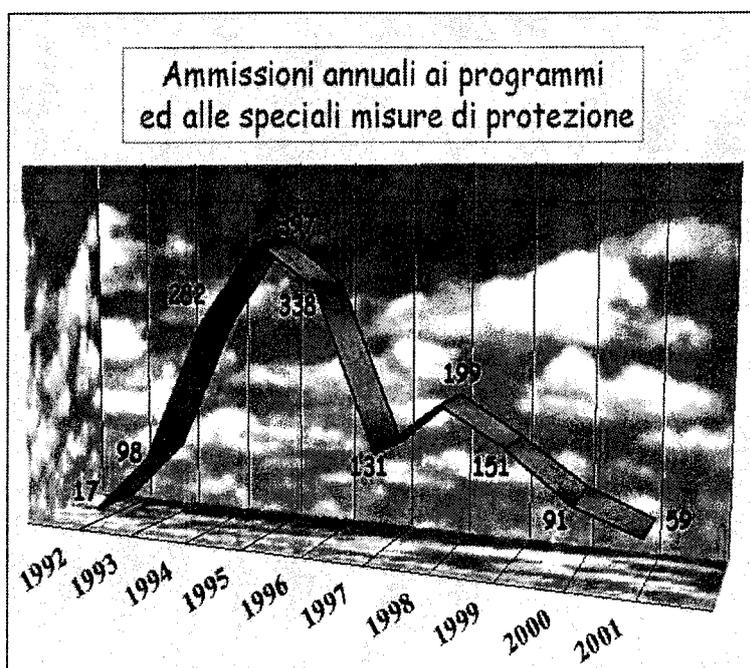
### IL RUOLO DELLA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale per la definizione e l'applicazione delle speciali misure di protezione ha tenuto, nel secondo semestre del 2001, **20** riunioni.

Essa ha accolto **37** proposte di piano provvisorio di protezione in favore di altrettanti collaboratori della giustizia e **9** per i testimoni, in attesa dell'acquisizione degli ulteriori elementi, tra cui l'avvenuta redazione del verbale illustrativo e, per i soli collaboratori, la specificazione dei beni posseduti o controllati.

Sono state invece respinte **2** proposte, che riguardavano familiari di altrettanti collaboratori sottoposti a misure di protezione. Una proposta di piano provvisorio per un testimone ha avuto lo stesso esito. In tutti e tre i casi, la decisione è stata motivata dalla indisponibilità degli interessati ad accettare il piano provvisorio.

Nello stesso periodo, la Commissione ha ammesso alle speciali



misure di protezione **3** testimoni e **2** collaboratori. Essa ha altresì adottato **4** provvedimenti di rigetto per altrettanti collaboratori.

Nel semestre precedente, **54** proposte di programma erano state accolte e **16** respinte. La differenza tra le cifre si spiega con il fatto che la legge 45/2001 affida alla Commissione, oltre alle decisioni

sulle proposte di speciali misure, come avveniva in passato, anche quelle sul piano provvisorio di protezione.

Nella pregressa normativa, al posto di quest'ultimo, esistevano le misure urgenti disposte dal Capo della Polizia. Il Legislatore ha ritenuto opportuno, per un maggior equilibrio del sistema, accentrare nella Commissione tutte le proposte di ammissione nel circuito della protezione speciale, comprese quelle adottate in via d'urgenza in attesa di una definitiva decisione.

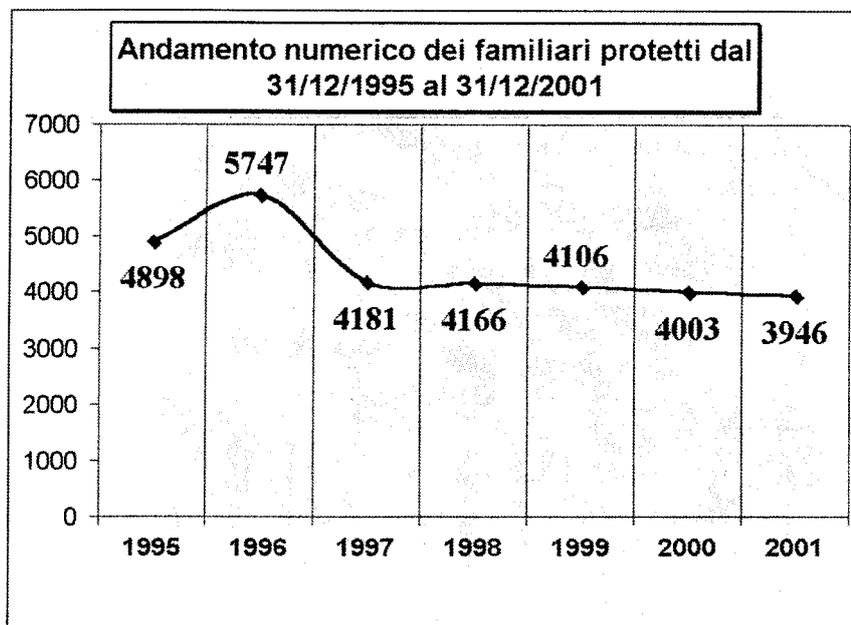
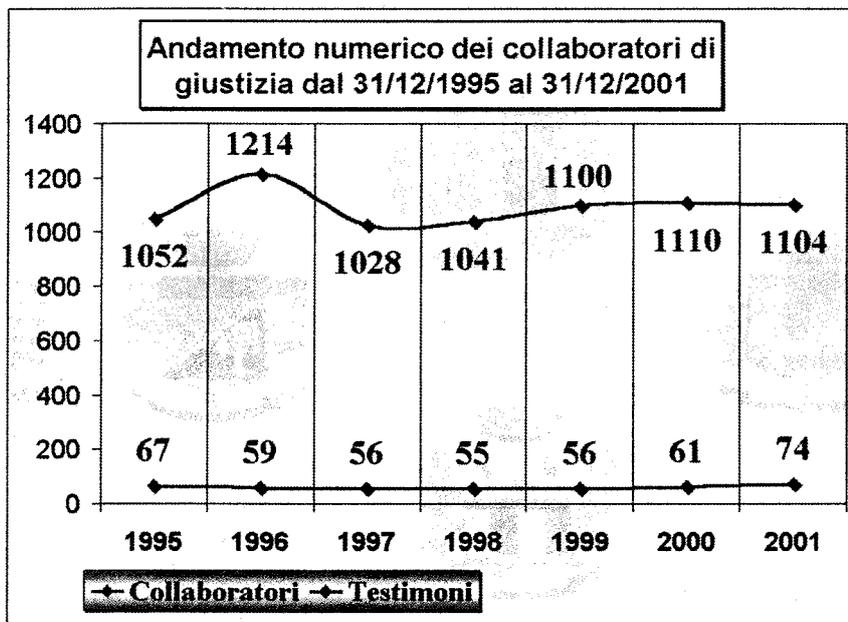
L'attività della Commissione non si è tuttavia limitata alle delibere di ammissione al piano provvisorio e alle speciali misure.

Detto Collegio ha anche svolto un'attività di verifica dei programmi di protezione, di cui si riferirà nelle pagine successive e che costituisce una fase importante per la funzionalità del sistema.

## CAPITOLO III

### I DATI STATISTICI

Al 31 dicembre 2001, erano sottoposti ai provvedimenti di protezione speciale **1104** collaboratori della giustizia (rispetto ai **1109** registrati al 30 giugno 2001) e **74** testimoni (in luogo dei **73** presenti alla stessa data).



Alla stessa data, il sistema ospitava **3748** familiari di collaboratori e **198** di testimoni, per un totale complessivo di **3946**.

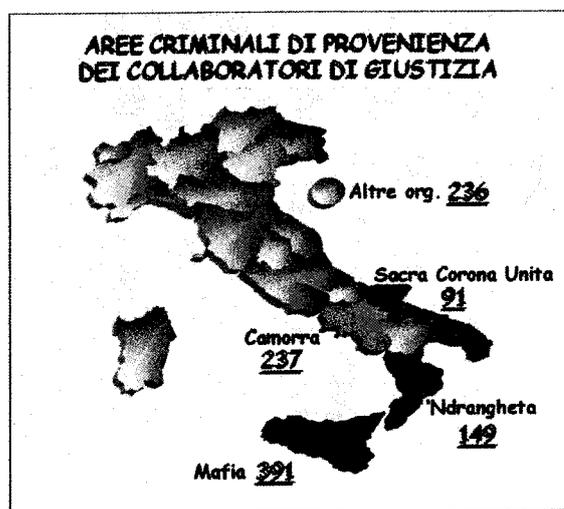
Al termine del precedente semestre, il totale dei congiunti sotto protezione era di **3980** (**3784** di collaboratori e **196** di testimoni).

Il totale delle persone protette alla fine del 2001 era dunque di **5124**, rispetto alle **5162** del primo semestre dello stesso anno.

Si è verificata una leggera diminuzione dei collaboratori, che non appare particolarmente significativa, se si riflette che il sistema, per poter essere efficace, richiede un rapporto equilibrato tra ingressi ed uscite.

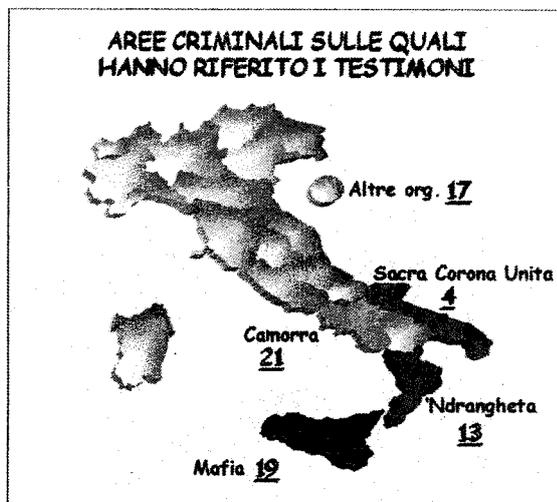
Il numero dei testimoni, cresciuto di una sola unità, appare stabile, mentre quello complessivo dei familiari è in diminuzione, secondo una tendenza stabilizzatasi da diversi anni.

A tale proposito, è bene ricordare che la legge di riforma circoscrive sostanzialmente la protezione alla famiglia nucleare della persona che sta collaborando. L'estensione ad altri congiunti non è pregiudizialmente esclusa, ma deve essere giustificata da specifiche circostanze.



Tra i 1104 collaboratori, **391** appartengono all'area criminale mafiosa (diminuzione di **6** unità rispetto al semestre precedente), **237** alla camorra (nessuna variazione), **149** alla 'ndrangheta (calo di **3** unità) **91** alla Sacra Corona Unita e gruppi collegati (aumento di **5** unità) e **236** a organizzazioni criminali non riconducibili alle precedenti (diminuzione di un'unità).

Per quanto riguarda i **74** testimoni, sono aumentati, in raffronto al primo semestre del 2001, quelli per delitti commessi da gruppi della 'ndrangheta (da **11** a **13**) mentre sono diminuiti da **21** a **19** quelli sulla mafia siciliana. Il numero dei testimoni su reati di camorra (**21**) e Sacra Corona Unita (**4**) è invece rimasto immutato. Quelli che hanno reso informazioni su contesti criminali diversi sono invece **17**, con un incremento di un'unità.



Uno sguardo più approfondito sul mondo dei collaboratori della giustizia consente di notare una schiacciante prevalenza numerica degli uomini sulle donne (**1067** contro **37**), a dimostrazione che le strutture del crimine organizzato sono prevalentemente occupate dai primi.



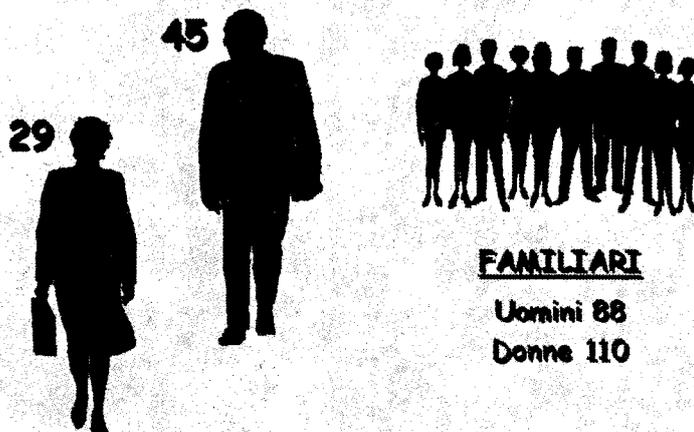
Tra gli uomini, **380** sono i collaboratori di mafia, **232** quelli di camorra, **144** quelli di 'ndrangheta, **89** di Sacra Corona Unita e **222** provenienti da altri ambiti criminali.

Con riferimento al sesso femminile, prevalgono le collaboratrici per fatti di mafia (**11**), mentre camorra e 'ndrangheta ne hanno **5** ciascuna. Altre **2** riferiscono su episodi riguardanti la Sacra Corona Unita, mentre **14** sono quelle che appartengono ad organizzazioni di altro tipo.

La situazione dei testimoni si presenta diversa. Qui il divario tra uomini e donne, pur vedendo i primi in maggioranza, non è così ampio. Sono infatti **45** i testimoni maschi e **29** le donne.

Tra i primi, i testimoni di delitti di mafia ammontano a **13** e a **11** quelli di camorra. Sono **9** i testimoni sulla 'ndrangheta, **3** quelli sulla Sacra Corona Unita e **9** su altri gruppi criminali.

**DISTINZIONE PER SESSO DEI TESTIMONI**  
- al 31 dicembre 2001 -



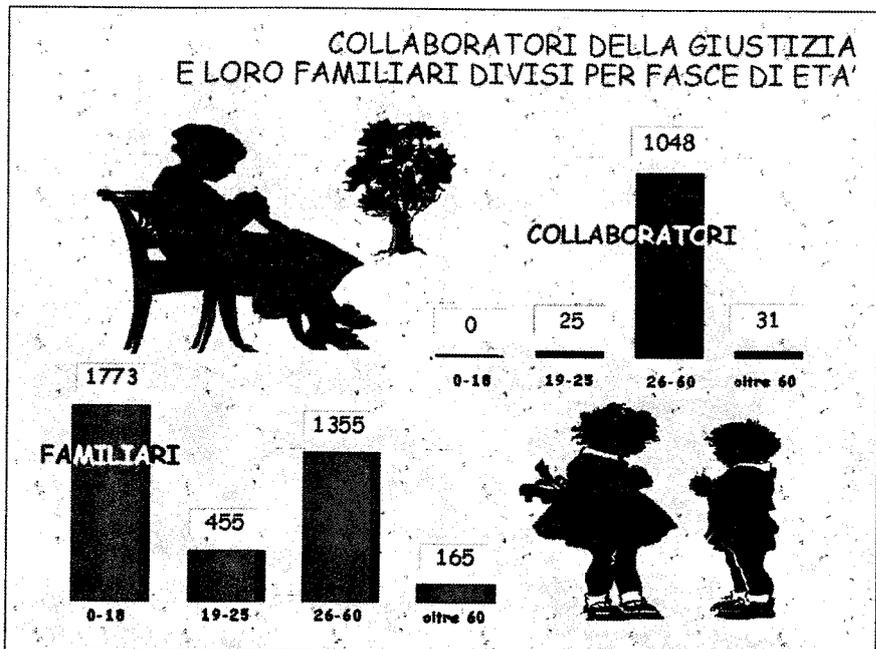
Il gruppo più numeroso tra le donne testimoni è quello sui delitti di camorra (**10** persone), mentre **6** rendono dichiarazioni su delitti di mafia, **4** sulla 'ndrangheta, una sulla Sacra Corona Unita e **8** su altre organizzazioni.

E' anche interessante osservare, nella prospettiva di una riflessione sulle dimensioni transnazionali delle attività criminali, la presenza di **20** collaboratori della giustizia di nazionalità estera. La provenienza è varia: si tratta di **3** sudamericani, **2** cinesi, **7** nordafricani, **2** turchi, **2** iraniani, un serbo, un croato, un montenegrino e un albanese.

Anche tra i testimoni vi sono **5** cittadini stranieri (**2** albanesi, un polacco e **2** di nazionalità somala).

Tutte queste persone stanno collaborando con le Autorità giudiziarie italiane per processi in corso nel nostro Paese.

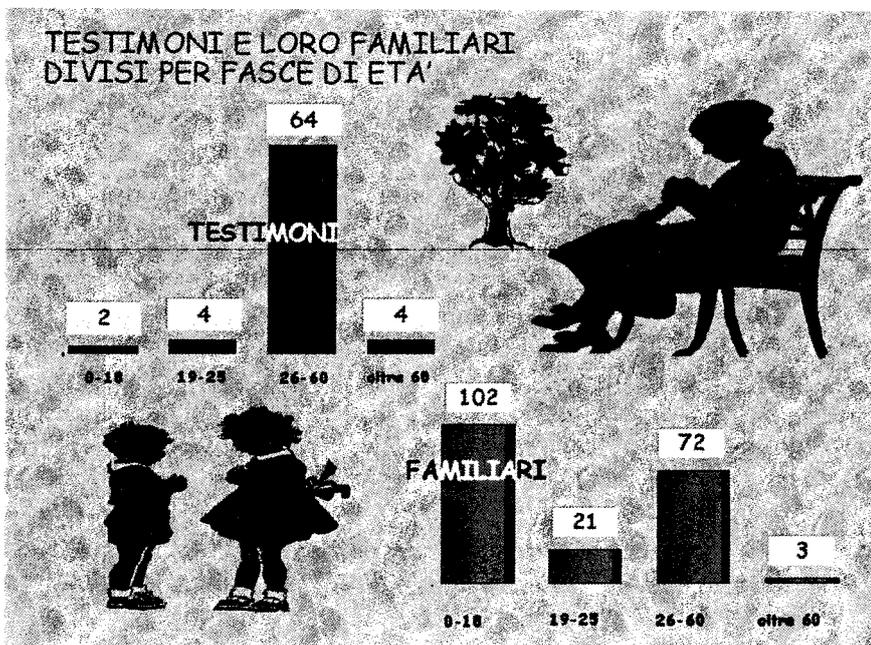
L'esame dei dati anagrafici dei **1104** collaboratori vede la prevalenza della fascia di età dai 41 ai 60 anni (che raggruppa **525**



uomini e **10** donne). Tra i **74** testimoni, **32** (**12** uomini e **20** donne) hanno tra i 26 e i 40 anni e altrettanti (divisi tra **25** uomini e **7** donne) sono in una fascia tra i 41 e i 60.

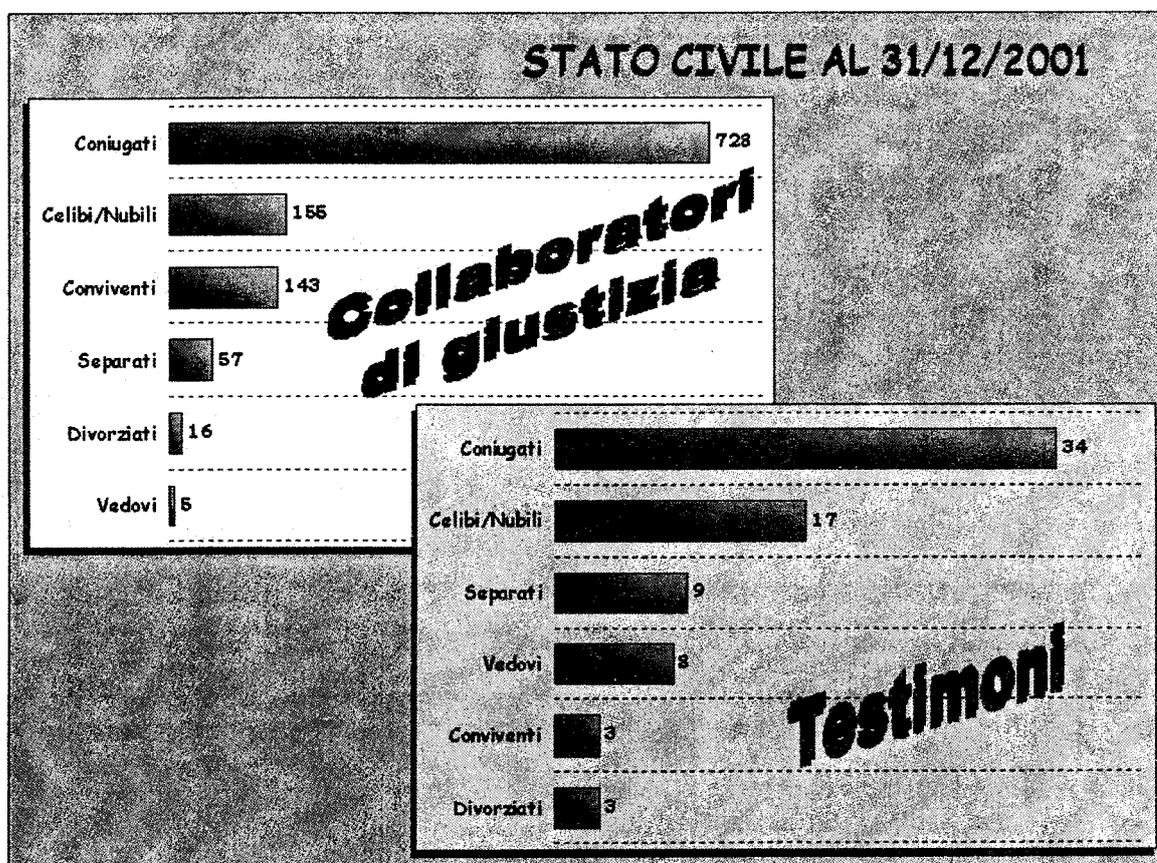
Tra i **3946** familiari di collaboratori e testimoni annoverati dal sistema al 31 dicembre 2001, ben **2351** non superano i 25 anni, confermando la tendenza già emersa negli anni precedenti, che vede una popolazione protetta estremamente giovane.

I minori presenti nel sistema della protezione alla stessa data erano **1877**. Quest'ultimo dato, che è in linea con quelli degli anni precedenti, richiede di prestare un'attenzione



costante per questa realtà presente nella protezione. A tale proposito, i minori costituiscono l'oggetto di uno dei Regolamenti attuativi, in via di predisposizione, della legge di riforma.

Lo stato civile di coniugato prevale sia tra i collaboratori (**66%**) che tra i testimoni (**51%**). I celibi e le nubili sono invece il **14%** tra i primi e il **22%** tra i secondi.



Nel semestre in esame, infine, sono nati **37** bambini (**21** maschi e **16** femmine) figli di collaboratori o loro familiari sottoposti a protezione.

## CAPITOLO IV

### LE VERIFICHE DEI PROGRAMMI SPECIALI

Durante il secondo semestre del 2001, la Commissione Centrale ha proseguito la propria attività di verifica dei presupposti per il mantenimento dei programmi di protezione già deliberati.

Detta attività consiste nel controllare che il programma stesso sia ancora necessario per garantire la sicurezza del titolari, che la collaborazione con la Magistratura prosegua e che il comportamento dei tutelati sia compatibile con gli impegni da essi assunti.

La protezione speciale non è stata infatti concepita come uno strumento di durata indefinita. Essa deve assicurare tutela ed assistenza nella fase in cui è più acuto il rischio per gli interessati, ma nello stesso tempo preparare le premesse per un rientro nella vita di tutti i giorni, una volta venuta meno la necessità di mantenere il programma.

In mancanza di un rapporto equilibrato tra ingressi e uscite di protetti, l'intero sistema andrebbe incontro ad un progressivo logoramento per implosione, senza poter conseguire gli obiettivi per cui fu creato.

La proroga del programma è stata deliberata per 4 collaboratori, mentre altri 3 programmi (2 dei quali per violazioni degli impegni) non sono stati prorogati. La Commissione Centrale ha altresì stabilito la non proroga per 2 nuclei familiari autonomi, che hanno ricevuto, su loro richiesta, un finanziamento, a titolo di reinserimento sociale, pari all'importo mensile delle misure di assistenza rapportate al periodo di dodici mesi.

L'apparente scarsa consistenza di questi dati, e il divario tra i programmi scaduti da prorogare e quelli esaminati, deve tenere conto che:

- nessun documento deriva per i soggetti sotto protezione, in quanto il programma è di fatto prorogato fino all'esame da parte della Commissione;
- nei primi tre mesi d'attività, dedicati anche al recupero di arretrati, la Commissione ha dato priorità a tematiche ritenute urgenti, ovvero:
  - lo studio preliminare e l'individuazione del *modus operandi* della Commissione in relazione ad alcune fattispecie, per assicurare un trattamento equo nei confronti di tutti, in presenza di una legge contenente passaggi di assoluta novità;
  - la "capitalizzazione" delle misure di assistenza per numerosi collaboratori e testimoni, con indubbi vantaggi:
    - per i soggetti interessati che, avendo maturato da tempo le condizioni necessarie, aspiravano ad un reinserimento socio-lavorativo;
    - per l'erario, vista la drastica riduzione delle spese di assistenza ridotte del 32% (cap. II, pag. 28), cui ha certamente contribuito l'impegno della Commissione a favorire le capitalizzazioni;
  - le audizioni di numerosi testimoni di giustizia che, con la nuova legge, auspicavano un cambio di rotta nel loro trattamento: il confronto con la Commissione ha richiesto un investimento in termini di tempo, con risultati, alla lunga, positivi.

Per i testimoni, un programma è stato ulteriormente prorogato, mentre per altri 6 è stata deliberata la non proroga, previa l'erogazione agli interessati di finanziamenti, concordati con la Commissione, per ricostruire, secondo i principi della legge di riforma, una posizione

socio-economica di pari livello di quella goduta all'ingresso nella protezione.



La Commissione ha altresì deliberato, su espressa richiesta dell'Autorità giudiziaria, 5 estensioni di piani provvisori e una di programma speciale nei confronti di altrettanti nuclei familiari di soggetti già ammessi alle misure di protezione.



## **PARTE SECONDA**

### **L'ATTUAZIONE DELLE SPECIALI MISURE**



## CAPITOLO I

### LA SICUREZZA

#### *a) Gli impegni di giustizia*

Uno dei principali scopi del sistema della protezione è di garantire la presenza dei collaboratori e testimoni di giustizia agli impegni processuali, senza pericolo per la loro incolumità e per quella del personale di scorta.

Ciò richiede un notevole sforzo, in considerazione dei numerosi procedimenti in cui le persone sotto protezione rendono dichiarazioni e del relativo volume delle citazioni.

La legge di riforma non contiene innovazioni su questo punto. Come in passato, l'accompagnamento degli interessati è effettuato dalle Forze di Polizia territoriali, con il Servizio Centrale di Protezione che agisce da punto di contatto tra queste ultime e l'Autorità giudiziaria che richiede la presenza del collaboratore.

Nel secondo semestre del 2001, sono stati disposti in totale **8633** servizi di scorta (**8543** per i collaboratori e **90** per i testimoni). Nel precedente semestre, essi avevano superato i 12000, ma va considerata l'incidenza dei mesi di luglio e agosto, in cui l'attività processuale, e di conseguenza gli impegni dibattimentali, sono ridotti.

Una parte considerevole degli accompagnamenti è stata effettuata tramite l'audizione a distanza prevista dalla legge 7/1/1998, n.11. Essi ammontano a **1350** (di cui **16** riguardanti i testimoni), rispetto ai **1624** del semestre precedente. Anche qui il calo va interpretato alla luce della ridotta attività processuale dei mesi estivi.

b) *La schermatura anagrafica*

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato la propria attività nel settore dei documenti con identità di copertura per le persone sotto protezione.

Sono stati emessi complessivamente **928** documenti, la cui suddivisione è indicata nel grafico che segue, rispetto agli 859 dei sei mesi precedenti.



Essi vengono consegnati, di norma, a tutte le persone ammesse al programma speciale di protezione. La loro funzione è di contribuire, attraverso la schermatura dell'identità, alla mimetizzazione del soggetto a rischio nella località in cui è stato trasferito.

Di conseguenza, l'articolo 13, commi 5 e 10, della legge 82/1991 prevede che essi siano rilasciati solo alle persone ammesse al

programma di protezione e non a quelle titolari delle speciali misure di protezione di cui al comma 4 del medesimo articolo.

Queste ultime, infatti, sono disposte prevalentemente in ambito locale, mentre il soggetto sottoposto a programma di protezione viene pressoché automaticamente trasferito in una località segreta.

I documenti di copertura restano in possesso degli interessati fino alla cessazione del programma e possono essere utilizzati solo per evitare che l'identità reale trapeli. I loro possessori non sono quindi autorizzati ad usarli per compiere negozi giuridici.

Nello stesso periodo, il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto al rinnovo di **524** tra carte d'identità e patenti di guida con le vere generalità, che appartengono a persone protette. Questa attività aveva interessato, nel semestre precedente, **440** documenti.

E' anche proseguita l'attività di trasferimento della residenza anagrafica di persone sotto protezione dalle località di origine ad alcune città preventivamente individuate dal Servizio Centrale di Protezione e che non coincidono, ovviamente, con quelle di effettiva dimora. Nel secondo semestre del 2001, sono stati effettuati **449** spostamenti. Il numero totale delle persone protette che hanno fruito, in questi anni, di tali provvedimenti ha superato le 3000 unità.

L'altra misura anagrafica finalizzata a garantire la sicurezza dei soggetti protetti è costituita dal cambio di generalità.

Si tratta di una misura tutoria di carattere eccezionale, concessa su autorizzazione della Commissione Centrale dopo una complessa attività istruttoria, il cui punto di partenza è costituito da una richiesta degli interessati.

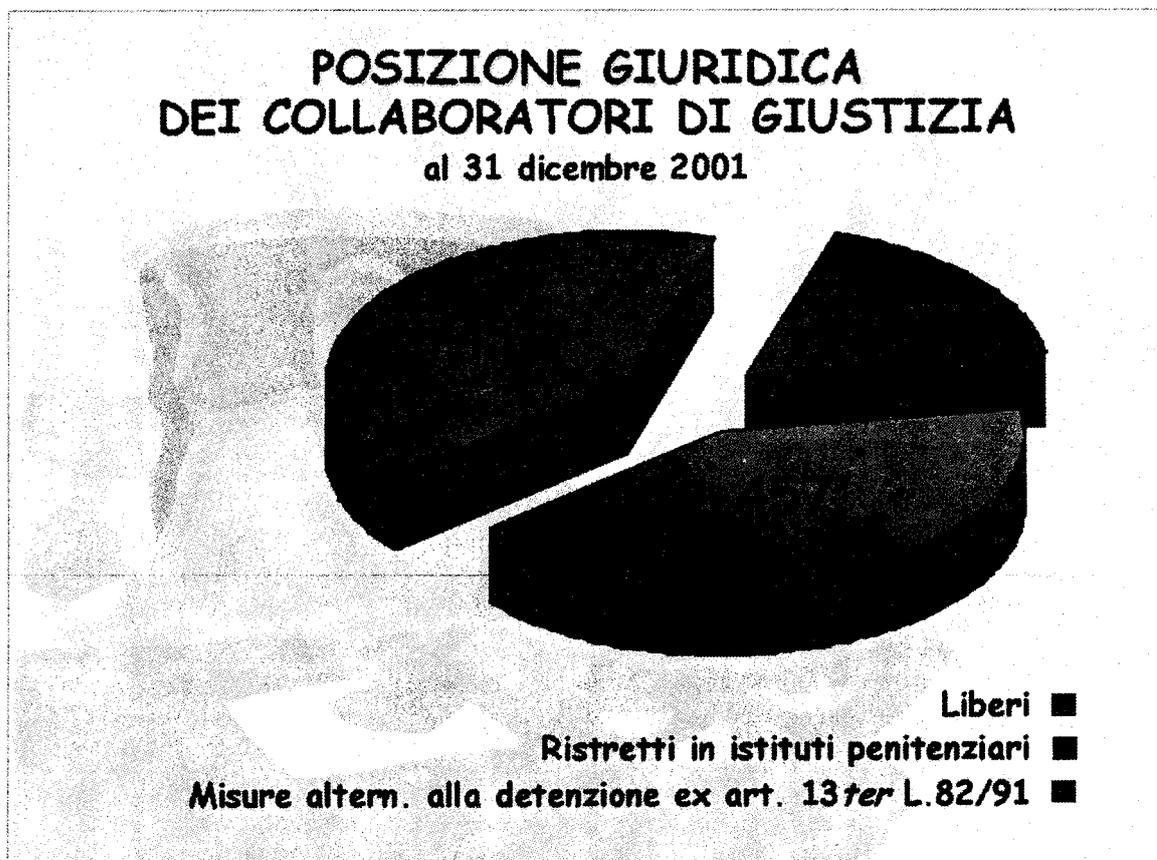
I beneficiari sono coloro che, in considerazione dell'elevato contributo reso con le loro dichiarazioni e del pericolo che ne deriva, non potranno uscire dal programma di protezione riprendendo la loro vera identità. Quest'ultima viene quindi cancellata, e con essa i rapporti giuridici ad essa riconducibili, in favore di una nuova.

Nel semestre oggetto della presente Relazione, la Commissione ha autorizzato l'avvio della procedura per **1** collaboratore e **8** familiari e **2** testimoni e **7** familiari.

Nello stesso periodo, il procedimento è stato completato, con la consegna dei nuovi documenti, nei confronti di **7** collaboratori e **22** familiari e di **1** testimone e **3** familiari.

c) *La detenzione e le speciali misure di protezione.*

Il grafico che segue rappresenta la posizione giuridica dei 1104 collaboratori della giustizia al 31 dicembre 2001.



I **451** collaboratori in stato di libertà non sono stati scarcerati in quanto titolari del programma di protezione, bensì in virtù della loro posizione processuale.

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

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

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

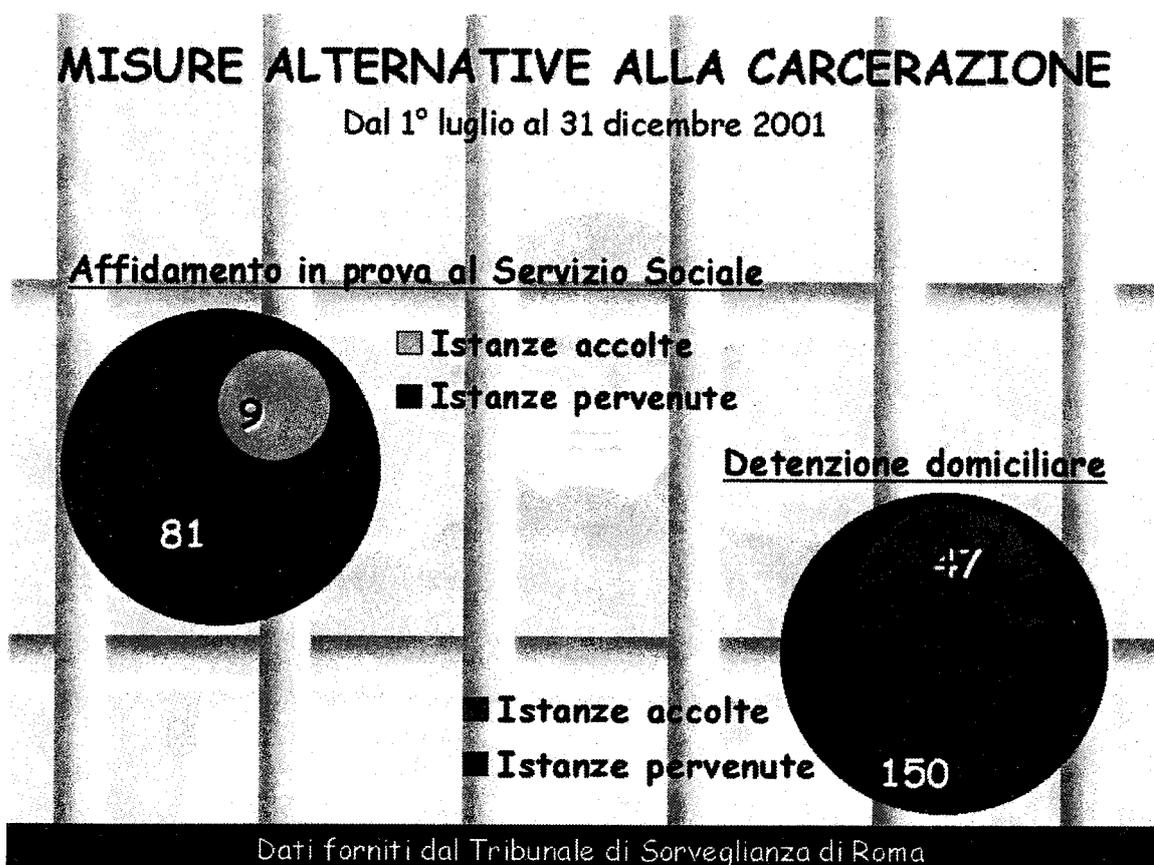
Si tratta infatti di strumenti di natura diversa: i primi riguardano il profilo giurisdizionale della collaborazione, le seconde quello della tutela e della sicurezza.

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

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

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

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



## CAPITOLO II

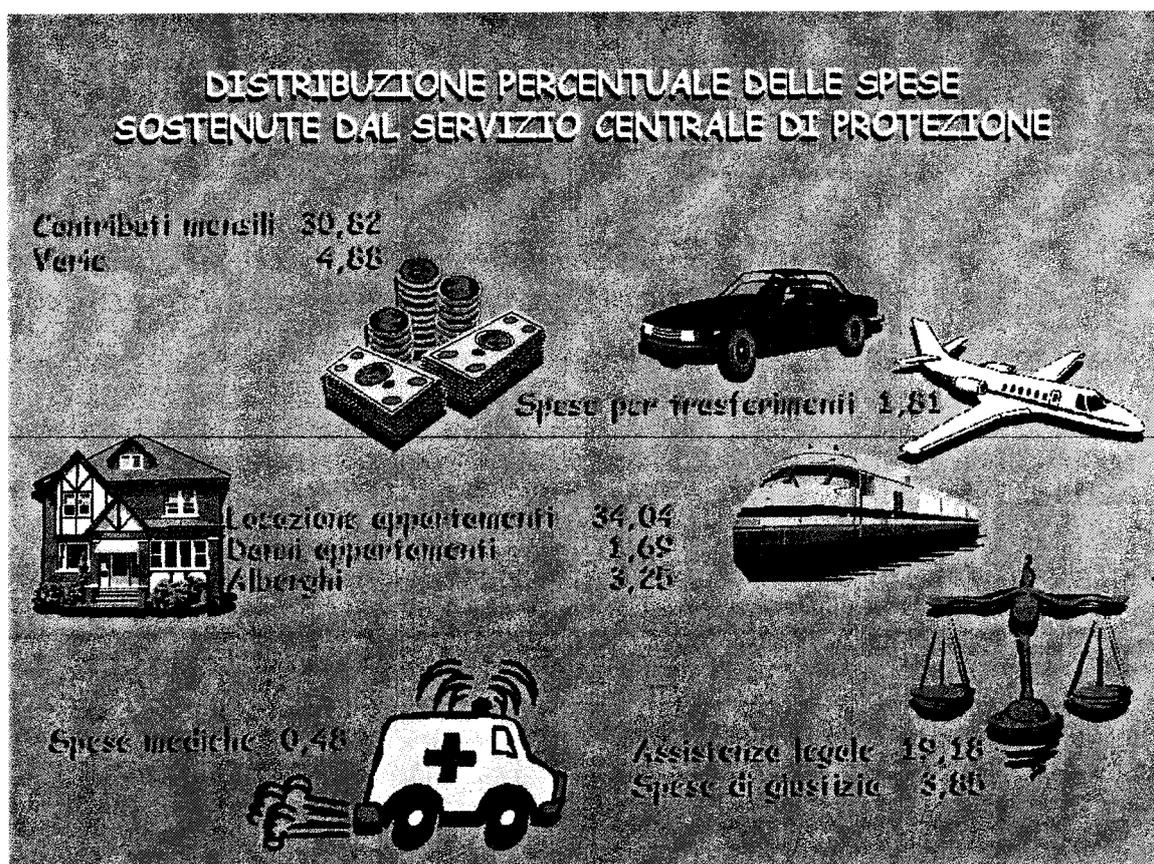
### L'ASSISTENZA

#### a) *L'assistenza economica.*

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

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

La ripartizione delle spese è indicata nel grafico seguente.



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*b) La sanità.*

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

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

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

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

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

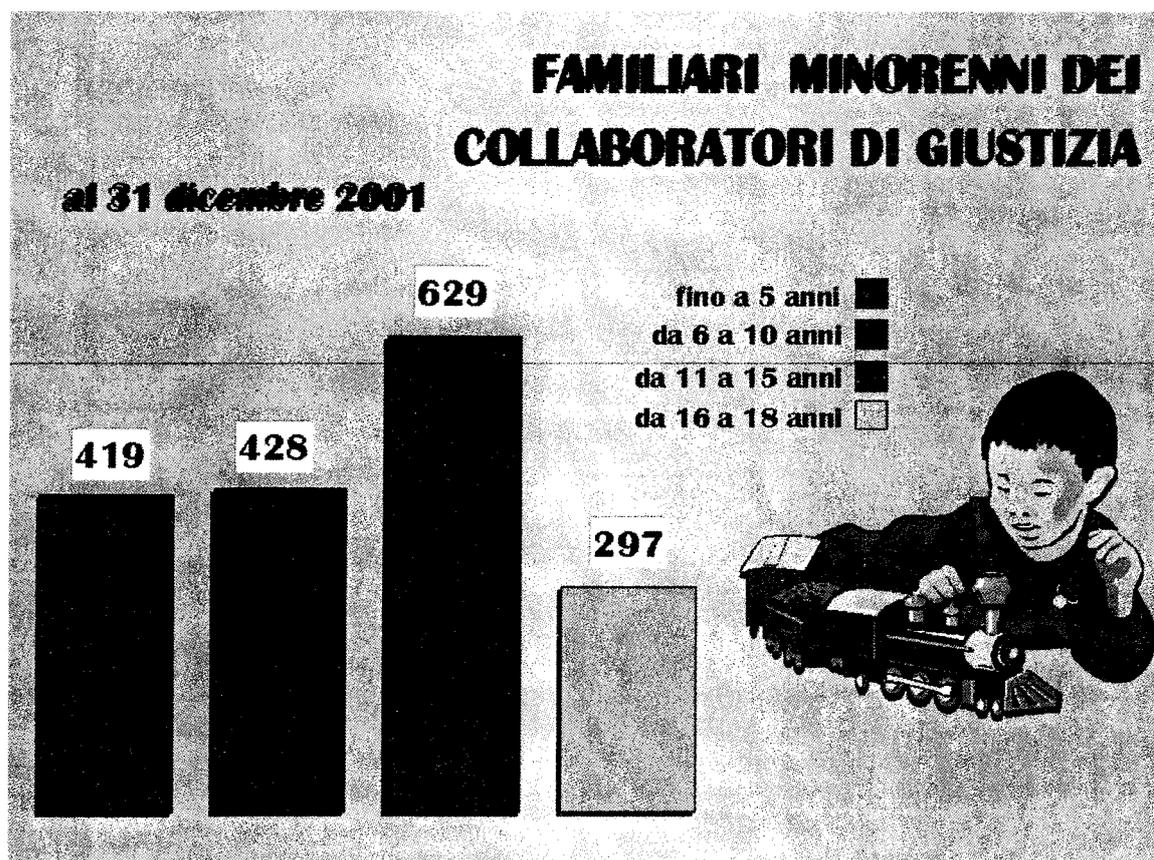
richiesta per problemi vari dovuti spesso a preesistenti disagi, acuiti dalle difficoltà di inserimento nelle località in cui erano stati trasferiti.

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

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

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

c) *I minori.*

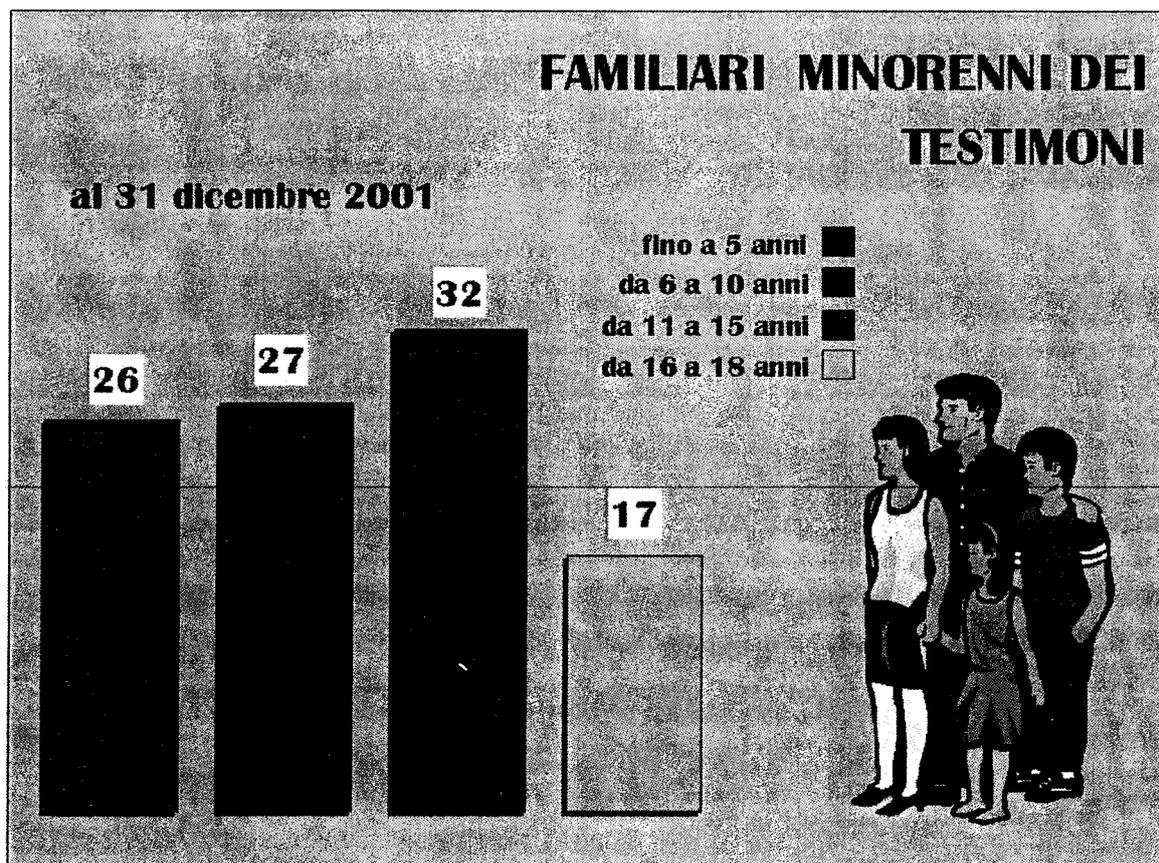


Al 31 dicembre del 2001, il sistema della protezione accoglieva complessivamente **1877** minori. Due di essi erano titolari di programma in quanto testimoni, mentre gli altri erano suddivisi fra **1773** congiunti di collaboratori e **102** di testimoni.

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

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

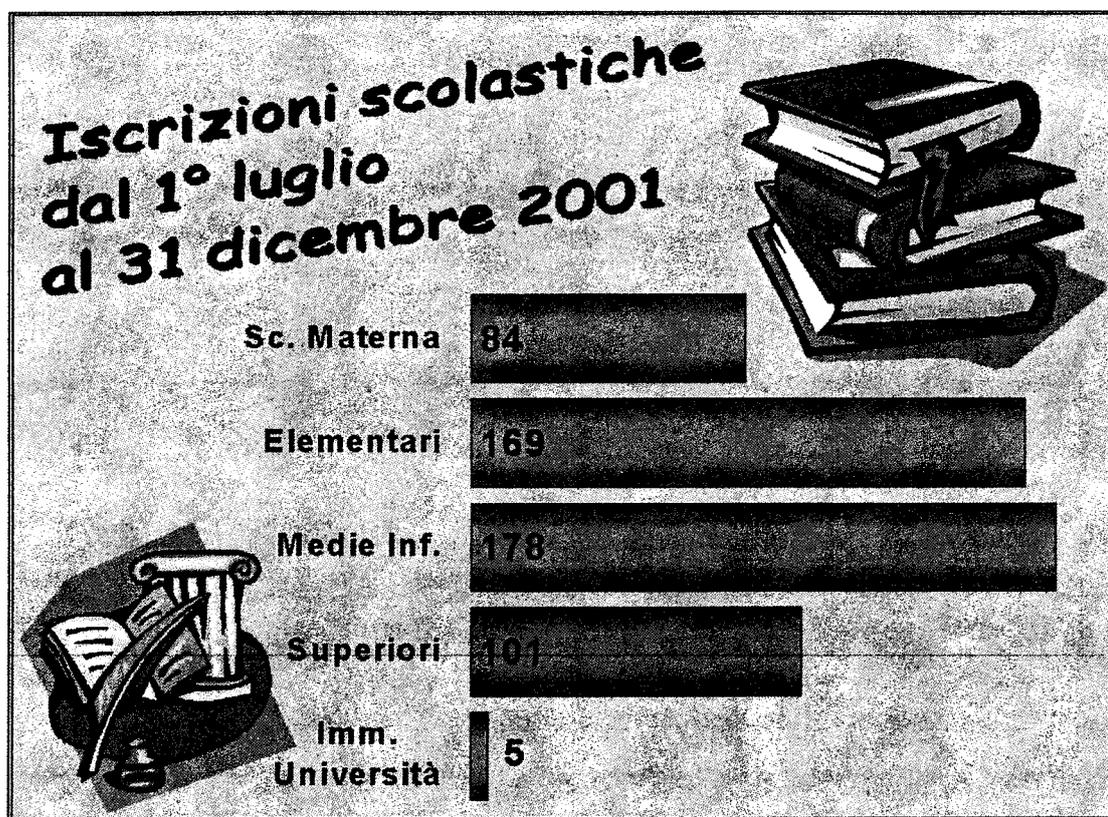
La fascia di età maggioritaria è quella tra i 10 e i 15 anni, con **629** familiari di collaboratori e **32** di testimoni. La meno numerosa è quella tra i 15 e i 18 anni (**297** familiari di collaboratori e **17** di testimoni).



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

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

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



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

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

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

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

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

*d) Gli interventi di reinserimento sociale.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPITOLO III

### LE REVOCHE DEI PROGRAMMI DI PROTEZIONE

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

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

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

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

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

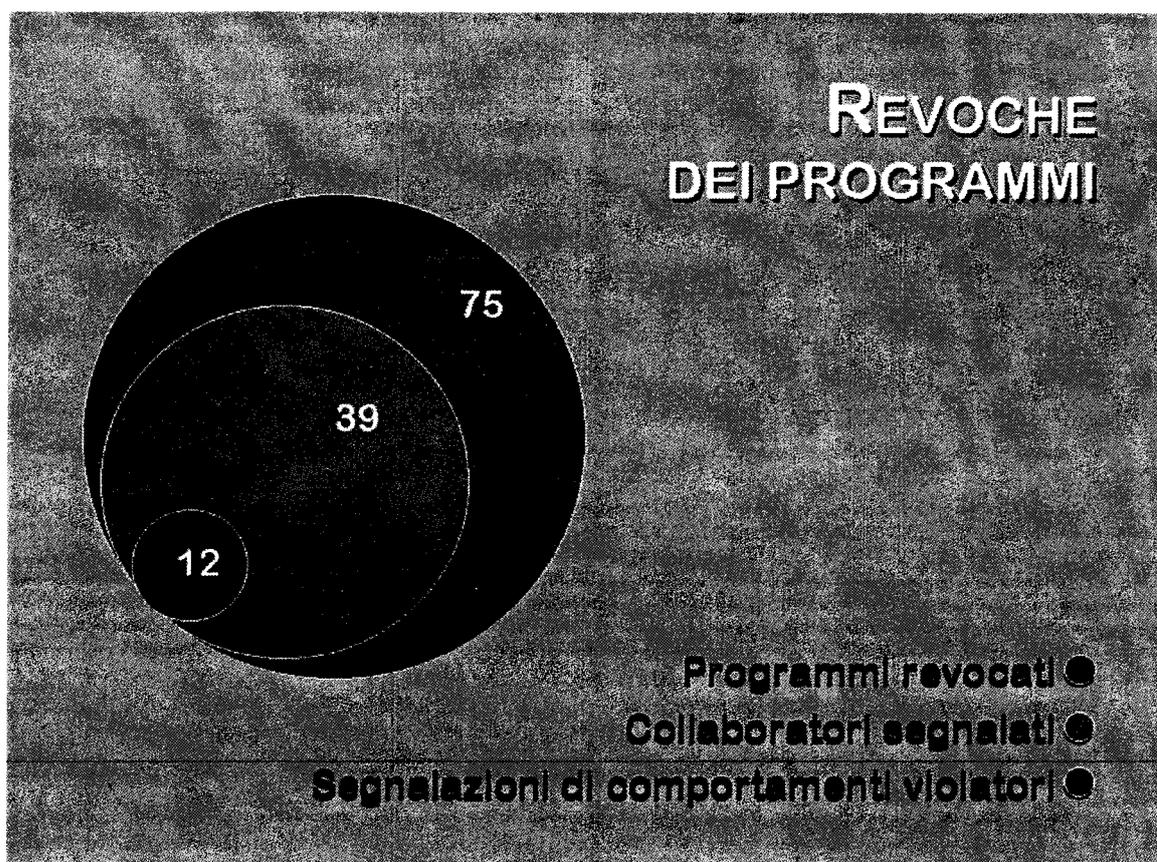
Tale sanzione non ha un carattere ciecamente punitivo, bensì ratifica una situazione di fatto: l'impossibilità di mantenere un programma di protezione basato sulla difesa della riservatezza dei beneficiari, se quest'ultima è vanificata dai loro comportamenti.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## CAPITOLO IV

### I TESTIMONI DI GIUSTIZIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

completamente nuove, che richiedono un periodo di rodaggio per raggiungere con pienezza i loro obiettivi. I risultati ottenuti in questi mesi fanno però ben sperare, soprattutto per lo sforzo di attenzione e disponibilità che la Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione stanno dedicando ai testimoni.

## CAPITOLO V

### L'ATTIVITÀ INTERNAZIONALE

L'esperienza acquisita dal nostro Paese consente a quest'ultimo di occupare una posizione di avanguardia nella protezione dei testimoni. Diversi Paesi, che in questo campo si stanno dotando, nell'ambito della sempre crescente cooperazione internazionale nella lotta al crimine organizzato, di strumenti legislativi ed operativi, si dimostrano interessati al sistema e alle procedure italiane, considerate ormai un punto di riferimento.

Viene quindi frequentemente richiesto, da parte di Paesi esteri ed organizzazioni internazionali, l'intervento di rappresentanti del Servizio Centrale di Protezione ad incontri e seminari sul tema della tutela ed assistenza ai testimoni.

È da menzionare, nel semestre cui la presente Relazione si riferisce, la partecipazione, nel mese di luglio, ad un seminario organizzato a Mosca sotto l'egida del Consiglio d'Europa.

Ad esso, la cui occasione concreta era la preparazione, da parte della Federazione Russa, di un progetto di legge nazionale sulla protezione delle vittime e dei testimoni, sono intervenute delegazioni di Germania e Gran Bretagna, oltre a funzionari parlamentari ed esponenti dei Ministeri della Giustizia e dell'Interno del Paese ospitante.

Nel successivo mese di ottobre, il Servizio Centrale di Protezione ha inviato, su invito degli organizzatori, un proprio esponente ad un seminario tenuto a Lubiana (Slovenia) nell'ambito del gemellaggio "Phare", patrocinato dall'Unione Europea, il cui scopo è fornire agli Stati in procinto di aderire all'Unione un supporto di conoscenze giuridiche ed esperienze pratiche per innovare i loro sistemi penali.

Al termine dei lavori, i curatori del progetto hanno redatto alcune raccomandazioni sulla protezione dei testimoni, da sottoporre al Parlamento sloveno per successive iniziative.

Il Servizio Centrale di Protezione ha inoltre avuto un ruolo di primo piano nell'organizzazione e nella conduzione di un seminario, svoltosi a Roma il 7 e 8 novembre 2001, sull'assistenza psicologica alle persone ammesse ad un programma di protezione.

L'iniziativa è stata condotta in collaborazione con EUROPOL ed ha visto la partecipazione di rappresentanti dei Paesi aderenti alla relativa convenzione e di alcuni Stati osservatori (Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca e Lettonia) nonché di una delegazione del Tribunale Penale Internazionale per i crimini di guerra nella ex Jugoslavia.

Sono intervenuti come relatori, oltre ai Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione, specialisti provenienti da Germania, Gran Bretagna e Stati Uniti.

I temi di discussione sono stati i problemi di adattamento dei testimoni e dei loro familiari, soprattutto minorenni, alle regole dei programmi di protezione e la gestione dei traumi e dello stress degli operatori di polizia in generale e di quelli addetti alla protezione in particolare.

## CAPITOLO VI

### I REGOLAMENTI DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE DI RIFORMA

La legge 13 febbraio 2001, n.45, prevede l'emanazione di diversi regolamenti di attuazione, che dovranno disciplinare sia i contenuti delle speciali misure e dei programmi di protezione, sia l'organizzazione dell'Ufficio preposto all'attuazione di questi ultimi, sia, infine, il complesso problema del sequestro e della confisca dei beni dei collaboratori della giustizia.

In sintesi, i Regolamenti attuativi sono i seguenti.

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. Decreto 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 collaboratore di giustizia e relativa

destinazione (art. 17 *bis*, comma 3, legge 82/1991, introdotto dall'art. 19 della legge 45/2001 )

5. Decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con quelli dell'Economia e Finanze, della Giustizia e della Difesa, di definizione della quota dei beni di cui al punto precedente, da destinare all'attuazione delle misure di protezione e di quella che confluirà nel Fondo di solidarietà per coloro che non hanno potuto ottenere altre forme di risarcimento (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).
6. 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).

I primi tre decreti sono stati delineati nelle loro linee fondamentali e sono in fase di definitiva stesura, per poi essere sottoposti alla concertazione con le Amministrazioni interessate.

Il Decreto di riorganizzazione del Servizio Centrale di Protezione formalizza la suddivisione in Uffici separati per la gestione dei collaboratori e testimoni, peraltro già operante nella pratica.

Viene mantenuta la sua struttura interforze e la collocazione all'interno del Dipartimento della Pubblica Sicurezza, nonché l'organizzazione periferica in Nuclei Operativi di Protezione con ambito operativo regionale.

Nel testo preliminare del Regolamento, è stata introdotta anche la previsione di 5 nuovi Nuclei da istituire in Sicilia, Campania, Calabria e Puglia. Tale progetto era già stato avviato allo scopo di creare strutture che si assumano la cura dei rapporti patrimoniali e giuridici delle persone protette costrette a lasciare le località d'origine.

Al momento attuale, tali oneri ricadono sugli Uffici territoriali del Governo e sulle Forze di Polizia locali, cosicché l'entrata in funzione dei nuovi Nuclei consentirebbe di liberare risorse da destinare al controllo e alla prevenzione sul territorio.

Il decreto Interno-Giustizia destinato a disciplinare il contenuto delle speciali misure di protezione, dei provvedimenti provvisori in via d'urgenza e i criteri dell'attività della Commissione Centrale distingue, nella versione preliminare attualmente redatta, le tipologie delle misure di protezione e gli Organi preposti alla loro applicazione.

Si hanno così, in sintesi:

1. le misure "di eccezionale urgenza" previste dal nuovo testo dell'art. 13, comma 1, della legge 82/1991. Si tratta di provvedimenti adottati dall'Autorità provinciale di pubblica sicurezza in situazioni particolarmente gravi che non consentono di attendere la decisione della Commissione sul piano provvisorio né, tantomeno, sulla proposta di programma. L'Autorità provinciale può essere autorizzata dal Capo della Polizia a ricorrere ai fondi per il finanziamento della protezione speciale. Questi provvedimenti hanno una durata estremamente limitata (prevedibilmente di pochi giorni) in quanto la legge impone alla Commissione di decidere sulle proposte di piano provvisorio di protezione entro la prima seduta successiva alla richiesta. La loro funzione, in linea di massima, è di assicurare, fornendo le necessarie disponibilità finanziarie alle Autorità Provinciali di pubblica sicurezza, la sussistenza degli interessati nelle more dell'adozione del piano provvisorio.
2. Il piano provvisorio di protezione (art. 13, comma 1, legge 82/1991). Esso viene adottato su espressa richiesta dell'Autorità proponente dalla Commissione Centrale in situazioni di particolare gravità. La sua attuazione sarà compito del Servizio Centrale di Protezione. Il piano ha una durata espressamente limitata: centottanta giorni, eventualmente prorogabili per il tempo strettamente necessario all'esame della proposta di speciali misure di protezione (la cui mancanza provoca la decadenza del provvedimento). I contenuti di massima del piano,

che verrà modulato a seconda dei singoli casi, sono la tutela e la vigilanza *in loco* o il trasferimento in località protette, la custodia in circuiti carcerari differenziati per i detenuti che iniziano a collaborare e le spese di alloggio e mantenimento degli interessati.

3. Le speciali misure di protezione (art. 13, comma 4, legge 82/1991) adottate dalla Commissione Centrale e determinate dal Prefetto del luogo in cui risiede il destinatario della proposta. E' anche previsto (art. 14, comma 1, legge 82/1991) un potere di coordinamento del Capo della Polizia tra Prefetti e Autorità di sicurezza nella fase della loro attuazione. Le speciali misure sono un'innovazione introdotta dalla legge di riforma, che ne indica i contenuti di massima: accorgimenti tecnici di sicurezza, anche nel circuito carcerario, misure per il trasferimento in Comuni diversi da quello di residenza, interventi contingenti di reinserimento sociale. La Commissione potrà decidere quali di questi interventi debbano essere adottati di volta in volta, in relazione ai singoli casi. Si tratta dunque di una sorta di programma "minore" da applicare prevalentemente nel luogo d'origine della persona protetta o tramite un trasferimento a breve distanza, senza utilizzare mezzi di copertura dell'identità. La decisione se adottare tali misure o lo speciale programma è affidata dalla legge alla Commissione Centrale (art. 9, comma 4, legge 82/1991) e dovrà essere valutata in base alla situazione di pericolo in cui i soggetti si trovano.
4. Il programma speciale di protezione adottato dalla Commissione Centrale in alternativa alle speciali misure. Il contenuto di massima del programma è stabilito dall'art. 13, comma 5, della legge 82/1991 e non differisce, nel complesso, da quello della disciplina preesistente. La sua esecuzione è affidata al Servizio Centrale di Protezione.

Il terzo decreto già predisposto per gli ulteriori adempimenti riguarda la conservazione e l'eventuale trasferimento in altra località del posto di lavoro occupato dalle persone sotto protezione. Il medesimo atto disciplina altresì la posizione dei minori.

Ai fini del mantenimento delle posizioni lavorative, il testo prevede il ricorso agli strumenti dell'ordinamento dell'impiego pubblico (comandi, aspettative) e privato (normative di settore, contratti collettivi nazionali di lavoro).

Vengono poi distinte le diverse posizioni, a seconda della natura pubblica o privata del posto di lavoro e della posizione dell'interessato nel sistema della protezione.

Sotto quest'ultimo profilo, si prevedono strumenti di intervento diversificati a seconda che il soggetto sia stato ammesso al piano provvisorio, in attesa di una valutazione più completa della sua collaborazione, o se goda delle speciali misure in ambito locale, o se sia stato ammesso al programma di protezione e quindi trasferito in via definitiva in altra località.

A tal fine, è opportuno ricordare che l'articolo 16 *ter*, punto *d*), della legge 82/1991, di nuova formulazione, prevede il diritto al collocamento in aspettativa retribuita dei testimoni che siano dipendenti pubblici.

Il testo del regolamento in questione contiene anche previsioni di massima per la salvaguardia dell'anzianità contributiva e per la "schermatura", nelle banche dati degli Enti interessati, delle sedi lavorative in cui le persone protette sono state trasferite.

La parte che si occupa della posizione dei minori nel sistema della protezione stabilisce la possibilità di intese tra il Servizio Centrale di Protezione e le Istituzioni scolastiche e di formazione professionale.

L'obiettivo di tali accordi è di garantire la riservatezza nelle iscrizioni e la riconversione con i nomi reali dei titoli di studio conseguiti con le generalità di copertura.

Viene inoltre prevista l'eventualità di ulteriori sinergie con gli Organi della giustizia minorile e le strutture pubbliche sul territorio per un'assistenza psicologica per le situazioni di disagio.

I Regolamenti sul versamento e il trasferimento dei beni all'Erario da parte dei collaboratori della giustizia e quello sulla successiva destinazione dei beni stessi sono attualmente in via di predisposizione a cura di un gruppo di lavoro interministeriale.

Si tratta di atti che presentano numerosi risvolti problematici. Il primo dei due dovrà contenere i criteri per il sequestro dei beni del collaboratore, secondo l'impegno da lui assunto ai sensi dell'articolo 12, punto *e*), della legge 82/1991.

Il secondo decreto concernente i beni dei collaboratori trova il suo fondamento nell'articolo 24, punto *b*), della legge 45/2001 sui collaboratori di giustizia.

Quest'ultima norma innova l'articolo 12 *sexies* della legge 7/8/1992, n.356, che prevede la confisca del denaro e dei beni dei condannati per associazione mafiosa e altri delitti di particolare gravità. In sostanza, è previsto che i beni confiscati possano essere devoluti, fatti salvi i risarcimenti alle persone offese dal reato, in parte al finanziamento del sistema della protezione e in parte alle elargizioni previste dalla legge 20/10/1990, n.302, per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. La determinazione di tali quote è affidata al menzionato decreto.

Esso presenta dunque connotati di particolare rilevanza sociale. Viene infatti toccato il delicato tema del risarcimento per le vittime dei reati di criminalità organizzata e terrorismo. E' anche introdotto il principio del ricorso ai patrimoni dei collaboratori per finanziare il sistema della protezione, in modo che questi ultimi contribuiscano alla loro tutela ed assistenza con il reimpiego da parte dello Stato dei capitali illecitamente accumulati.

I criteri di ripartizione tra queste due possibili sbocchi dei beni confiscati richiedono preliminarmente una valutazione accurata delle esigenze, per evitare sovrapposizioni con canali, stabiliti da altre norme, di destinazione dei beni.

## CONCLUSIONI

Il secondo semestre del 2001 ha dimostrato la complessiva vitalità del fenomeno della collaborazione con la giustizia. Le cifre di affluenza dei nuovi apporti collaborativi restano infatti notevoli.

Si è preferito puntare su una selezione rigorosa delle collaborazioni, sia attraverso la restrizione dell'area dei reati rilevanti, sia precisando alcuni criteri contenutistici delle dichiarazioni.

La scelta del Legislatore è quindi di riservare la protezione speciale ai casi in cui la portata dell'apporto collaborativo è di tale importanza da giustificare l'adozione di interventi complessi e diversificati.

Il sistema si caratterizza quindi per la sua funzione di gestire situazioni di questo tipo, nelle quali l'adozione di provvedimenti ordinari di sicurezza pubblica non sarebbe sufficiente.

Una scelta diversa è stata quella compiuta per i testimoni, per i quali il fondamento della proposta di speciali misure risiede nel pericolo che nasce dalla collaborazione. A differenza dei collaboratori, si prescinde dal tipo di delitto in relazione al quale la testimonianza è fornita; l'unico requisito richiesto è l'attendibilità di quest'ultima.

In sostanza, il testimone viene tutelato e assistito in quanto soggetto a rischio per una scelta di alto valore civico compiuta in condizioni ambientali difficili. La tipologia del reato oggetto della testimonianza passa quindi in secondo piano rispetto al pericolo che scaturisce da quest'ultima.

Nella realtà, i testimoni di giustizia finora approdati nel sistema della protezione riferiscono, analogamente ai collaboratori, su episodi ascrivibili a contesti di criminalità organizzata. Del resto, un pericolo di tale gravità ed attualità da non poter essere affrontato con mezzi diversi dalle speciali misure di protezione proviene, nella quasi totalità

dei casi, da gruppi criminali con una formazione stabile e un'elevata capacità ritorsiva. Quindi la capacità erosiva del fenomeno collaborativo nel suo complesso intacca, oggi come in passato, questo tipo di criminalità, che ha dimostrato una forte capacità di adattamento ai mutamenti sociali e di penetrazione nei settori economici.

Vi è anche un nuovo elemento di riflessione. I recenti e gravissimi eventi di matrice terroristica interna ed internazionale aprono scenari inquietanti, in cui l'acquisizione di rivelazioni di collaboratori e testimoni può assurgere a grande importanza. Sul piano delle reazioni giuridiche, le fattispecie dei reati di terrorismo, già compresi tra quelli rilevanti ai fini dell'ammissione alle speciali misure di protezione, hanno subito una ulteriore estensione con la modifica all'articolo 270 *bis* del Codice penale, introdotta dall'articolo 1 della legge 15 dicembre 2001, n.438 (disposizioni urgenti per contrastare il terrorismo internazionale).

L'estensione consiste nel considerare come associazione con finalità di terrorismo, ai fini della legge penale del nostro Paese, anche quella rivolta contro Stati esteri e Istituzioni internazionali. E' quindi possibile un ulteriore allargamento del fronte delle collaborazioni a questa categoria di fenomeni criminali.

In definitiva, il fenomeno della collaborazione non è in ristagno, ma mantiene tuttora viva la sua capacità strategica.

E' quindi essenziale che il sistema della protezione sappia dare adeguate risposte, attraverso un efficace coordinamento degli organismi coinvolti (Magistratura, Commissione Centrale, Autorità di polizia).

Sotto lo specifico profilo della tutela e dell'assistenza, sarà molto importante la funzione dei Prefetti, ai quali viene affidata l'attuazione delle speciali misure di protezione diverse dal programma.

Queste ultime, che costituiscono una delle maggiori novità della riforma, saranno infatti attuate nelle località di origine dei destinatari o, in alternativa, con spostamenti limitati in altri Comuni.

La natura delle speciali misure è dunque quella di uno strumento flessibile, da adattare alle situazioni individuali, mentre il programma di protezione, nato per fronteggiare le situazioni più gravi di pericolo, ha contenuti più estesi, quali, ad esempio, l'assistenza economica a carattere continuativo e la schermatura dell'identità.

E' prevedibile, nel futuro, soprattutto dopo l'approvazione del Regolamento che disciplina i vari tipi di misure, un crescente ricorso a quelle speciali attuate dai Prefetti in ambito prevalentemente locale.

La legge di riforma ha delineato queste ultime come una soluzione intermedia tra le tradizionali misure ordinarie di tutela e il programma speciale. L'obiettivo è quello di conferire una maggiore duttilità al sistema della protezione, evitando un'utilizzazione del programma dovuta, più che a ragioni di pericolo, alla mancanza di alternative efficaci.

I soggetti istituzionali coinvolti nelle varie fasi (propositiva, deliberativa, esecutiva) delle misure di protezione sono dunque chiamati non solo, come in passato, a stabilire se un soggetto possa o no entrare nel sistema; dovranno anche valutare e decidere sull'alternativa tra speciali misure e programma e modularne i contenuti che, soprattutto nel caso delle prime, presentano un notevole grado di flessibilità.

Tale alternativa potrebbe anche essere utilizzata in senso inverso: un soggetto sottoposto da tempo al programma speciale di protezione transiterebbe in tal modo, se la valutazione globale sulla collaborazione resa, sull'attualità del pericolo e sul processo di reinserimento sociale lo consente, nel regime delle misure speciali e non essere più gestito dal Servizio Centrale di Protezione, bensì dalle Autorità provinciali di Pubblica Sicurezza, con interventi assistenziali contingenti e mirati.

In conclusione, il sistema della protezione presenta, grazie al suo rinnovato assetto ordinamentale, la duplice possibilità di ricorrere alle speciali misure o al programma. E' quindi ragionevole prevedere che

questa accresciuta elasticità darà modo ad esso di mantenere la sua funzione, ormai generalmente riconosciuta, di importante dispositivo di contrasto al crimine organizzato.

