

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. XCI
n. 1

RELAZIONE

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

(Secondo semestre 2004)

*(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

(AMATO)

—————
Comunicata alla Presidenza il 19 ottobre 2006
—————

INDICE

PREMESSA	»	5
----------------	---	---

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ATTUALE

CAPITOLO I – Le proposte di protezione	»	9
CAPITOLO II – L'attività della Commissione Centrale	»	14
CAPITOLO III – I dati statistici	»	17

PARTE SECONDA

L'ESECUZIONE DELLE SPECIALI MISURE

CAPITOLO I – La tutela:		
a) Gli impegni di giustizia	»	27
b) La mimetizzazione anagrafica	»	28
c) I benefici penitenziari	»	30
CAPITOLO II – L'assistenza:		
a) Il sostegno economico	»	32
b) La tutela della salute	»	33
c) I minori	»	34
d) Una nuova vita: il reinserimento sociale	»	37
CAPITOLO III – Le violazioni del programma	»	40
CAPITOLO VI – I testimoni	»	42
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	45

PREMESSA

La presente Relazione semestrale al Parlamento sull'andamento delle speciali misure di protezione adottate in favore dei collaboratori e testimoni di giustizia analizza la situazione del settore nel secondo semestre del 2004.

In analogia alle precedenti versioni, viene illustrata in primo luogo la fase di accesso al sistema, con le proposte delle Autorità giudiziarie e l'attività della Commissione Centrale nell'ammissione e nella verifica dei programmi di protezione.

La parte successiva è dedicata alla composizione della popolazione protetta, compresi i familiari, per fasce di età, sesso e aree geo-criminali di provenienza.

Si passa quindi all'attività di gestione dei programmi di protezione, suddivisa per materie, dagli accompagnamenti per impegni di giustizia, alla mimetizzazione dell'identità, agli interventi di assistenza e reinserimento sociale.

Un capitolo è dedicato ai testimoni, la cui posizione, dopo l'entrata in vigore della legge 13/2/2001, n. 45, è stata diversificata da quella dei collaboratori di giustizia.

La Relazione si propone di presentare una sintesi esaustiva e supportata da dati oggettivi della situazione generale dei collaboratori e testimoni di giustizia nel secondo semestre del 2004, fornendo un panorama complessivo di questo settore, tuttora fondamentale nell'attività di contrasto dei più articolati fenomeni criminali.

PARTE PRIMA

LA SITUAZIONE ATTUALE

CAPITOLO I

LE PROPOSTE DI PROTEZIONE

Le proposte di piano provvisorio pervenute alla Commissione Centrale per le speciali misure di protezione da parte delle Autorità giudiziarie tra il luglio e il dicembre del 2004 ammontano a **40** in favore di altrettanti collaboratori di giustizia e a **9** per testimoni.

Il piano provvisorio di protezione, richiesto ai sensi dell'art. 13, comma 1, della legge 15/3/1991, n. 82, viene adottato quando la necessità di tutelare immediatamente l'incolumità dei soggetti che stanno iniziando un percorso di collaborazione o testimonianza è tale da prevalere temporaneamente sulla valutazione definitiva dell'utilità delle dichiarazioni.

L'Organo giudiziario che ha formulato la proposta avrà così modo di analizzare più approfonditamente il contenuto di queste ultime, prima di avanzare, eventualmente, una richiesta di speciali misure di protezione.

Il piano provvisorio costituisce quindi, nella maggior parte dei casi, la prima fase di ingresso nel sistema della protezione e anticipa, sostanzialmente, il programma definitivo.

In raffronto al primo semestre del 2004, il numero delle proposte riguardanti collaboratori resta sostanzialmente invariato (esse furono infatti 39) mentre si registra una diminuzione in quelle per i testimoni, passate da 12 a 9.

Quest'ultimo decremento non è tuttavia dimostrativo di un fenomeno tendenziale, se confrontato al dato complessivo del 2003, in cui i testimoni proposti furono 10 nell'intero arco dell'anno.

La media di ingresso nel sistema della protezione non si è discostata, nel semestre in esame, da quella, ormai stabilizzata negli ultimi anni, di un nuovo collaboratore o testimone ogni tre giorni e mezzo.

Il fenomeno della collaborazione con la giustizia è dunque ancora vivo e vitale, soprattutto per merito della capacità del sistema della protezione, nelle sue varie componenti istituzionali, di costituire un'alternativa credibile nel garantire sicurezza e una vita futura nella legalità.

Per quanto riguarda la provenienza delle proposte di piano provvisorio per testimoni, il maggior numero di esse proviene dalla Procura della Repubblica di Napoli, che ne ha presentate 4, mentre le altre provengono da Bari, Palmi, Palermo, Messina e Gela (una ciascuno).



Nel primo semestre del 2004, i testimoni furono proposti dalle Autorità giudiziarie di Torre Annunziata (5, tutti nell'ambito della medesima vicenda criminosa), Bari (3), Napoli (2), Reggio Calabria e Catanzaro (1 a testa).

La Procura di Napoli è, come si era già verificato nel primo semestre 2004 e in quelli precedenti, l'Ufficio dal quale provengono più proposte per collaboratori: ben 18, in raffronto alle 12 del precedente periodo.

Le altre proposte sono distribuite in maniera omogenea tra le Procure di Reggio Calabria (3), Catania, Catanzaro, Salerno, Lecce e Milano (2 ciascuna). Le rimanenti 9 sono ripartite, nella misura di una ciascuna, fra diverse Autorità giudiziarie.

Nel precedente semestre, le richieste per collaboratori erano giunte perlopiù, a parte Napoli, da Bari (10), Catania (6) e Catanzaro (3).

Tra il mese di luglio e quello di dicembre del 2004, sono state anche presentate 2 proposte di speciali misure di protezione per testimoni (una dalla Procura di Marsala e una da quella di Palermo) e 29 per collaboratori.

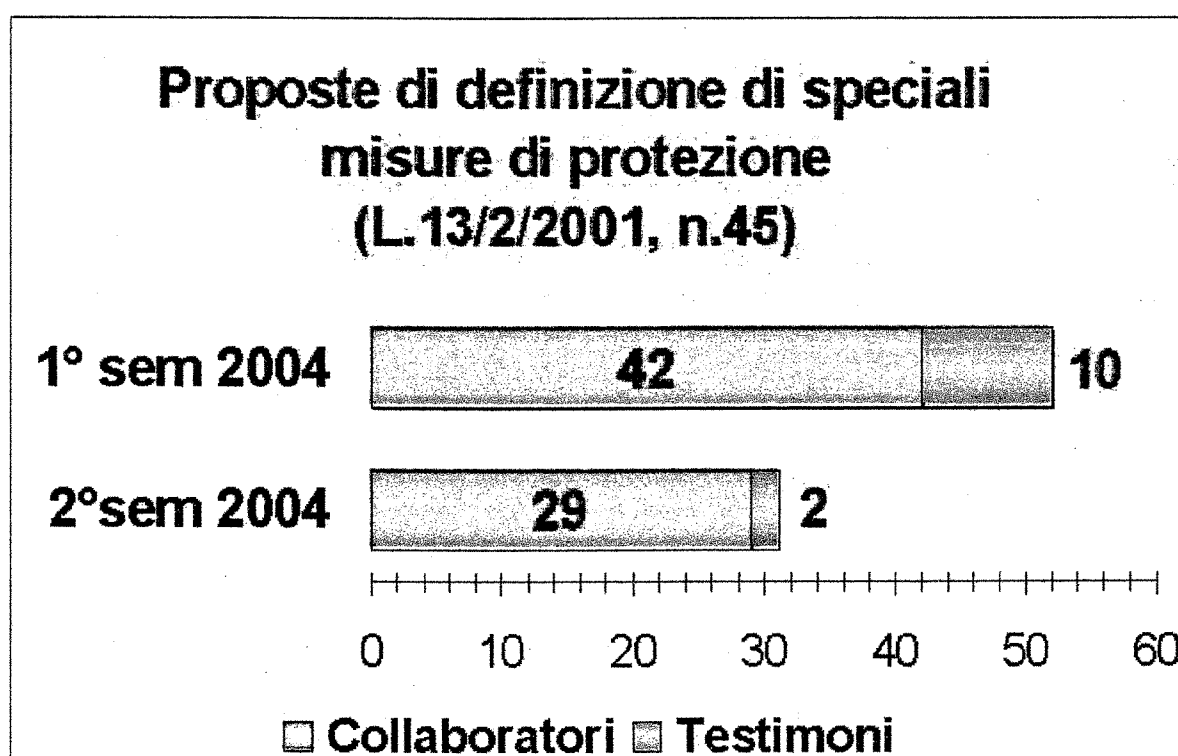
Le Autorità giudiziarie che hanno inviato il maggior volume di richieste per questi ultimi sono Bari (9), Napoli (8), Catania e Salerno (3 ciascuna) e Catanzaro (2).

Tot.		Collaboratori	Testimoni
9	Bari	9	
8	Napoli	8	
3	Catania	3	
3	Salerno	3	
2	Catanzaro	2	
1	Marsala		1
1	Palermo		1

Nel precedente semestre, le proposte di speciali misure per collaboratori provenivano da Napoli (16), Catania (10), Milano e Catanzaro (3 a testa).

Sempre nel primo semestre del 2004, le stesse proposte relative a testimoni erano state inviate da Torre Annunziata (7), Napoli, Catanzaro e Reggio Calabria (una a testa).

Per una migliore comprensione del dato, va specificato che la quasi totalità di dette richieste si riferiscono a soggetti già sottoposti al piano provvisorio di protezione in virtù di richieste pervenute antecedentemente al luglio 2004.

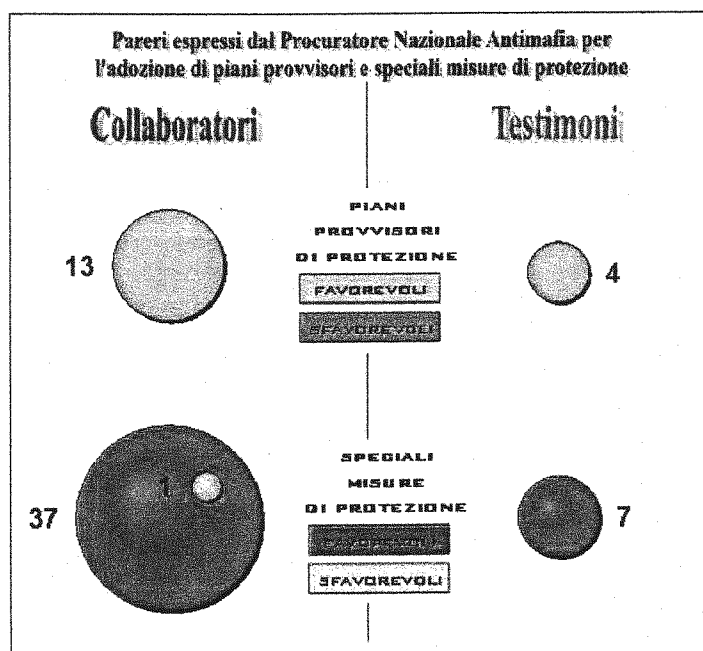


Le Autorità giudiziarie hanno quindi ritenuto che le loro dichiarazioni, e il pericolo cui erano esposti, fossero tali da giustificare una trasformazione del piano provvisorio (la cui durata è circoscritta, salvo proroghe espresse, a sei mesi) in un programma definitivo di protezione.

Nel secondo semestre del 2004, si è confermata l'importanza rivestita dai pareri rilasciati dal Procuratore Nazionale Antimafia in merito alle proposte di speciali misure di protezione.

Essi ammontano a **13** su altrettante proposte di piano provvisorio relative a collaboratori di giustizia (a paragone dei 29 del semestre precedente) e a **4** per testimoni (a fronte dei 13 riferiti allo stesso periodo).

Il Procuratore Nazionale Antimafia ha inoltre espresso **37** pareri positivi (rispetto ai 46 del periodo gennaio-giugno 2004) su proposte di speciali misure di protezione per collaboratori. In un solo caso, il parere è stato negativo.



Nello stesso periodo, sono stati forniti **7** pareri favorevoli su analoghe proposte per testimoni (numero invariato rispetto al precedente semestre).

CAPITOLO II

L'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE CENTRALE

Nel secondo semestre del 2004, la Commissione Centrale per la definizione e applicazione delle speciali misure di protezione ha tenuto **28** riunioni.

In questo periodo, sono state deliberate le ammissioni al piano provvisorio di protezione per **2** testimoni e **39** collaboratori.

Va precisato che 4 tra questi ultimi erano stati originariamente proposti dall' Autorità giudiziaria come testimoni, ma sono stati ammessi al piano provvisorio in qualità di collaboratori a seguito di ulteriori approfondimenti della loro posizione processuale.

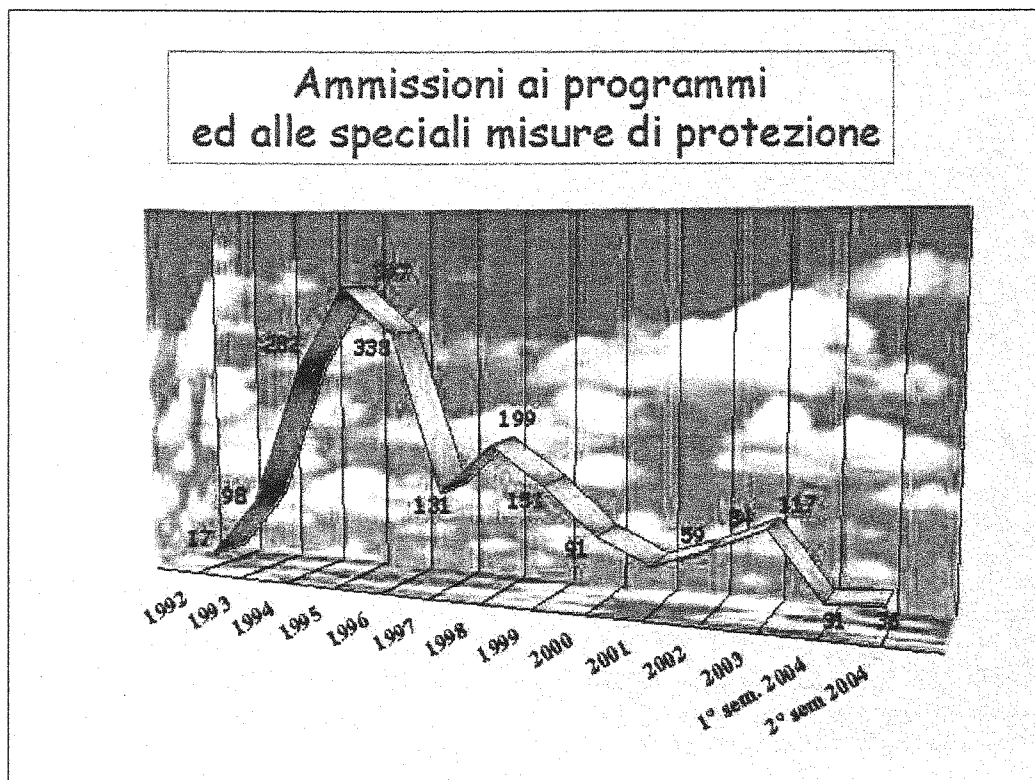
Nel precedente semestre, i collaboratori ammessi furono 43 e i testimoni 7.

In due casi, che vedevano come protagonisti un collaboratore e un testimone, la Commissione ha respinto la richiesta di piano provvisorio, cosa che, nei primi sei mesi del 2004, era accaduta per 4 testimoni e un collaboratore.

Per quanto riguarda le ammissioni alle speciali misure di protezione, esse hanno interessato **5** testimoni (rispetto agli 8 del primo semestre) e **31** collaboratori (a fronte di 23).

Sono state **5** le decisioni di rigetto assunte dalla Commissione relative a proposte di speciali misure per collaboratori, a paragone delle 10 applicate nei primi sei mesi del 2004, mentre non vi è stata alcuna decisione negativa sulle ammissioni di testimoni.

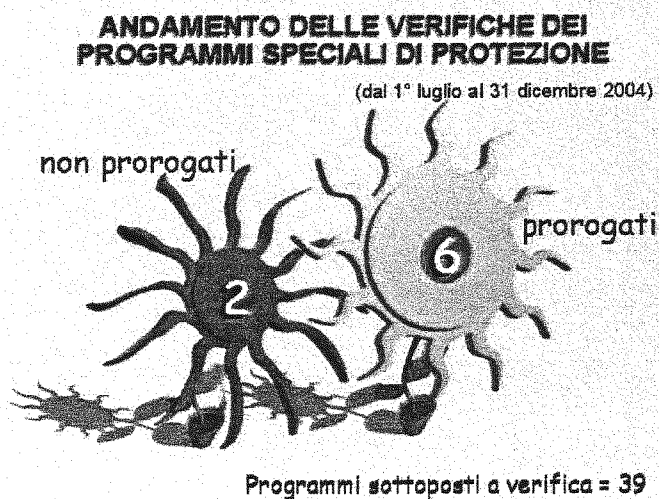
La Commissione ha rivolto una particolare attenzione all'attività di verifica del programma di protezione, la cui finalità è il controllo del loro stato di attuazione e della permanenza dei presupposti della loro adozione.



Tale attività si è tradotta in un monitoraggio di vari elementi, tra cui spiccano i pareri delle Autorità giudiziarie sullo stato dei procedimenti in cui le dichiarazioni sono rese e sulla permanenza e il livello del pericolo per gli interessati, nonché le relazioni del Servizio Centrale di Protezione sulla loro osservanza delle regole del programma.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, sono stati sottoposti a tale verifica **39** programmi di collaboratori.

Tra essi, **6** sono stati ulteriormente prorogati dalla Commissione, che in altri **2** casi ha revocato il



programma per comportamenti lesivi delle sue regole da parte dei destinatari. Per altri **30** programmi, detto Collegio ha deliberato il ricorso alla capitalizzazione delle misure di assistenza, consentendo agli interessati di uscire dalla protezione con un contributo economico per il loro reinserimento sociale, mentre in un solo caso è stata adottata una decisione di non proroga senza erogazione della capitalizzazione.

Per quanto riguarda i testimoni, la Commissione ha deliberato in **6** casi la non proroga del programma, con contestuale erogazione della capitalizzazione.

Un programma di protezione non è stato prorogato, per violazioni comportamentali del testimone.

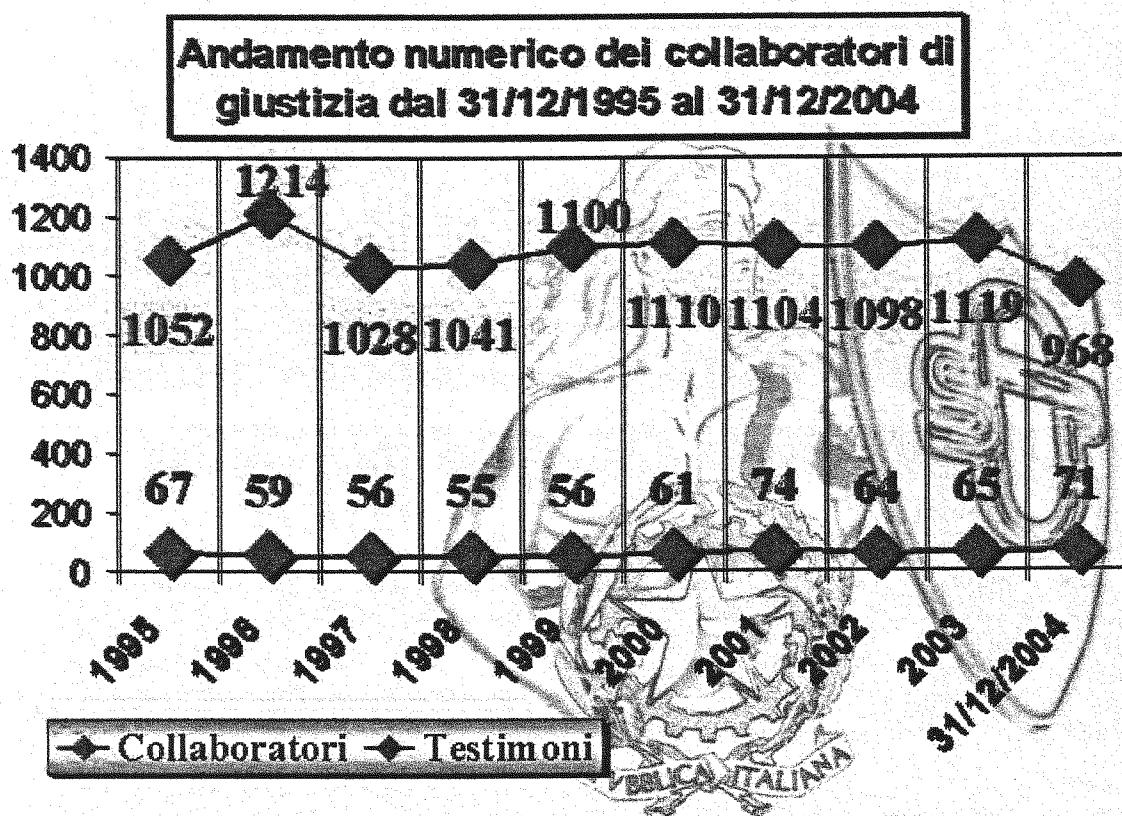
Nel semestre in esame, inoltre, **26** programmi per collaboratori e uno per testimoni sono stati estesi, su proposta dell'Autorità giudiziaria basata su sopravvenute esigenze di sicurezza, ad altri congiunti non inclusi nella proposta originaria.

Sono stati, viceversa, **15** i programmi per collaboratori in cui si è assistito ad una riduzione dei familiari originariamente presenti, a causa della volontà di alcuni di loro di rinunciare alle misure di protezione.

CAPITOLO III

I DATI STATISTICI

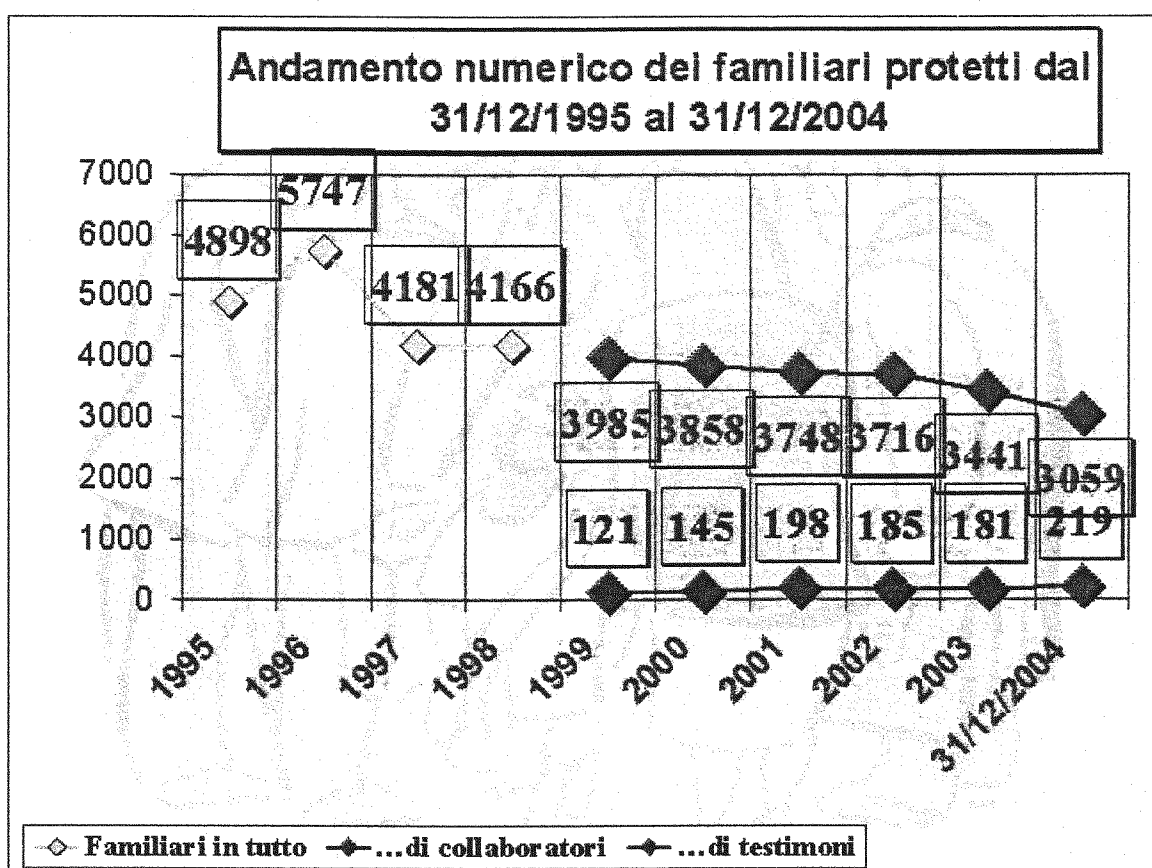
Al 31 dicembre 2004, erano sottoposti ai provvedimenti di protezione speciale **968** collaboratori di giustizia, rispetto ai 1112 del precedente semestre.



Alla stessa data, i testimoni sotto protezione raggiungevano la cifra di 71, uno in più rispetto al 30 giugno 2004.

Nel medesimo periodo, i congiunti dei collaboratori sono diminuiti da 3338 a 3059, mentre quelli dei testimoni sono passati da 206 a 219.

Il numero complessivo delle persone sotto protezione alla fine del 2004 era dunque di 4317 unità, a paragone delle 4726 del precedente semestre.



Il dato più evidente è il decremento del numero dei collaboratori, che per la prima volta sono scesi sotto le mille unità, mentre quello dei testimoni è stabile con una leggera tendenza all'aumento.

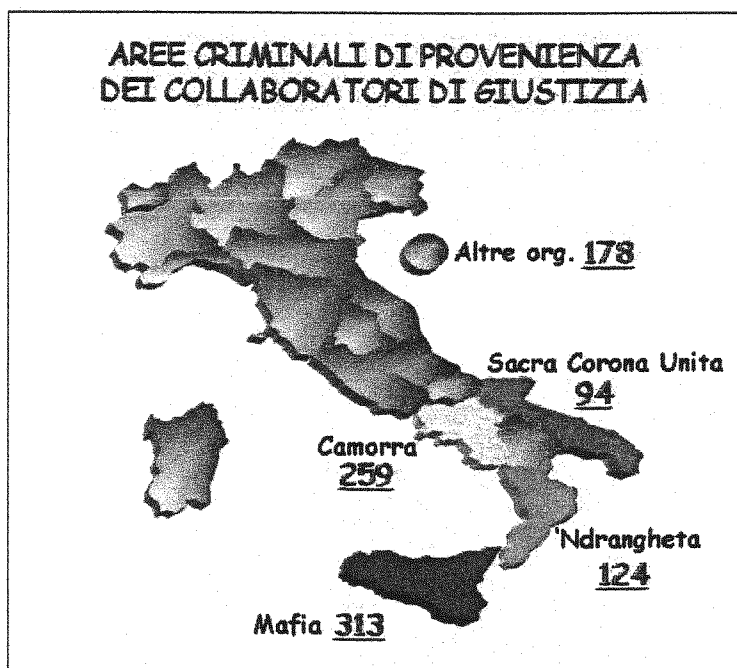
Il decremento dei collaboratori non va interpretato come un progressivo affievolimento di nuove ammissioni. Si è già dato atto, in altra parte della presente Relazione, che il numero di proposte di piano provvisorio è aumentato, rispetto al semestre precedente, sia pure di una sola unità.

Esso è dovuto alle capitalizzazioni deliberate nel corso del 2004 (ben 166 nel primo semestre e 30 nel secondo) che hanno permesso l'uscita progressiva dal sistema di molti collaboratori che avevano ormai

completato i loro impegni processuali e il cui percorso di reinserimento sociale nelle località in cui erano stati trasferiti era in fase di positiva evoluzione.

In quanto al calo dei familiari dei collaboratori, esso è in linea con la tendenza degli ultimi anni, favorita anche dall'entrata in vigore della legge 13/2/2001, n. 45, di riforma della protezione, che ha sostanzialmente circoscritto, pur lasciando spazio a valutazioni legate ai singoli casi, il programma di protezione alla famiglia nucleare dell'interessato.

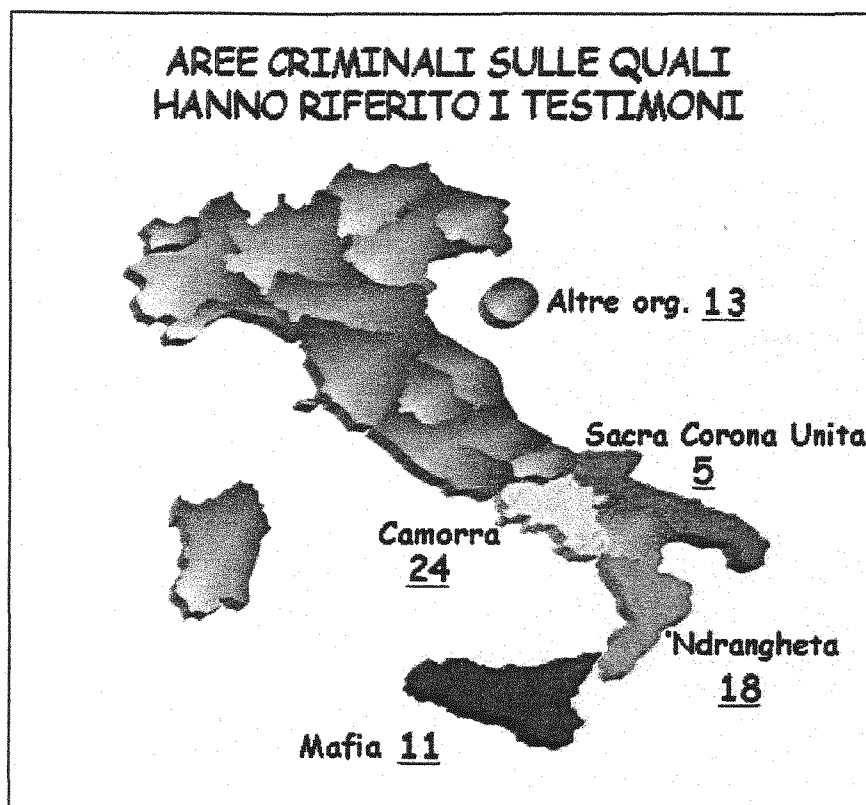
In relazione alla composizione dei collaboratori (925 uomini e 43 donne) prevalgono quelli provenienti dall'area mafiosa (313, rispetto ai 389 del precedente semestre), seguiti dagli appartenenti ad organizzazioni camorristiche, passati da 258 agli attuali 259.



Gli appartenenti alla 'ndrangheta sono 124 (nel semestre precedente erano 152) mentre quelli della Sacra Corona Unita sono passati da 105 agli attuali 94. I collaboratori riconducibili ad organizzazioni criminali di vario genere e matrice sono 178, in raffronto ai 208 del primo semestre del 2004.

Tra i 71 testimoni, suddivisi in 40 uomini e 31 donne, prevalgono invece quelli che hanno reso dichiarazioni su attività camorristiche (24, a paragone dei 20 del primo semestre 2004). Nel medesimo periodo, i testimoni per fatti di 'ndrangheta sono passati da 19 agli attuali 18, e quelli di mafia da 12 a 11.

Per quanto riguarda la Sacra Corona Unita, i testimoni sono 5, con aumento di un'unità rispetto al precedente semestre, mentre quelli di aree criminali eterogenee sono diminuiti da 15 a 13.



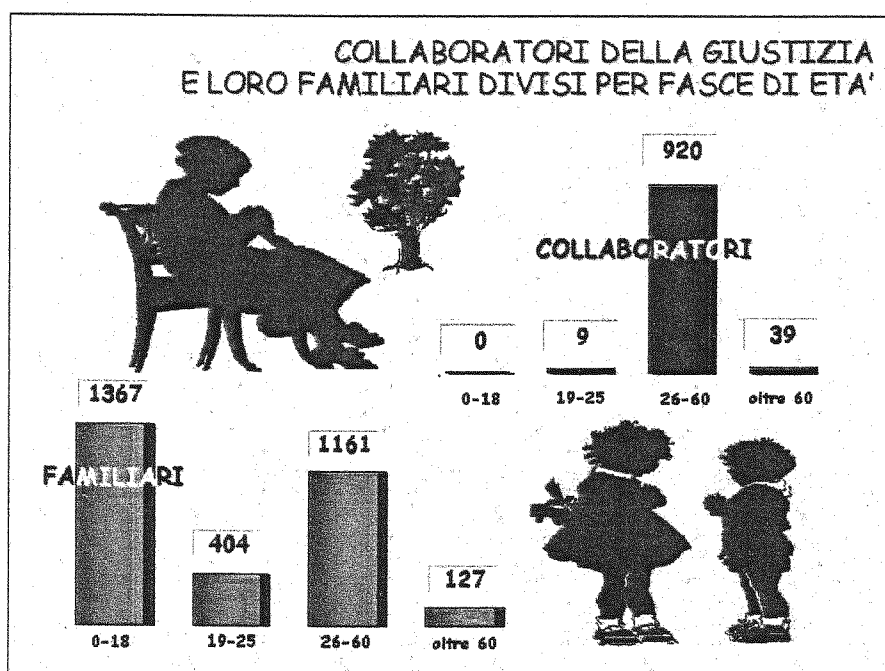
Distinzione per sesso al 31/12/2004				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	304	9	8	3
Camorra	251	8	13	11
Ndr	116	8	10	8
S.C.U.	88	6	4	1
Altre	166	12	5	8
Tot.	925	43	40	31
Familiari	1152	1907	94	125

Sotto il profilo della suddivisione per sesso, i collaboratori sono ripartiti in 925 uomini e 43 donne. Il gruppo più numeroso tra i primi è quello riferibile a organizzazioni della mafia siciliana (304 persone) seguito dalla camorra (251). Al terzo posto, sono situati i soggetti

provenienti da clan criminali eterogenei (166), che precedono quelli della 'ndrangheta (116) e della Sacra Corona Unita (88).

Diversa è la composizione delle 43 collaboratrici donne, tra le quali prevalgono quelle provenienti da gruppi criminali diversificati rispetto alle organizzazioni criminali classiche. Esse sono infatti 12, a fronte di 9 provenienti dalla mafia siciliana, 8 ciascuna da camorra e 'ndrangheta e 6 dalla Sacra Corona Unita.

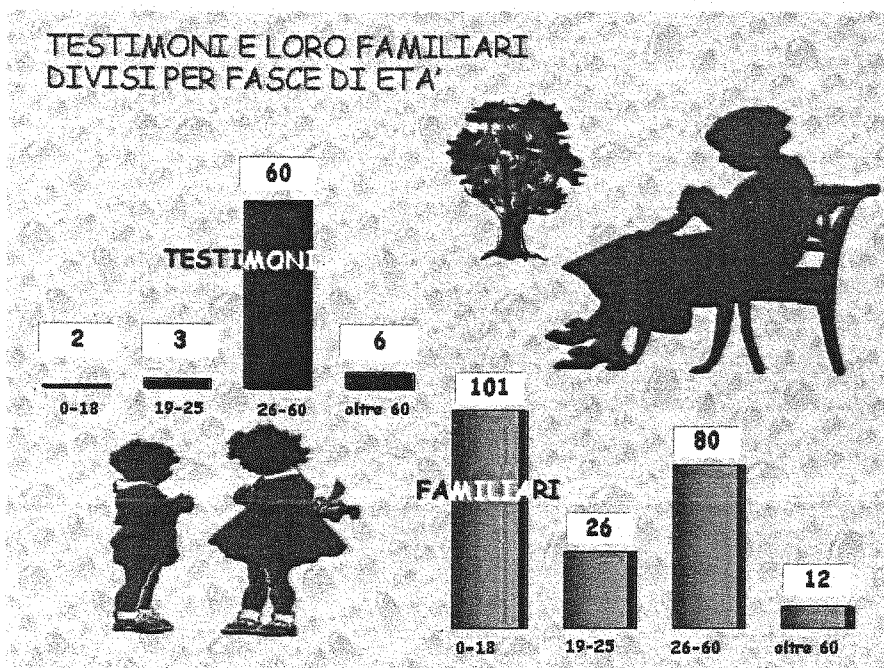
Tra i testimoni, il rapporto tra sessi è più equilibrato rispetto ai collaboratori (40 uomini e 31 donne). E' interessante notare che in entrambi i sessi la componente più numerosa è quella dei testimoni di camorra (13 uomini e 11 donne). I testimoni di 'ndrangheta sono presenti con 10 uomini e 8 donne, e quelli di mafia con 8 uomini e 3 donne. Per quanto riguarda la Sacra Corona Unita, i maschi sono 4, a fronte di una sola donna, mentre i restanti 5 uomini e 8 donne hanno testimoniato su altri fenomeni criminali.



La suddivisione per età mostra che la maggior parte dei collaboratori uomini ha tra i 40 e i 60 anni (529 su 925), seguito da quello tra i 26 e i 40 anni (351).

Diverso è il discorso per le collaboratrici donne. Il gruppo più numeroso (29 su 43) ha infatti fra i 26 e i 40 anni, mentre sono 11 i soggetti di età compresa tra i 40 e i 60.

Tra i testimoni maschi, prevale la fascia di età tra i 40 e i 60 anni (22 su 40), diversamente dalle donne, tra le quali è più numerosa quella tra i 26 e i 40 (14 su 31).



Degni di interesse per le strategie di contrasto ai collegamenti transnazionali delle associazioni criminali sono anche i dati sui collaboratori e testimoni extracomunitari che rendono dichiarazioni alle Autorità italiane e sono quindi inseriti in programma di protezione. Al 31 dicembre 2004, in questa categoria figuravano **18** collaboratori rispetto ai 20 del precedente semestre.

Tra essi, erano annoverati 7 cittadini di Paesi africani, 3 colombiani, 2 cinesi, 2 ucraini, un croato, un turco, un albanese e un montenegrino.

I testimoni extracomunitari sono invece **4**, tre dei quali donne (una proviene dalla Repubblica Ceca, mentre le altre due sono di nazionalità russa e albanese). Russo è anche l'unico testimone di sesso maschile.

Per quanto riguarda i familiari sotto protezione, al 31 dicembre 2004 essi ammontavano a 1152 uomini e 1907 donne per i collaboratori e 94 uomini e 125 donne per i testimoni.

Tra di essi, 1468 erano minorenni, ripartiti tra 1367 congiunti di collaboratori (654 maschi e 713 femmine) e 101 di testimoni (53 maschi e 48 femmine).

PARTE SECONDA

L'ESECUZIONE DELLE SPECIALI MISURE

CAPITOLO I

LA TUTELA

a) Gli impegni di giustizia

Nel periodo tra il 1 luglio e il 31 dicembre 2004, le Forze di Polizia territoriali hanno effettuato, sotto il coordinamento del Servizio Centrale di Protezione, **6374** accompagnamenti per impegni di giustizia di collaboratori, rispetto ai 7538 del precedente semestre. In **1032** casi, è stata utilizzata la videoconferenza, che, nei primi sei mesi del 2004, venne impiegata 1332 volte.

Nel medesimo periodo, sono stati effettuati **112** servizi dello stesso tipo in favore di testimoni, tra i quali **7** in videoconferenza (nel semestre precedente, furono 120, con 4 videoconferenze).

Il calo rispetto al precedente semestre è spiegabile con l'incidenza dei mesi di luglio e agosto, in cui l'attività processuale subisce un forte rallentamento, che si riflette sugli impegni dibattimentali.

Dei predetti accompagnamenti, 3525 sono stati portati a termine dall'Arma dei Carabinieri, 1678 dalla Polizia di Stato e 1171 dalla Guardia di Finanza.

Le cifre indicate lasciano intuire lo sforzo imponente profuso in fase organizzativa dal Servizio Centrale di Protezione e applicato dalle Forze di Polizia in un'attività cruciale per il buon andamento dei processi in cui sono impegnati collaboratori e testimoni di giustizia.

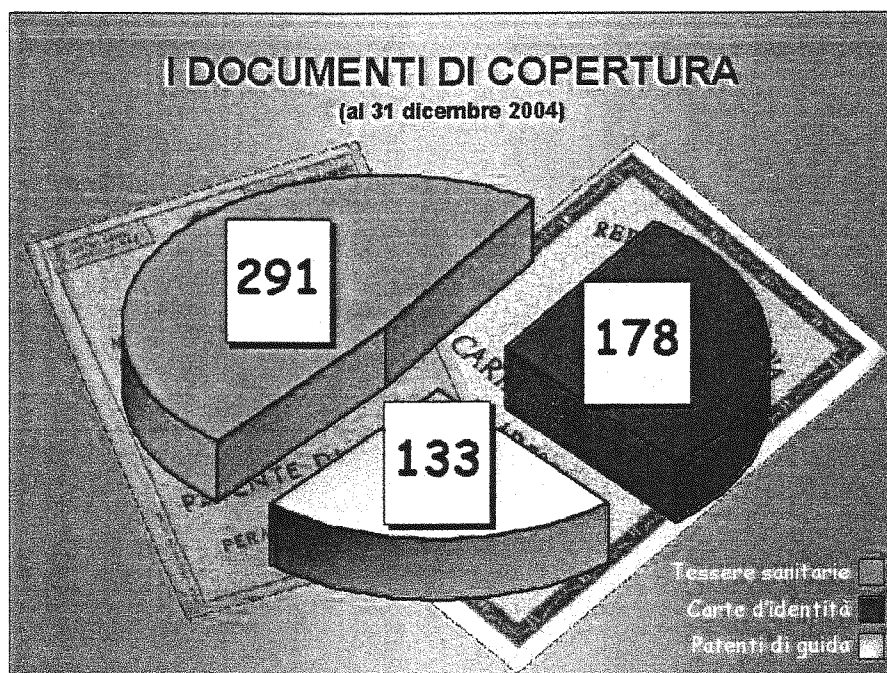
Tale impegno è imponente anche per l'impiego di risorse umane, in quanto ciascun accompagnamento richiede, in media, l'utilizzazione di due operatori, e per le spese di missione e lavoro straordinario del personale, che sono imputate ai capitoli di bilancio ordinari delle Forze di Polizia.

In futuro, è auspicabile, sotto il profilo della sicurezza, un crescente e costante impiego delle videoconferenze. Esse infatti possono essere effettuate in siti lontani dalla sede logistica del dibattito, che si svolge quasi sempre nella Regione d'origine della persona protetta.

In tal modo, si ridurrebbe la misura degli spostamenti sul territorio e si eviterebbe il rientro di queste ultime e del personale di scorta nelle località di origine, dove è più forte la pressione delle organizzazioni criminali.

2) La mimetizzazione anagrafica

Nel secondo semestre del 2004, il Servizio Centrale di Protezione ha rilasciato alle persone sottoposte a programma speciale **602** documenti con identità di copertura secondo le modalità previste dall'art. 13, comma 10, della legge 15/3/1991, n. 82, suddivisi secondo le tipologie del grafico che segue.



I documenti di copertura, che vengono utilizzati, con alcune limitazioni, dagli interessati per tutta la durata del programma, previa consegna al Servizio Centrale di Protezione di quelli con le generalità reali, hanno la funzione essenziale di mantenere riservate le vere identità

dei titolari, permettendo a questi ultimi e ai loro familiari di condurre una normale vita di relazione.

Nel medesimo periodo, sono state rinnovate, a cura del citato Servizio, **255** carte di identità con nominativi reali giunte alla naturale scadenza.

E' anche proseguita, con la definizione di **249** posizioni, l'attività di trasferimento della residenza anagrafica di persone sotto protezione dalle località di origine ad altre, selezionate dal Servizio e diverse da quelle di reale dimora.

In **15** casi, si è provveduto al trasferimento di posizioni pensionistiche, in modo da consentire ai titolari dei benefici di riscuotere i relativi emolumenti in località protetta.

Per quanto riguarda il cambiamento delle generalità, nel semestre in esame la Commissione Centrale ha adottato tale misura in favore di un testimone di giustizia e 2 suoi congiunti e in quelli di 2 collaboratori e 6 loro familiari.

Nel medesimo periodo, sono stati conclusi i procedimenti, già deliberati prima dell'inizio del semestre, nei confronti di altri 2 testimoni e 5 familiari, nonché di 2 collaboratori e 30 familiari.

La normativa vigente stabilisce la natura peculiare del cambiamento delle generalità, che viene adottato su apposita autorizzazione della Commissione e al termine di una complessa istruttoria, comprendente una ricognizione sul percorso collaborativo e sulle possibilità di reinserimento sociale dell'interessato, nonché, per i soli collaboratori, elementi sulla posizione giuridica, con riguardo allo stato dei processi in cui sono imputati e alle possibilità che siano destinatari di provvedimenti di cumulo di pene.

Il cambiamento delle generalità è stato utilizzato con prudente equilibrio ed applicato a collaboratori e testimoni la cui attività dichiarativa era prossima ad esaurirsi per il termine dei processi che li

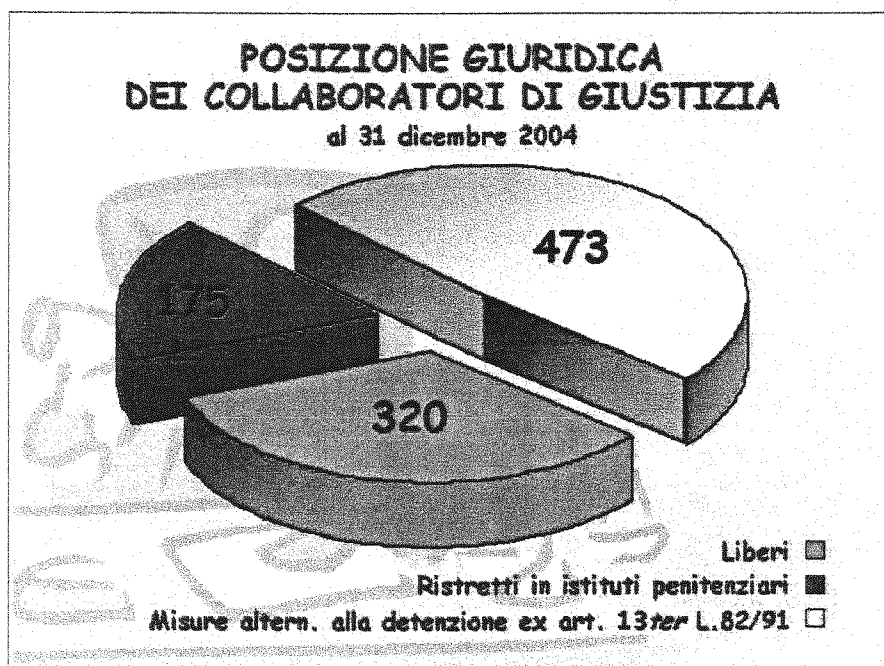
vedevano impegnati e che avevano dato sufficienti garanzie di una positiva integrazione nella società.

Un problema riguardante i soli collaboratori è quello della loro eventuale condanna a pene accessorie, quale l'interdizione dai pubblici uffici. In questi casi, il cambiamento definitivo dell'identità, che comporta il venir meno della collegabilità tra generalità originarie e nuove, poteva rendere difficile il controllo di esecuzione di tali pene.

Per ovviare al problema, sono in fase avanzata intese fra il Servizio Centrale di Protezione e altri Uffici del Dipartimento di Pubblica Sicurezza, per un sistema di controlli idoneo ad evitare che i nuovi nominativi vengano usati dai collaboratori per eludere obblighi di legge.

c) *I benefici penitenziari*

Alla data del 31 dicembre 2004, su un totale di 968 collaboratori di giustizia, 320 erano in stato di libertà, 175 si trovavano ristretti in strutture carcerarie e 473 erano sottoposti a misure alternative alla detenzione.



Come è noto, l'art. 16 nonies della legge 15/3/1991, n. 82, introdotto dalla legge 13/2/2001, n. 45, ha stabilito criteri più restrittivi per

l'ammissione alla detenzione domiciliare dei collaboratori di giustizia, prevedendo un periodo minimo di carcerazione pari ad un quarto della pena o dieci anni, in caso di ergastolo.

Detti criteri sono applicabili, per il principio di irretroattività della legge penale, solo nei confronti dei collaboratori ammessi al programma speciale di protezione dopo l'entrata in vigore della citata modifica normativa.

Per gli altri, continua ad applicarsi la preesistente disciplina, che non indicava per l'accesso ai benefici penitenziari nessun limite di pena già scontato.

I collaboratori in stato di libertà hanno espiato le pene cui erano stati condannati oppure non hanno ancora subito condanne definitive. In ogni caso, il loro status dipende dalla posizione processuale e non dall'essere stati ammessi al programma di protezione.

Per tornare ai dati sulle misure alternative alla detenzione, la decisione su queste ultime è affidata al Tribunale di Sorveglianza di Roma, in quanto i collaboratori di giustizia eleggono domicilio presso la Commissione Centrale.

Il rapporto tra istanze pervenute al predetto Tribunale e le relative decisioni è indicato nella rappresentazione grafica a lato.



CAPITOLO II

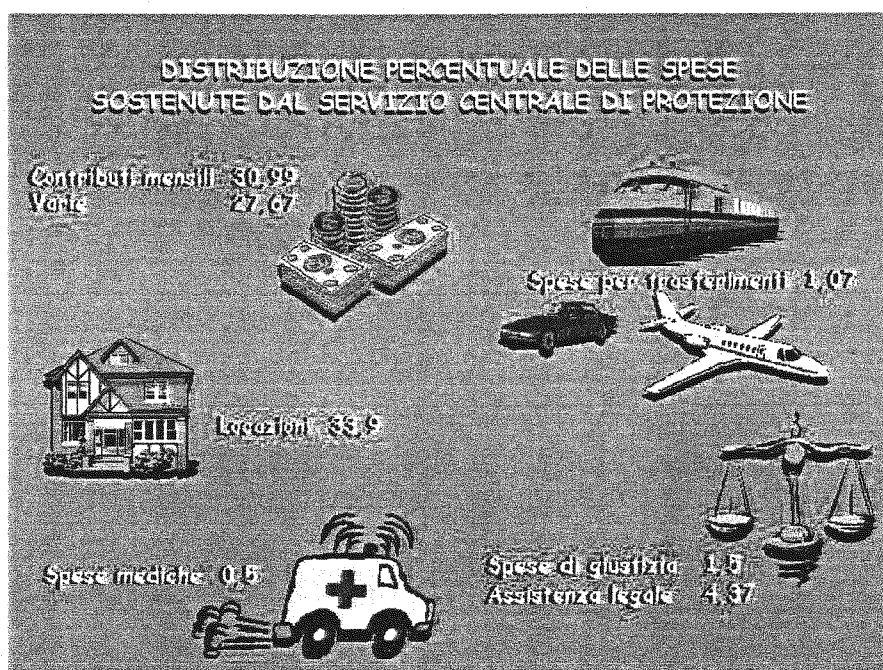
L'ASSISTENZA

a) *Il sostegno economico*

Nel secondo semestre del 2004, la spesa complessiva per l'attuazione delle speciali misure di protezione ha raggiunto la cifra di € 31.204.167, con un decremento, rispetto ai primi sei mesi dell'anno, di € 2.732.255.

A partire dal secondo semestre del 2001, in cui, per la prima volta, si registrò un calo del 30%, le predette spese hanno registrato un andamento sufficientemente costante, senza più tornare ai livelli anteriori alla data indicata.

La distribuzione delle spese, rappresentata nel grafico che segue, consente di rilevare che le voci più consistenti sono costituite dai canoni di locazione e dagli assegni mensili di mantenimento, seguite dalle spese varie, fra le quali assumono valore preponderante le capitalizzazioni.



Per quanto riguarda le altre voci, il raffronto con il primo semestre 2004 evidenzia la crescita del 5% degli importi per gli assegni mensili di mantenimento, mentre sono rimaste sostanzialmente stabili le spese per le locazioni.

La lieve crescita dell'importo per gli assegni mensili è compensata dalla diminuzione, quantitativamente analoga, delle spese per le capitalizzazioni. L'erogazione di queste ultime, finalizzate al reinserimento sociale, comporta infatti la cessazione delle misure di assistenza periodica, in primo luogo della corresponsione del contributo mensile.

E' significativo osservare un ulteriore calo delle somme destinate all'assistenza legale dei collaboratori e dei testimoni, che hanno subito una progressiva flessione a partire dall'entrata in vigore, con la legge di riforma del sistema della protezione, del principio della liquidazione giudiziale delle relative spese.

Ciò ha consentito di destinare alle spese di mantenimento e a quelle di reinserimento sociale le risorse risparmiate per l'assistenza legale.

b) La tutela della salute

Nel secondo semestre del 2004, l'Ufficio sanitario operante presso il Servizio Centrale di Protezione ha trattato oltre 3500 pratiche relative a collaboratori e testimoni di giustizia o loro congiunti.

Detta attività è rivolta soprattutto al rilascio di pareri per il rimborso di prestazioni o particolari categorie di medicinali, certificazioni medico-legali e corrispondenza con strutture pubbliche.

Le persone sotto protezione sono infatti dotate nella quasi totalità di libretti sanitari con generalità di copertura, che consentono loro di accedere alle prestazioni pubbliche in condizioni di sicurezza.

L'Ufficio sanitario ha inoltre effettuato, tramite i propri sanitari, 15 visite a persone sotto protezione per il rinnovo o conseguimento di patenti di guida o su disposizione delle Autorità giudiziarie.

Una parte essenziale dell'attività dell'Ufficio sanitario consiste nell'assistenza psicologica alle persone protette, assicurata da Direttori tecnici psicologi della Polizia di Stato.

Nel semestre in esame, sono stati eseguiti, su richiesta degli interessati, 168 colloqui di orientamento e sostegno nei confronti di 9 testimoni e 4 loro congiunti, nonché di 46 collaboratori e 109 familiari, fra cui 30 minori.

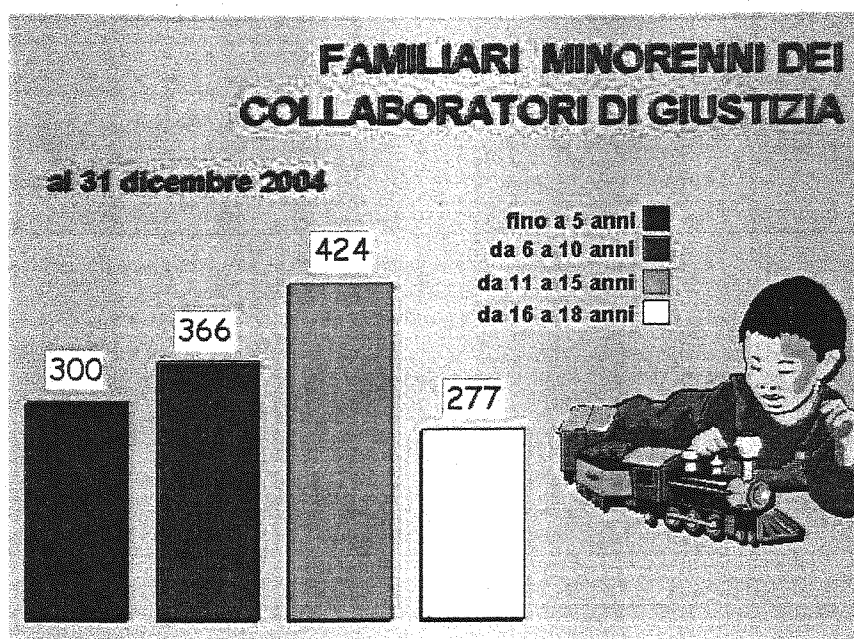
In tale contesto, l'impegno degli psicologi non si è limitato ad interventi occasionali, ma si è esteso fino a stabilire costruttivi contatti con i servizi territoriali specializzati, che hanno così potuto seguire le situazioni meritevoli di maggior attenzione senza compromettere la sicurezza degli interessati.

I Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione stanno affiancando agli interventi concreti una collaborazione a largo raggio con altre strutture della Polizia di Stato, in modo da individuare future strategie di assistenza e supporto per le persone sotto protezione.

c) *I minori.*

Al 31 dicembre del 2004, i minori sottoposti al programma di protezione erano complessivamente 1470, con un decremento di 122 unità rispetto al 30 giugno dello stesso anno.

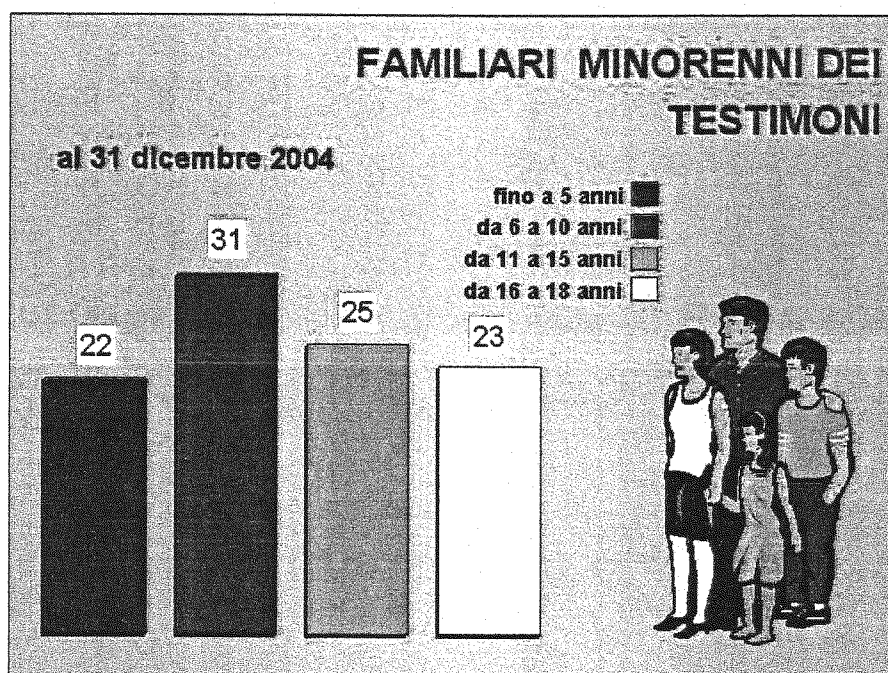
Il calo rientra nella costante diminuzione quantitativa, negli ultimi anni, dei



familiari dei collaboratori di giustizia sottoposti a protezione, dovuta da un lato alle uscite dal programma, dall'altro all'inclusione nelle proposte, nella maggior parte dei casi, dei soli congiunti conviventi.

I minori sottoposti a speciali misure di protezione sono infatti tutti familiari, ad eccezione di due testimoni ammessi in virtù di un loro autonomo contributo.

Nel dettaglio, la popolazione minorile appare omogenea dal punto di vista della suddivisione tra sessi.

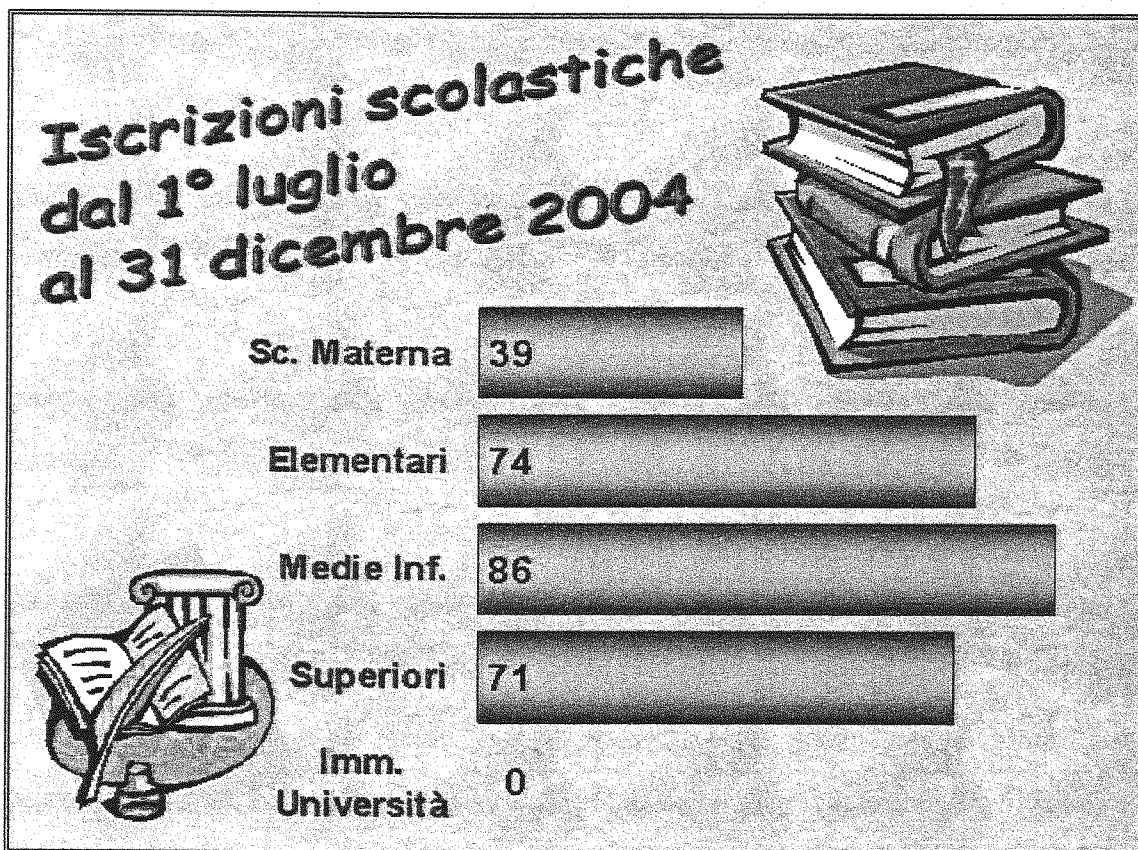


I familiari maschi di collaboratori di giustizia sono 654 e 713 le donne, mentre tra quelli dei testimoni il rapporto si inverte (53 ragazzi e 48 ragazze.)

Per quanto riguarda le fasce di età, la più folta è quella tra gli 11 e i 15 anni, che rappresenta il 30% del totale, seguita da quella tra i 6 e i 10 anni.

La presenza di una popolazione minorile così numerosa pone, in primo luogo, il problema delle iscrizioni scolastiche, che vengono effettuate dal Servizio Centrale di Protezione usando nominativi di copertura.

Nel semestre in esame, sono state effettuate 270 iscrizioni a scuole di ogni ordine e grado, suddivise secondo la tipologia indicata nel grafico seguente.



L'attività di inserimento scolastico dei minori comprende anche la conversione con i nominativi reali, all'atto dell'uscita dal programma di protezione, dei titoli di studio conseguiti con le generalità di copertura.

Tale procedura, che rende i titoli di studio utilizzabili sul mercato del lavoro, rende effettivo l'esercizio del diritto allo studio per i congiunti dei collaboratori e dei testimoni di giustizia, pur salvaguardando la riservatezza sulla loro reale identità.

Un problema delicato, da anni all'attenzione dell'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione e del suo *staff* di Direttori tecnici psicologi, è quello dell'impatto delle regole del sistema di protezione sul carattere dei bambini e degli adolescenti che ne fanno parte.

Il trasferimento in località protetta e le difficoltà di inserimento in una nuova realtà sociale gravano in maniera notevole sui minorenni in protezione, che sono oltretutto cresciuti in famiglie legate, nel caso dei collaboratori di giustizia, a contesti ambientali criminosi.

Questa situazione provoca nei minorenni varie manifestazioni di disagio nei rapporti familiari e scolastici, con fughe, atti di ribellione e rifiuto dei genitori, aggressività eccessiva o tendenza all'introversione.

Per prevenire e alleviare tali conseguenze, i Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno effettuato, nel secondo semestre del 2004, 30 colloqui di orientamento e sostegno nei confronti di minorenni, stabilendo le opportune intese con le istituzioni sul territorio per garantire, nel rispetto della riservatezza della reale identità degli interessati, un percorso specializzato di assistenza.

In una strategia di ampliamento delle esperienze teorico-pratiche, i predetti psicologi stanno sviluppando nel settore, in collaborazione con altre strutture della Polizia di Stato, attività diagnostiche, terapeutiche e di formazione.

d) Una nuova vita: il reinserimento sociale

Nel secondo semestre del 2004, il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto al rilascio di 27 codici fiscali a 8 collaboratori di giustizia e 19 familiari per consentire loro l'ingresso nel mondo del lavoro.

A tale proposito, va sottolineato che non esistono normative per un collocamento lavorativo agevolato dei collaboratori e dei testimoni di giustizia. L'unica strada praticabile è dunque quella di procurare ad essi la documentazione necessaria per accedere ad opportunità di lavoro in condizioni paritarie a quelle degli altri cittadini.

Grazie a questa intermediazione del Servizio Centrale, e nonostante la difficile situazione del mercato del lavoro nel nostro Paese, nel semestre in esame 9 collaboratori di giustizia, 12 loro congiunti e un testimone hanno ottenuto posti di lavoro nei settori dell'edilizia, dell'industria e dei servizi.

Nello stesso periodo, sono state effettuate due iscrizioni a corsi di formazione professionale organizzati dalle Regioni e si sono concluse le procedure per il rilascio di tre autorizzazioni da parte delle Camere di Commercio.

In un altro caso, il Servizio Centrale ha provveduto alla ricollocazione lavorativa in località non a rischio di una persona sotto protezione, consentendole di non perdere l'impiego che ricopriva prima di entrare nel programma.

Nell'attività di reinserimento sociale dei collaboratori e dei testimoni di giustizia, è necessario sottolineare l'importantissimo ruolo delle capitalizzazioni delle misure di assistenza.

Si tratta della corresponsione, in unica soluzione, dell'importo dell'assegno mensile di mantenimento rapportato ad un determinato periodo di tempo (fino ad un massimo di cinque anni per i collaboratori e di dieci per i testimoni) più un contributo fisso per la sistemazione alloggiativa.

I suddetti criteri, che vengono applicati su decisione della Commissione Centrale e dopo aver acquisito il parere, non vincolante, delle Autorità giudiziarie sulla fuoriuscita dal programma, sono stati recepiti nell'art. 10 del Regolamento ministeriale di esecuzione delle speciali misure di protezione, approvato con Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, assumendo il rango di normativa secondaria.

Le capitalizzazioni, nel semestre in esame, sono state applicate a 6 testimoni e 30 collaboratori di giustizia, nonché a tre nuclei familiari collegati a collaboratori.

I provvedimenti in esame non si sono tradotti in un aggravio per la finanza pubblica, in quanto l'erogazione della capitalizzazione coincide con l'interruzione delle misure economiche corrisposte mensilmente, ma hanno avuto l'importante funzione di consentire ai beneficiari di raggiungere l'autonomia economica.

L'importo massimo delle capitalizzazioni, calcolato, come si è visto, in cinque anni per i collaboratori e dieci per i testimoni, viene concesso solo in presenza di un concreto progetto di investimento del denaro.

È dunque evidente la funzione di reinserimento socio-economico del provvedimento, che consente alle persone sotto protezione di rientrare a pieno titolo nella vita di tutti i giorni, senza più permanere in un circuito assistenziale pubblico.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI DEL PROGRAMMA

L'art. 13 quater della legge 13/2/2001, n. 45 contiene, al comma 2, l'elenco dei fatti che possono condurre alla revoca delle speciali misure di protezione.

Essi sono suddivisi, in linea di massima, tra reati e violazioni amministrative, che consistono in infrazioni delle regole di riservatezza cui ogni persona sottoposta a protezione è tenuta a conformarsi.

Il citato comma 2 prevede anche alcune ipotesi di revoca automatica delle misure, fra cui rientrano la responsabilità di reati indicativi del reinserimento in un circuito criminale, il rifiuto di sottoscrivere il verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione e, per i soli collaboratori, la mancata specificazione dei beni posseduti all'atto dell'ingresso nella protezione.

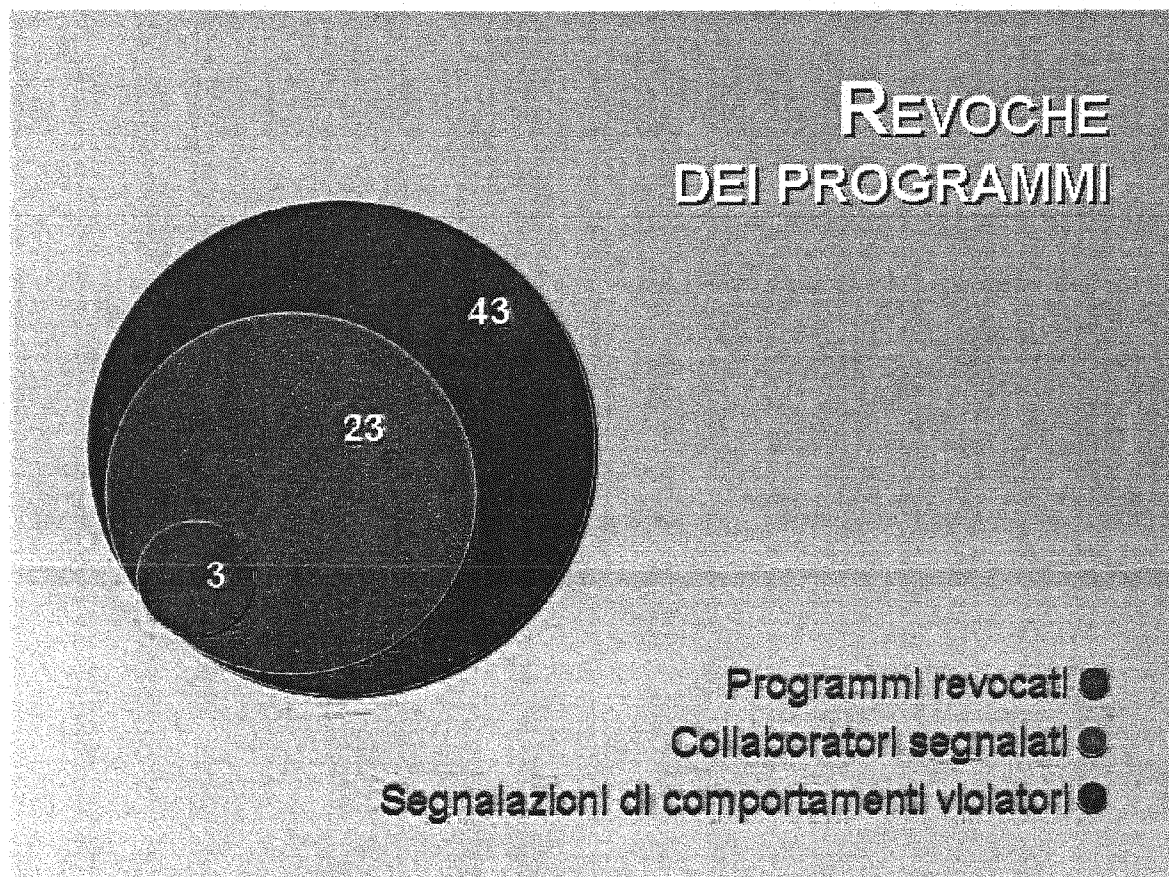
In un'ottica di maggior consapevolezza delle regole da parte dei collaboratori e testimoni di giustizia, l'art. 9, commi 4 e 5, del Regolamento di attuazione delle speciali misure di protezione (D.M. 23/4/2004, n. 161) stabilisce che la sottoscrizione del loro contenuto da parte dei destinatari comporta, oltre all'impegno a rispettare gli obblighi, la conoscenza delle conseguenze di eventuali violazioni.

Nel secondo semestre del 2004, sono state segnalate **43** violazioni comportamentali, commesse da **22** collaboratori di giustizia e da un testimone.

In **17** casi, si trattava di reati, mentre negli altri **26** si era in presenza di infrazioni alle regole di riservatezza (allontanamenti non autorizzati dalla località protetta, rivelazione della vera identità ed altro).

Non si registrano particolari novità rispetto al precedente semestre, in cui le violazioni erano state 47, 15 delle quali si erano concretate in reati, e i loro autori 26 collaboratori di giustizia.

Tra i 17 reati commessi nel secondo semestre 2004, 5 sono delitti contro la persona, 4 contro il patrimonio e altrettanti contro l'Amministrazione della giustizia, mentre i rimanenti 4 appartengono ad altre tipologie.



In esito a tali violazioni, la Commissione Centrale, dopo un'accurata istruttoria che ha incluso l'acquisizione dei pareri delle Autorità giudiziarie proponenti, ha revocato 2 programmi ad altrettanti collaboratori di giustizia e uno ad un testimone, che si era reso responsabile di ripetute violazioni delle regole di riservatezza.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel secondo semestre del 2004, sono stati ammessi al piano provvisorio di protezione 2 nuovi testimoni, mentre per altri 5, già sottoposti al piano provvisorio dal semestre precedente, è stato deliberato il programma speciale di protezione.

Nello stesso periodo, i testimoni che sono usciti dal programma di protezione usufruendo della capitalizzazione delle misure di assistenza sono stati 6, mentre in un altro caso la capitalizzazione è stata contestuale alla proroga del programma.

La Commissione ed il Servizio Centrale di Protezione hanno prestato una particolare attenzione alle esigenze dei testimoni, in considerazione dell'alto significato civile della loro scelta, riconosciuto e valorizzato nella legge 45/2001.

In questo contesto, sono stati assegnati, in aggiunta alle misure di assenza corrisposte mensilmente, 34 contributi economici straordinari e 6 prestiti senza interesse per esigenze di vita personale (spese per libri e attrezzature scolastiche, vestiario, matrimonio, traslochi di effetti personali).

Le somme predette rientrano nell'ipotesi di cui all'art. 16 ter, comma 1, punto b), della legge 82/1991, secondo il quale l'assistenza economica prevista per il testimone deve avere come parametro di riferimento il tenore di vita personale e familiare antecedente all'ammissione al programma di protezione.

Per quanto riguarda, in generale, l'attività di reinserimento sociale dei testimoni, è da segnalare, nel semestre oggetto della presente Relazione, l'assegnazione ad uno di essi del contributo previsto dal Fondo di solidarietà per le vittime dell'estorsione e dell'usura.

Nell'assegnazione di tale contributo, che è del tutto indipendente dalla titolarità del programma di protezione, va tuttavia menzionata l'attività di supporto al testimone nella produzione dei documenti necessari effettuata dalla Commissione Centrale e del Servizio Centrale di Protezione.

Il processo di reinserimento sociale dei testimoni passa anche dalla definizione delle loro pregresse situazioni economiche.

Diversi testimoni erano, infatti, all'atto dell'ingresso nel programma, titolari di attività commerciali che sono stati costretti ad abbandonare a causa del trasferimento in località protetta.

Per tali esigenze, coloro che lo hanno richiesto hanno potuto beneficiare, per gli aspetti pratici relativi ai progetti di reinserimento, dell'assistenza di consulenti specializzati, con oneri a carico del Servizio Centrale di Protezione.

Ma l'assistenza offerta dal predetto Servizio non si è fermata al solo aspetto economico. I Direttori tecnici psicologi assegnati all'Ufficio sanitario hanno infatti effettuato colloqui di orientamento e sostegno con 9 testimoni e 4 loro congiunti, che ne avevano fatto richiesta.

Lo scopo dei colloqui è quello di aiutare gli interessati ad affrontare gli inevitabili problemi che nascono dal trasferimento in località protetta e dal reinserimento in una nuova realtà.

Sono in fase istruttoria le posizioni di cinque testimoni, che hanno richiesto l'acquisto, da parte dello Stato tramite l'Agenzia del Demanio, dei beni immobili di loro proprietà in località d'origine, in base all'art. 16 ter, comma 3, della legge 82/1991.

È doveroso segnalare che, alla data del 31 dicembre 2004, 16 testimoni erano sottoposti alle speciali misure in località d'origine.

Dette misure, il cui contenuto generale è previsto nell'art. 7 del Regolamento applicativo emanato con Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, vengono applicate dai Prefetti competenti ai testimoni

che non accettano, per ragioni personali e familiari, il trasferimento in altra località, e la cui permanenza nel domicilio originario è considerata compatibile con la sicurezza.

Nei confronti di tali persone, vengono generalmente adottati dispositivi di vigilanza di tipo “passivo” quali sistemi di videosorveglianza e teleallarme, i cui costi di installazione e manutenzione gravano sui fondi di cui all’art. 17 della legge 82/1991 per l’attuazione delle speciali misure di protezione.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha deliberato lo stanziamento di tre contributi straordinari destinati ai predetti scopi.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel periodo luglio- dicembre del 2004, sono pervenute 40 nuove proposte di piani provvisori di protezione per collaboratori, rispetto alle 39 inoltrate sia nel primo semestre del 2004 che nel secondo del 2003.

Per i testimoni, le proposte del secondo semestre 2004 sono state 9, tre in meno rispetto al precedente semestre, ma altrettante in più in raffronto al secondo semestre 2003.

A fronte di tale attività propositiva, la Commissione Centrale ha deliberato, nel semestre oggetto della presente Relazione, l'adozione del piano provvisorio per 39 collaboratori e 2 testimoni (va precisato che 4 persone, proposte come testimoni, sono stati ammessi come collaboratori di giustizia in base a ulteriori accertamenti della loro posizione processuale) in confronto dei 43 collaboratori e dei 7 testimoni ammessi nei primi sei mesi del 2004 e dei 29 collaboratori e 5 testimoni del secondo semestre del 2003.

La Commissione ha altresì deliberato, nello stesso periodo, 31 programmi di protezione definitivi per altrettanti collaboratori, contro i 23 del precedente semestre e i 58 del periodo luglio-dicembre 2003.

I programmi definitivi relativi a testimoni adottati nel periodo in esame sono stati 5, rispetto agli 8 del primo semestre dell'anno e ai 3 del secondo 2003.

L'afflusso delle collaborazioni e delle testimonianze procede quindi secondo un ritmo costante, con una leggera tendenza all'aumento rispetto al precedente semestre.

Questo fattore è indicativo dell'importanza che l'apporto dei collaboratori e testimoni di giustizia continua a rivestire tra gli strumenti per la lotta alle più insidiose forme di criminalità.

Anche lo strumento delle capitalizzazioni, applicato nel semestre in esame con l'efficace continuità che ha caratterizzato l'ultimo triennio, ha

permesso a molte persone sotto protezione di uscire dal programma ed acquisire un'autonomia economica, senza il supporto delle misure periodiche di assistenza.

Le capitalizzazioni si sono tradotte in un risparmio complessivo di risorse finanziarie, perché comportano l'interruzione delle suddette misure, e adempiono alla funzione di reinserimento sociale che è propria del programma di protezione.

I parametri di erogazione fin qui applicati sono stati recepiti nell'art. 10, comma 15, del Regolamento delle speciali misure di protezione, approvato con D.M. 23/4/2004, n. 161.

Prima di ogni capitalizzazione, la Commissione Centrale effettua un'adeguata istruttoria, che comprende la richiesta del collaboratore o del testimone, i pareri dell'Autorità giudiziaria sullo stato degli impegni processuali e del Servizio Centrale di Protezione sul percorso di reinserimento.

Il sistema della protezione ha confermato, nel presente semestre, di aver raggiunto un equilibrio più soddisfacente rispetto al passato fra entrate e uscite.

In detto periodo, sono stati infatti ammessi al piano provvisorio di protezione 39 collaboratori e 2 testimoni, mentre i soggetti capitalizzati sono stati 30 fra i collaboratori e 6 fra i testimoni.

Si tratta di una tendenza confortante, perché un afflusso sproporzionato tra ingressi ed uscite non permetterebbe al sistema di garantire un'efficace tutela ed assistenza a causa dell'eccessivo numero di utenti.

Il Servizio Centrale di Protezione ha proseguito nel secondo semestre del 2004 la propria attività internazionale, che già negli anni precedenti aveva conferito al nostro Paese una posizione di primo piano nel settore.

Nel settembre 2004, il predetto Ufficio ha inviato, su espressa richiesta delle autorità del Pakistan, un proprio rappresentante in funzione di relatore ad un corso sulla protezione dei testimoni tenutosi nella capitale

Islamabad ad un uditorio di magistrati, funzionari governativi e ufficiali delle Forze Armate pakistane.

Il Servizio Centrale di protezione ha inoltre continuato a partecipare al gruppo di lavoro sulla protezione dei testimoni costituito in ambito Europol e già attivo dal 2000, la cui ultima riunione si è tenuta nel dicembre 2004 a l'AIA.

L'obiettivo del gruppo è lo scambio delle migliori pratiche nel settore della protezione testimoni, soprattutto a beneficio di quei Paesi che si stanno dotando di leggi e apparati specifici.

In definitiva, il semestre in esame ha fatto registrare positivi risultati per il settore dei collaboratori e testimoni di giustizia, con un afflusso di nuove collaborazioni stabile rispetto agli ultimi anni e un positivo *trend* nel reinserimento sociale dei soggetti per cui era venuta meno la necessità di mantenere il programma di protezione.

Tale risultato è stato favorito dall'impegno e dalla collaborazione istituzionale dimostrate dalle Autorità giudiziarie, dalla Commissione Centrale e dal Servizio Centrale di Protezione, nonché dall'entrata in vigore del D.M. 161/2004, di approvazione del regolamento applicativo delle speciali misure di protezione, che rappresenta una tappa fondamentale nel processo di riforma del settore avviato con la riforma del 2001.

