

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV 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 2005)

*(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 20 ottobre 2007
—————

INDICE

PREMESSA	»	5
----------------	---	---

PARTE PRIMA

I NUMERI DELLA PROTEZIONE

CAPITOLO I – L’attività propositiva	»	9
CAPITOLO II – La Commissione Centrale	»	12
CAPITOLO III – Le statistiche	»	15

PARTE SECONDA

L’ATTIVITÀ

CAPITOLO I – La sicurezza:		
a) I servizi di tutela	»	23
b) La mimetizzazione dell’identità	»	24
c) I benefici penitenziari	»	26
CAPITOLO II – L’assistenza:		
a) I costi	»	29
b) La salute	»	31
c) I minori	»	32
d) Protezione e reinserimento	»	34
CAPITOLO III – Le violazioni comportamentali	»	36
CAPITOLO IV – I testimoni	»	38
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	41

PREMESSA

La presente Relazione illustra l'applicazione, nel secondo semestre del 2005, delle speciali misure di protezione previste dalla legge 15/3/1991, n. 82, in favore dei collaboratori e testimoni di giustizia.

La prima parte del testo è dedicata all'analisi delle nuove proposte di protezione, suddivise in base alle Autorità giudiziarie di provenienza, e all'opera della Commissione Centrale.

Segue un'analisi della popolazione protetta, sia sotto il profilo della distribuzione per aree geo-criminali, sia di quello della composizione anagrafica, compresa quella dei familiari.

La trattazione prosegue con il resoconto dell'attività del Servizio Centrale di Protezione nell'organizzazione degli impegni di giustizia, nella predisposizione dei documenti di copertura e nell'assistenza socio-sanitaria delle persone protette, con l'indicazione della somma complessiva spesa nel semestre.

La situazione dei familiari minorenni ammessi al sistema di protezione e dei testimoni di giustizia è oggetto di trattazione specifica.

Le considerazioni conclusive contengono alcuni spunti riassuntivi sul sistema della protezione, che si sottopongono alla riflessione delle Autorità interessate e dell'opinione pubblica.

PARTE PRIMA

I NUMERI DELLA PROTEZIONE

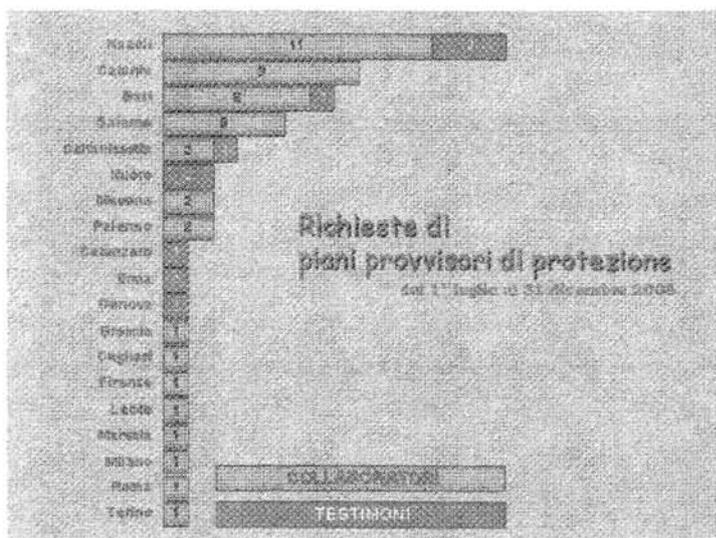
CAPITOLO I

L'ATTIVITÀ PROPOSITIVA

Nel secondo semestre del 2005, le Autorità giudiziarie hanno inviato alla Commissione Centrale 10 proposte di speciali misure di protezione relative ad altrettanti testimoni di giustizia, 9 delle quali corredate da richieste di piano provvisorio in via d'urgenza.

Nel precedente semestre, le proposte furono 5 in più, mentre, nel periodo luglio-dicembre del 2004, se ne registrarono in tutto 9.

Nonostante il calo rispetto ai primi sei mesi del 2005, il raffronto con il secondo semestre del 2004 non denota un decremento tendenziale nell'afflusso di nuovi testimoni.



Per quanto riguarda invece i collaboratori di giustizia, il secondo semestre del 2005 ha fatto registrare 47 nuove proposte di speciali misure, tutte accompagnate da richieste di piano provvisorio.

Tale numero è superiore di 7 unità a quello del primo semestre dello

stesso anno e di 8 a quello del secondo 2004.

Le proposte relative a testimoni sono distribuite in maniera omogenea tra le diverse Procure della Repubblica. Tre vengono da quella di Napoli, 2 da Nuoro e una ciascuna da Bari, Caltanissetta, Catanzaro, Enna e Genova.

Le richieste relative a collaboratori vedono al primo posto, come nel primo semestre del 2005, Napoli, con 11 richieste, in raffronto alle precedenti 20.

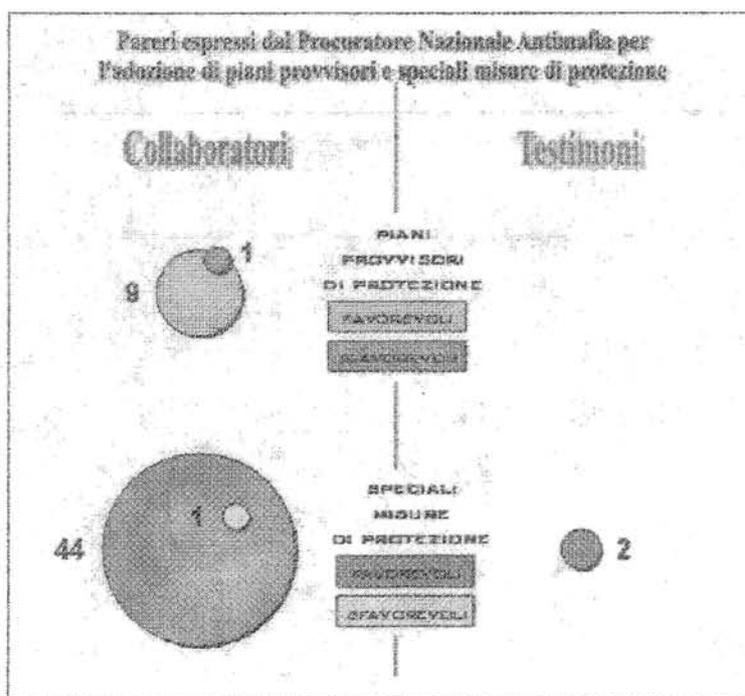
Tra le Procure che hanno inoltrato il maggior numero di richieste, si segnalano Catania (8 proposte, rispetto alle precedenti due) Bari (6, rispetto a 5) e Salerno (5, rispetto a una).

È di rilievo l'assenza, tra le Procure con il più consistente volume di richieste, di quelle della Calabria, che già nel primo semestre del 2005 avevano avanzato solo due proposte per collaboratori.

E' da sottolineare, nella fase di ammissione alle speciali misure di protezione, il rilevante apporto costituito dai pareri del Procuratore Nazionale Antimafia.

Nel semestre in esame, il predetto Organo ha trasmesso alla Commissione 9 pareri favorevoli e uno negativo in ordine all'ammissione al piano provvisorio di protezione di altrettanti collaboratori di giustizia.

Nei primi sei mesi del 2005, erano stati forniti, in situazioni analoghe, 5 pareri favorevoli relativi a collaboratori e nessuno contrario.



Per quanto riguarda, invece, i pareri per l'ammissione alle speciali misure di protezione, il Procuratore Nazionale Antimafia si è espresso favorevolmente, nel periodo oggetto della presente Relazione, per 44

collaboratori e 2 testimoni (a fronte, rispettivamente, dei 27 e 11 del precedente semestre). Solo nel caso di un collaboratore, il parere è stato negativo.

CAPITOLO II

LA COMMISSIONE CENTRALE

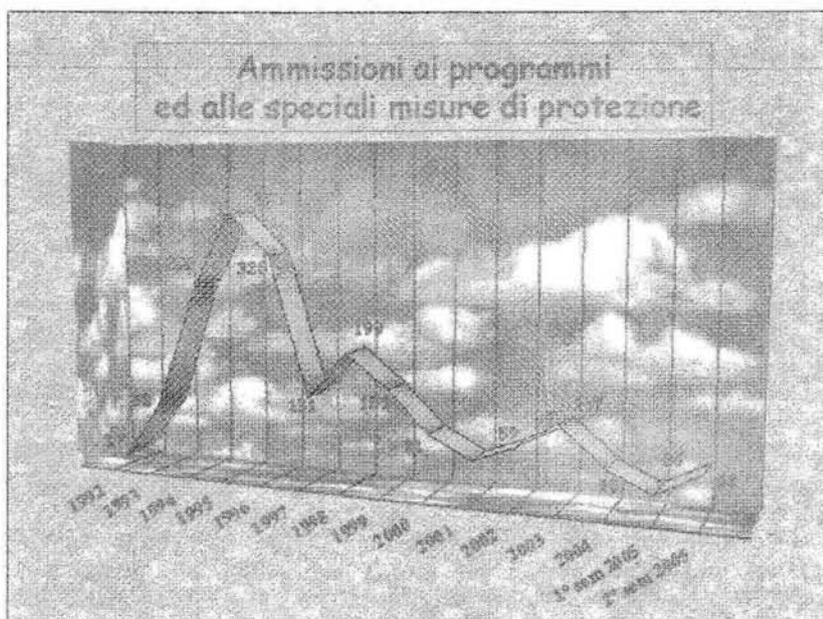
Nel secondo semestre del 2005, la Commissione Centrale si è riunita 21 volte.

In tale periodo, essa ha deliberato 7 ammissioni di testimoni al piano provvisorio di protezione, rigettando 2 proposte.

Le ammissioni di testimoni al piano provvisorio hanno subito un incremento rispetto al precedente semestre, in cui ne furono registrate 4, e furono adottati 3 provvedimenti negativi.

I collaboratori ammessi al piano provvisorio sono stati invece 39, rispetto ai 45 del primo semestre del 2005, con 4 decisioni di rigetto.

Rispetto al semestre precedente, sono quasi raddoppiate, passando da 36 a 65, le ammissioni dei collaboratori di giustizia al programma speciale di protezione, mentre, nello stesso periodo, quelle dei testimoni sono diminuite da 8 a 4.



Va ricordato che, diversamente da quella a piano provvisorio, che ha un necessario carattere di temporaneità e viene decisa in tempi strettissimi, l'ammissione definitiva al programma speciale viene deliberata dopo un'approfondita valutazione delle caratteristiche dell'attività dichiarativa, che passa attraverso la redazione del verbale illustrativo dei contenuti della collaborazione.

L'aumento complessivo degli ingressi nel programma definitivo rappresenta quindi un segnale dimostrativo dell'utilità e della genuinità dei nuovi apporti collaborativi e della perdurante vitalità del fenomeno.

La Commissione Centrale ha proseguito, nel secondo semestre del 2005, l'attività di verifica dei programmi di protezione, per controllare l'evoluzione dei processi in cui gli interessati sono chiamati a rendere le dichiarazioni, il livello del pericolo e le prospettive di reinserimento sociale.



Sono stati ulteriormente prorogati un programma per un testimone e 139 per collaboratori, mentre in altri 4 casi, relativi a un testimone e 3 collaboratori, si è dato luogo alla non proroga per violazione degli impegni assunti all'atto dell'ingresso nella protezione.

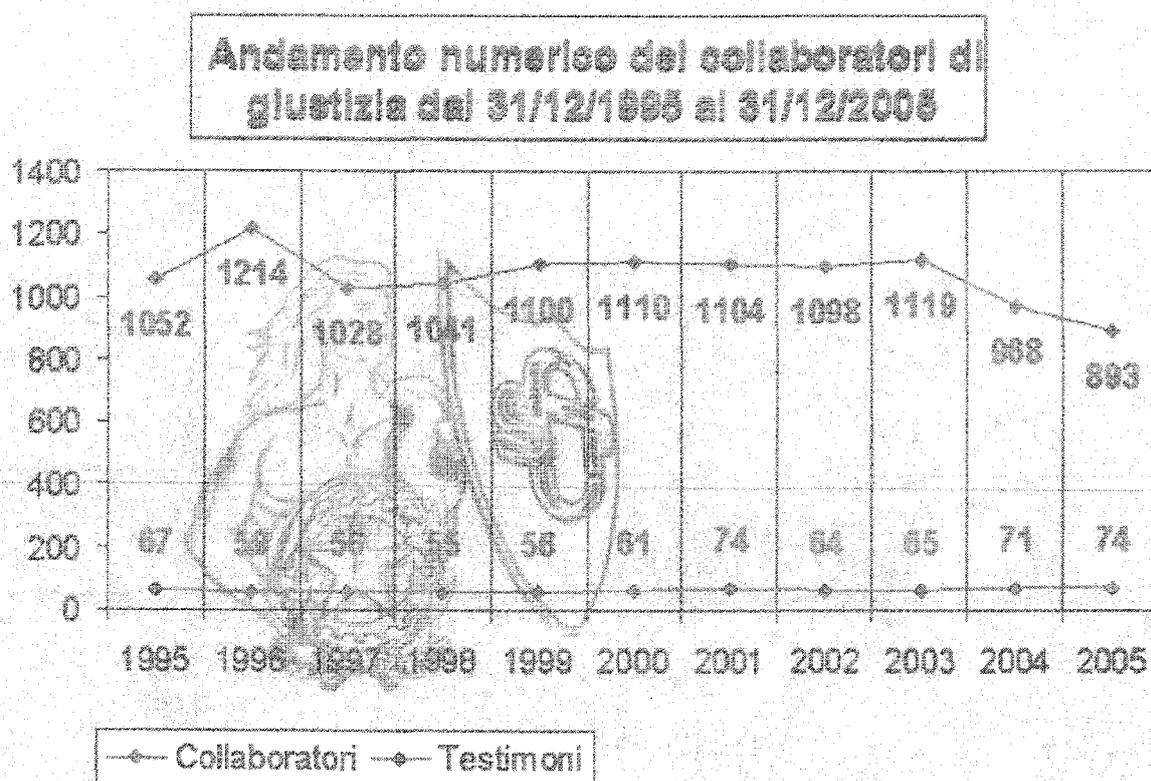
Per 6 testimoni e 3 collaboratori, i cui impegni processuali erano cessati o in fase terminale, è stata disposta l'uscita dal programma con contestuale "capitalizzazione" delle misure di assistenza, per consentire il loro reinserimento sociale. Tale soluzione è stata adottata anche per 15 nuclei familiari di collaboratori di giustizia.

La Commissione ha infine esteso, su impulso delle Autorità giudiziarie, 55 programmi di protezione a familiari di collaboratori non compresi nelle proposte originarie.

CAPITOLO III

LE STATISTICHE

Alla data del 31 dicembre 2005, erano sottoposti alle speciali misure di protezione **893** collaboratori di giustizia e **74** testimoni.

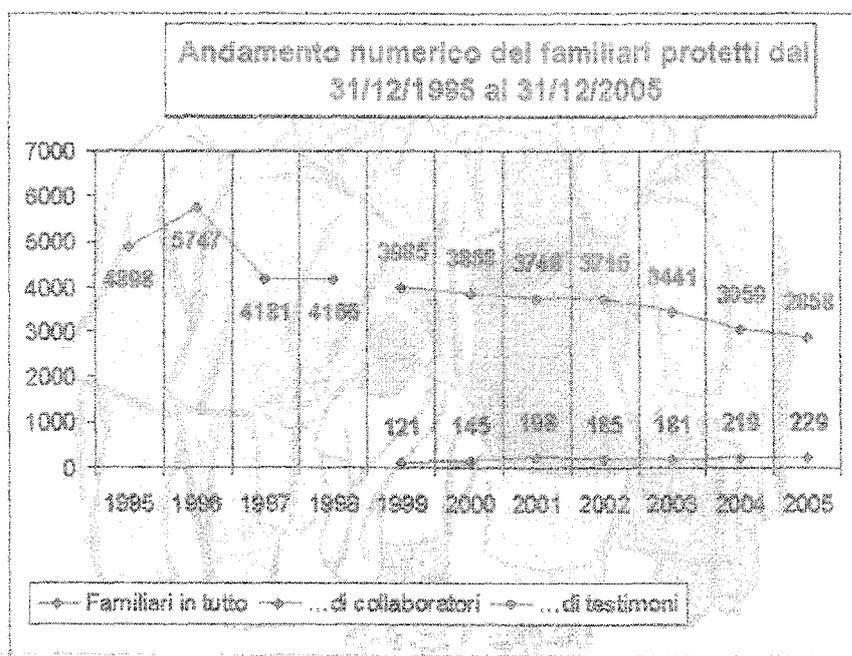


Il numero dei collaboratori era inferiore di 34 unità rispetto a quello registrato al 30 giugno del medesimo anno, mentre quello dei testimoni era cresciuto di un' unità.

Per quanto riguarda i familiari, quelli dei collaboratori erano, al termine del secondo semestre del 2005, **2858** (con una diminuzione di 121 unità rispetto al precedente semestre).

Alla stessa data, i familiari dei testimoni ammontavano a 229, rispetto ai 231 del precedente semestre.

Al termine del secondo semestre del 2005, le persone



complessivamente sottoposte alle speciali misure di protezione erano dunque 4054, rispetto alle 4210 del primo semestre.

Il calo dei collaboratori può essere attribuito ai numerosi provvedimenti di uscita dal programma con

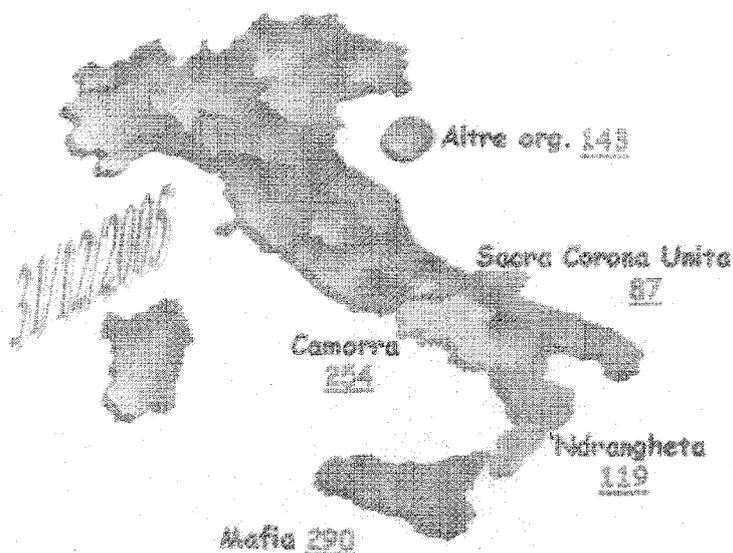
capitalizzazione delle misure di assistenza adottati nei precedenti semestri e i cui effetti si sono prodotti in quello oggetto della presente Relazione.

E' opportuno ricordare che tali provvedimenti riguardano collaboratori che beneficiavano del programma già da parecchi anni e i cui impegni processuali si erano quasi del tutto conclusi.

La maggior parte dei collaboratori di giustizia proviene dalla galassia della mafia siciliana (282 uomini e 8 donne, composizione immutata rispetto al precedente semestre), alla quale segue il gruppo dei collaboratori appartenenti ad organizzazioni di stampo camorristico (244 uomini e 10 donne, con un calo di 14 unità rispetto al semestre anteriore).

Seguono, come composizione quantitativa, gli appartenenti a gruppi

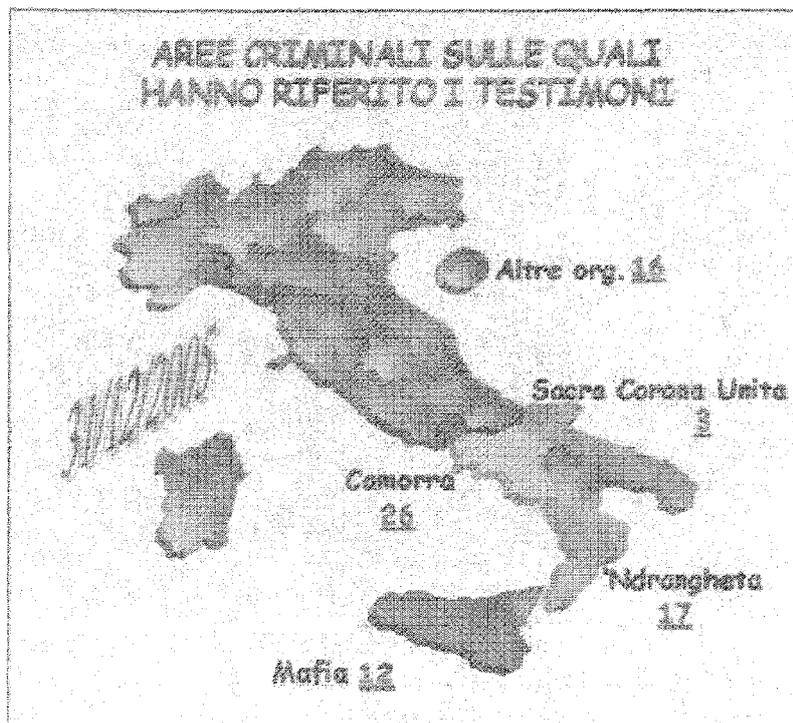
AREE CRIMINALI DI PROVENIENZA DEI COLLABORATORI DI GIUSTIZIA



criminali di matrice eterogenea (135 uomini e 8 donne, vale a dire 12 persone in meno rispetto al 30 giugno 2005) e i componenti di associazioni legate alla 'ndrangheta (113 uomini e 6 donne, con un decremento di 2 unità).

I collaboratori già legati alla Sacra Corona Unita sono, infine, 78 uomini e 9 donne, 4 in meno rispetto al precedente semestre.

Tra i testimoni di giustizia, invece, la componente più numerosa è rappresentata da coloro che hanno riferito su fatti di camorra (15 uomini e 11 donne, 2 in meno in raffronto al primo semestre 2005). I testimoni di 'ndrangheta sono 10 uomini e 7 donne (non ci sono state variazioni numeriche) e quelli su organizzazioni di vario genere 16, suddivisi a metà tra uomini e donne (aumento di un'unità).



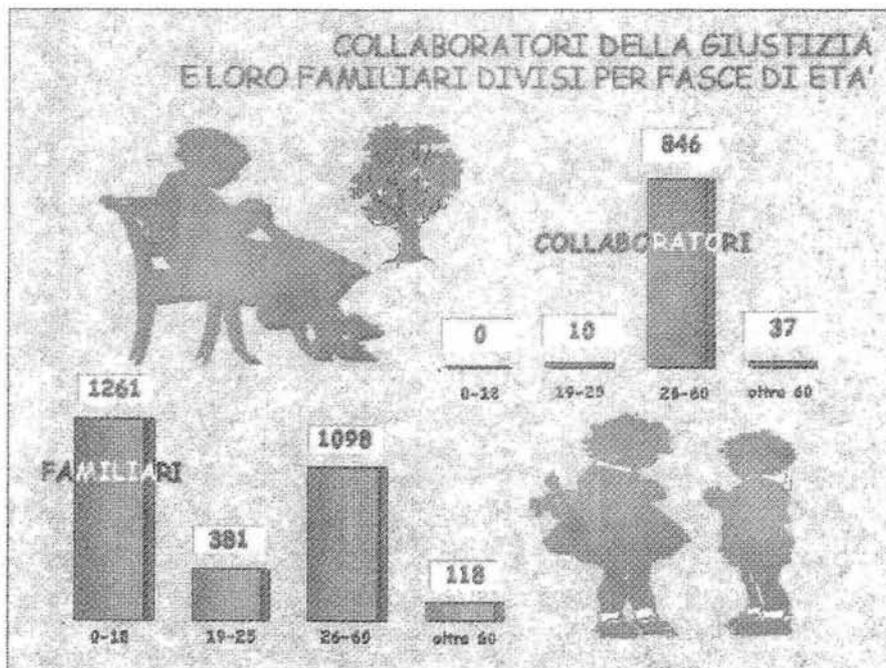
Distinzione per sesso al 31/12/2005				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	282	8	9	3
Camorra	244	10	15	11
Ndr	113	5	10	7
S.C.U.	78	9	3	0
Altre	135	8	8	6
Tot.	852	41	45	29
Familiari	1075	1781	103	126

Sono 9 gli uomini e 3 le donne testimoni di mafia (crescita di 2 unità), mentre non vi è stata alcuna variazione tra i testimoni di Sacra Corona Unita, che sono rimasti 3, tutti di sesso maschile.

L'insieme dei collaboratori di giustizia al 31 dicembre 2005 comprendeva 852 uomini e 41 donne.

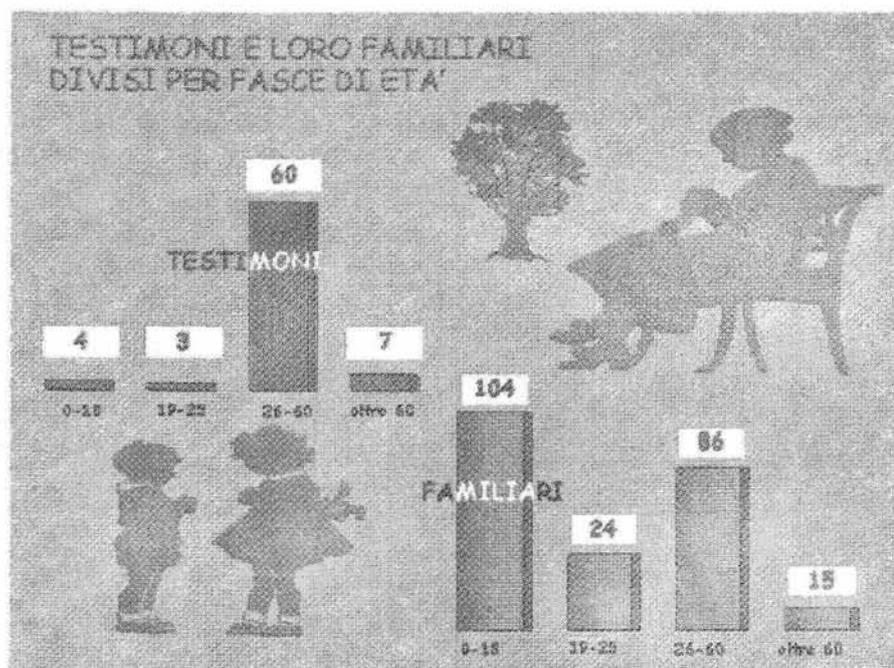
Tra i primi, la fascia di età più numerosa è quella tra i 40 e i 60 anni, seguita da quella tra i 26 e i 40 (non vi sono minorenni collaboratori). Tra le donne, invece, sono più numerosi i soggetti tra i 26 e i 40 anni, che sono esattamente il doppio di quelli tra i 40 e i 60.

Tra i testimoni, vi sono 4 minorenni (3 maschi e una femmina). Come per i collaboratori, la fascia di età più folta tra gli uomini è quella degli individui tra i 40 e i 60 anni, mentre, per quanto riguarda le donne, è quella tra i 26 e i 40.



La maggioranza dei collaboratori (619 tra uomini e donne) e dei testimoni (36) sono coniugati. I singles sono 118 tra i collaboratori e 21 tra i testimoni e 96 e 2 i conviventi.

Le persone separate o divorziate sono 54 tra i collaboratori e 9 tra i testimoni, mentre quelle in stato di vedovanza sono 6 tra i primi e altrettante tra i secondi.



Il sistema della protezione accoglieva, al 31 dicembre 2005, 27 cittadini stranieri, di cui 21 collaboratori di giustizia e 6 testimoni, che rendono dichiarazioni in procedimenti penali avviati da Autorità giudiziarie del nostro Paese.

Rispetto al semestre precedente, il numero dei testimoni è rimasto invariato, mentre i collaboratori sono cresciuti di due unità.

La maggior parte di questi ultimi proviene (8) da Paesi del Maghreb, 4 dall'America latina, 2 dalla Cina, altrettanti dalla ex Jugoslavia e dall'Ucraina e uno ciascuno da Turchia, Kenya e Albania.

Tra i testimoni, 2 sono i cittadini somali e altrettanti quelli russi, mentre i restanti due sono di nazionalità albanese e slovacca.

Al termine del secondo semestre del 2005, il sistema di protezione accoglieva 1075 congiunti maschi di collaboratori di giustizia e 1783 donne.

La fascia di età più folta era quella dei minorenni (596 maschi e 665 femmine), seguita da quella delle persone tra i 26 e i 40 anni (155 uomini e 474 donne) e da quella tra i 19 e i 25 anni (188 uomini e 193 donne).

La situazione tra i congiunti dei testimoni è analoga. Anche qui prevalgono i familiari minorenni (56 maschi e 48 femmine), cui fanno seguito 23 uomini e 27 donne fra i 26 e i 40 anni e 7 uomini e 17 donne tra i 19 e i 25 anni.

Il dato evidenzia che l'universo dei familiari di collaboratori e testimoni di giustizia è composto da giovani. Su un totale di 3087 individui, ben 1770 non superano infatti il 25° anno di età.

È quindi intuibile come gran parte delle energie del sistema di protezione siano rivolte a rendere possibile il reinserimento sociale di tali persone, attraverso l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale in condizioni di sicurezza e parità con gli altri cittadini.

PARTE SECONDA

L'ATTIVITA'

CAPITOLO I

LA SICUREZZA

a) I servizi di tutela

Nel secondo semestre del 2005, il Servizio Centrale di Protezione ha organizzato **5599** servizi di accompagnamento ad impegni dibattimentali per i collaboratori di giustizia e **90** per testimoni.

In raffronto al primo semestre, gli accompagnamenti dei collaboratori e quelli dei testimoni sono stati, rispettivamente, 2763 e 87 in meno. Si tratta comunque di un calo ricorrente ogni anno e spiegabile con il rallentamento dell'attività dibattimentale nei mesi estivi.

L'audizione tramite collegamento a distanza è stata applicata in **843** casi per i collaboratori e in **6** per i testimoni, rispetto ai 1522 e 25 dei primi sei mesi del 2005.

Come noto, l'esecuzione materiale degli accompagnamenti è affidata alle Forze di Polizia territoriali, di volta in volta attivate dal Servizio Centrale di Protezione.

Nel semestre in esame, il maggior numero di servizi (3743) è stato svolto dall'Arma dei Carabinieri, mentre la Polizia di Stato ne ha effettuati 719 e 1137 la Guardia di Finanza.

Come si può notare, l'attività finalizzata ad assicurare la presenza in dibattimento delle persone sotto protezione richiede un ingente sforzo in termini di risorse umane e materiali alle Forze di polizia, anche in considerazione del fatto che, mentre le spese di viaggio e alloggio delle persone protette sono a carico del Servizio Centrale di Protezione, gli oneri di missione e lavoro straordinario gravano sui capitoli di gestione ordinaria del personale.

Si tratta di un impegno gravoso, ma fondamentale, in quanto la conferma in dibattimento, da parte dei collaboratori e dei testimoni di

giustizia, delle dichiarazioni rese in precedenza costituisce una regola basilare del corretto svolgimento del processo penale.

Il raggiungimento della sede del dibattimento, che quasi sempre si tiene nelle località dalle quali le persone protette sono state allontanate e in cui è più marcata l'influenza dei gruppi criminali accusati, costituisce una fase delicatissima dell'intero dispositivo di sicurezza.

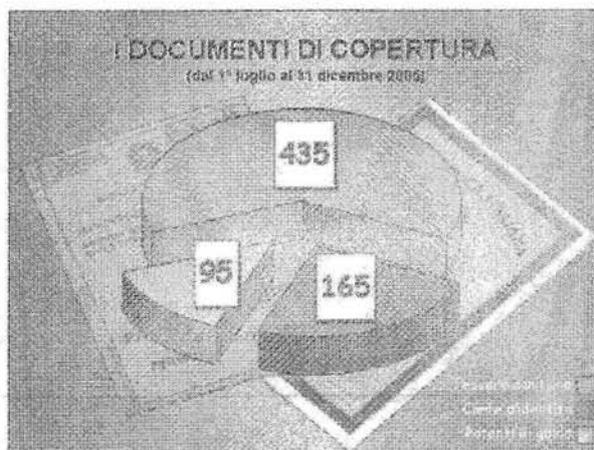
Esso è infatti un momento di particolare intensificazione del pericolo sia per il collaboratore o il testimone, sia per il personale di scorta, momento che si protrae anche dopo la conclusione dell'udienza, in quanto è necessario che l'interessato possa fare rientro nel domicilio protetto senza possibilità di localizzare quest'ultimo.

Queste ragioni di sicurezza rendono auspicabile un sempre maggiore ricorso al sistema dell'audizione a distanza, che limita gli spostamenti territoriali e i rientri in località d'origine, accrescendo in tal modo le garanzie di incolumità per le persone protette e il personale di scorta.

b) La mimetizzazione dell'identità

Il Servizio Centrale di Protezione ha autorizzato, nel secondo semestre del 2005, il rilascio di 165 carte di identità, 95 patenti e 435 tessere sanitarie con generalità di copertura ad altrettante persone sotto protezione.

Detti documenti vengono rilasciati previo ritiro di quelli con generalità reali, che restano in custodia al Servizio Centrale di Protezione, e permettono ai loro possessori di mantenere riservati i loro veri nominativi nelle località in cui sono stati trasferiti.



L'impiego dei documenti di copertura per fini illegittimi può attualmente essere individuato tramite le procedure di controllo previste

dall'art. 8 del Regolamento sulle speciali misure di protezione, approvato con Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, e concordate tra il Servizio Centrale di Protezione e il Centro Elaborazione Dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.

A tale scopo, è stata attivata presso il predetto Servizio un'apposita unità, operante a tempo pieno, alla quale vengono convogliate tutte le verifiche effettuate sui documenti di copertura nel corso della normale attività di controllo del territorio a cura delle Forze di Polizia. In questo modo, è possibile conoscere, senza compromettere la riservatezza dell'identità del collaboratore, se egli abbia utilizzato i documenti di copertura per commettere reati o eludere obblighi di legge.

Il Servizio Centrale di Protezione ha anche provveduto al rinnovo di 213 carte d'identità e 23 passaporti originali, che erano pervenuti a scadenza durante il regime di protezione.

È proseguito il trasferimento delle residenze anagrafiche di soggetti protetti dalle località di origine ad altre non coincidenti con quelle di effettiva dimora.

Detta procedura, che ha interessato, nel secondo semestre del 2005, 266 persone, è motivata dalla necessità di impedire collegamenti tra la residenza originaria e quelle protetta.

Sono inoltre state trasferite 35 posizioni pensionistiche, permettendo ai titolari di riscuotere i relativi emolumenti in località protetta.

Nel secondo semestre del 2005, la Commissione Centrale ha autorizzato il cambiamento delle generalità nei confronti di 28 collaboratori di giustizia e di 80 loro familiari. Nello stesso periodo, è stata completata, con la consegna dei nuovi documenti, la relativa procedura, già avviata in epoca anteriore, nei confronti di 1 collaboratore e 6 familiari.

Il cambiamento delle generalità, disciplinato dal D.Lvo 29/3/1993, n. 119 comporta, a differenza dei documenti di copertura, una completa ricostruzione della situazione anagrafica dei beneficiari, ai quali è fatto

divieto, al di fuori di casi eccezionali preventivamente autorizzati, di ricorrere all'identità originaria.

Detta misura viene applicata quando l'apporto collaborativo è di tale rilevanza da rendere sconsigliabile la riassunzione da parte dell'interessato dell'identità originaria, il che accadrebbe con la sua uscita dal programma di protezione e la conseguente perdita del diritto all'uso dei documenti di copertura.

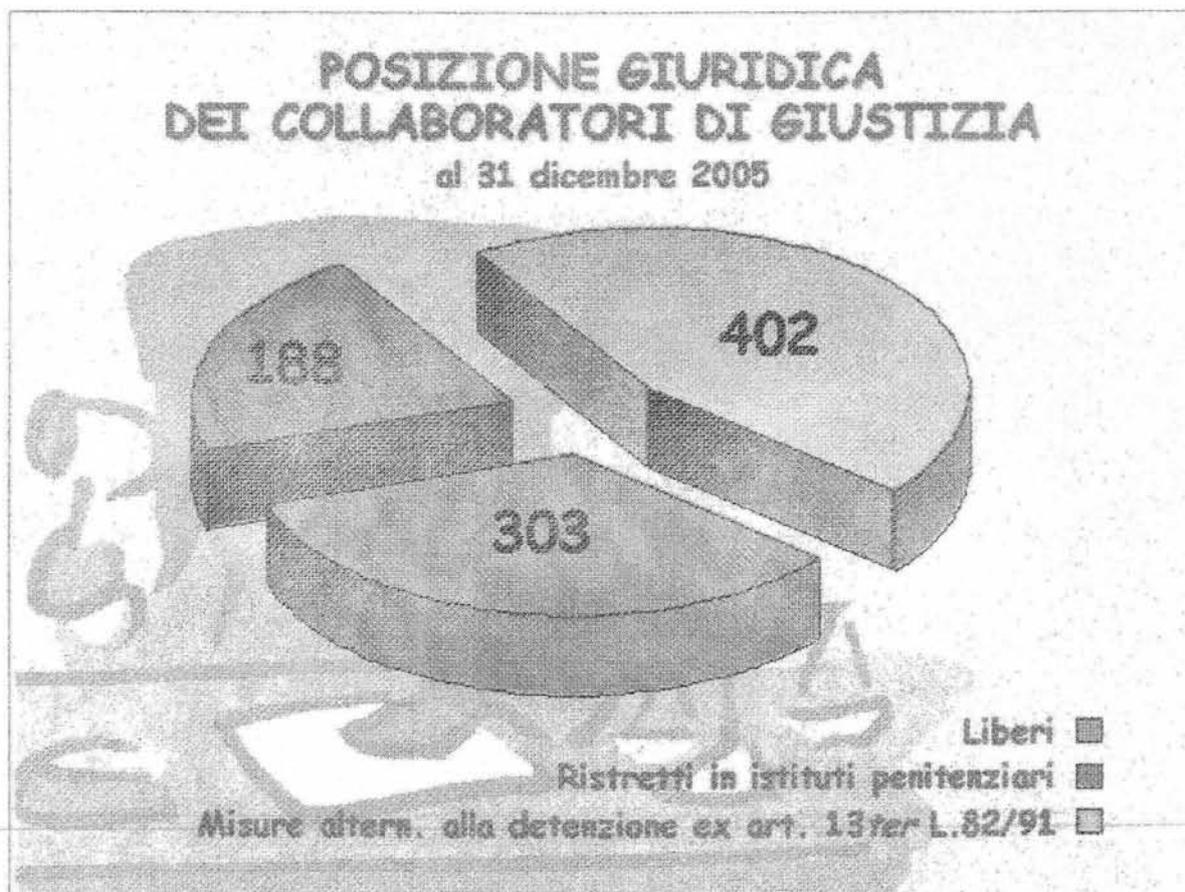
Il cambiamento delle generalità viene deliberato dalla Commissione Centrale, al termine di un'approfondita istruttoria in cui avrà un peso rilevante il parere dell'Autorità giudiziaria e la valutazione complessiva della posizione giuridica dell'interessato, con particolare riguardo alle eventuali condanne che ha subito.

Al riguardo, è doveroso ricordare che è in corso la predisposizione, in attuazione dell'art. 17 del Regolamento sull'attuazione delle speciali misure di protezione, approvato con Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161, di intese tra il Servizio Centrale di Protezione, il Centro Elaborazione Dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e le Autorità preposte alla gestione del casellario giudiziale per trasferire le posizioni giuridiche pregresse dei collaboratori di giustizia che fruiscono del cambio delle generalità dall'identità originaria a quella nuova, senza che possa essere stabilito un collegamento diretto tra di esse.

In tal modo, essi non potranno servirsi del loro nuovo nome per eludere obblighi giuridici pregressi o chiedere autorizzazioni o status cui non avrebbero diritto per il loro passato criminale.

c) I benefici penitenziari

Alla data del 31 dicembre 2005, erano 402 i collaboratori di giustizia sottoposti a misure alternative alla carcerazione (arresti domiciliari, detenzione domiciliare, affidamento in prova ai servizi sociali), 303 quelli in stato di libertà perché non ancora raggiunti da condanne definitive o per averle già scontate e 188 i detenuti in istituti penitenziari.

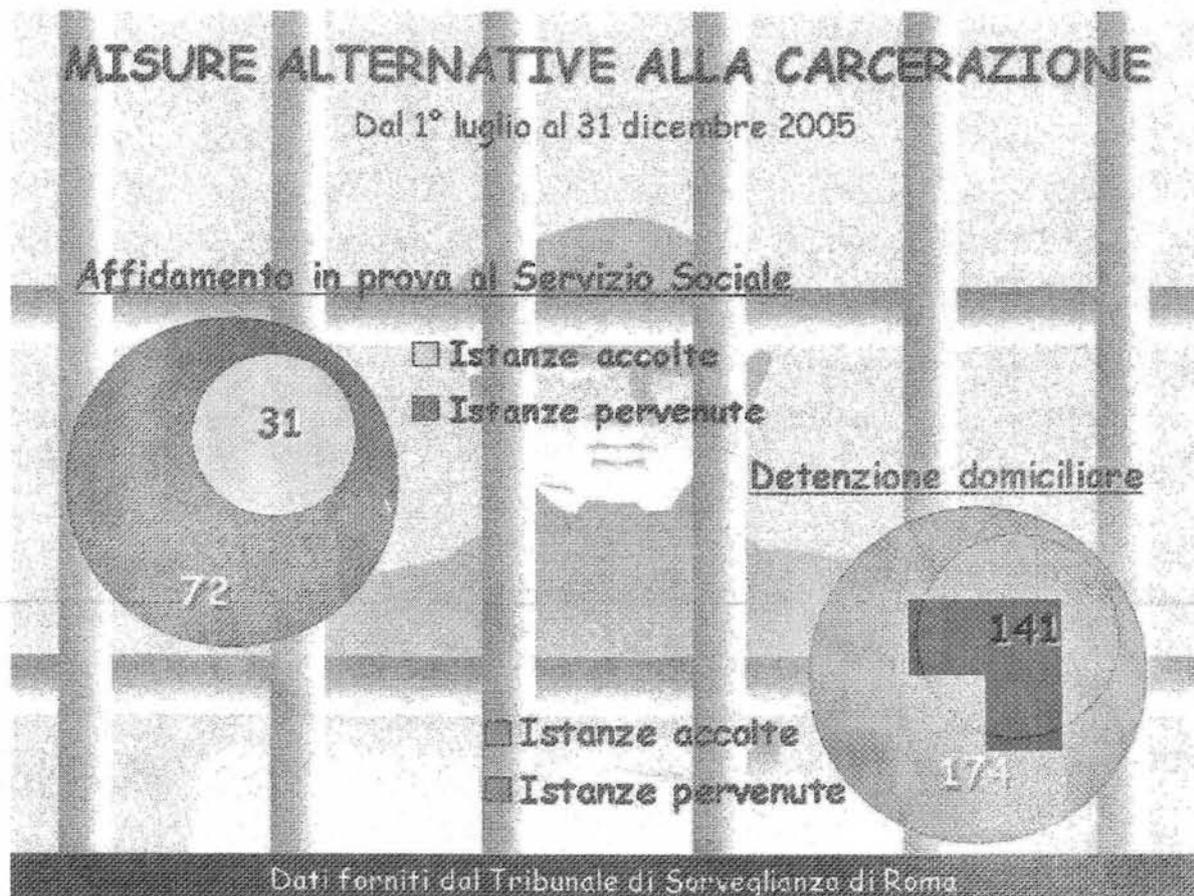


Come noto, l'art. 16 nonies della legge 82/1991, introdotto dalla legge 45/2001, prevede, rispetto al passato, una disciplina più restrittiva per l'accesso ai benefici penitenziari. In particolare, è necessaria la permanenza in carcere per un periodo minimo equivalente ad un quarto della condanna inflitta o dieci anni nel caso di ergastolo.

Il Legislatore ha inteso in tal modo separare la fruizione del programma di protezione, che è fondamentale uno strumento di sicurezza e reinserimento sociale, dai vantaggi premiali e processuali derivanti dalla collaborazione.

La concessione dei benefici penitenziari è stata così ricondotta all'esclusiva valutazione della Magistratura inquirente e di quella di sorveglianza, senza la necessità del parere della Commissione Centrale, richiesto dalla disciplina anteriore all'entrata in vigore della legge 45/2001.

Il grafico che segue rappresenta il rapporto tra le istanze di accesso o prosecuzione delle misure alternative pervenute al Tribunale di Sorveglianza di Roma, cui spetta la competenza in materia di benefici penitenziari dei collaboratori di giustizia, e i provvedimenti di accoglimento.



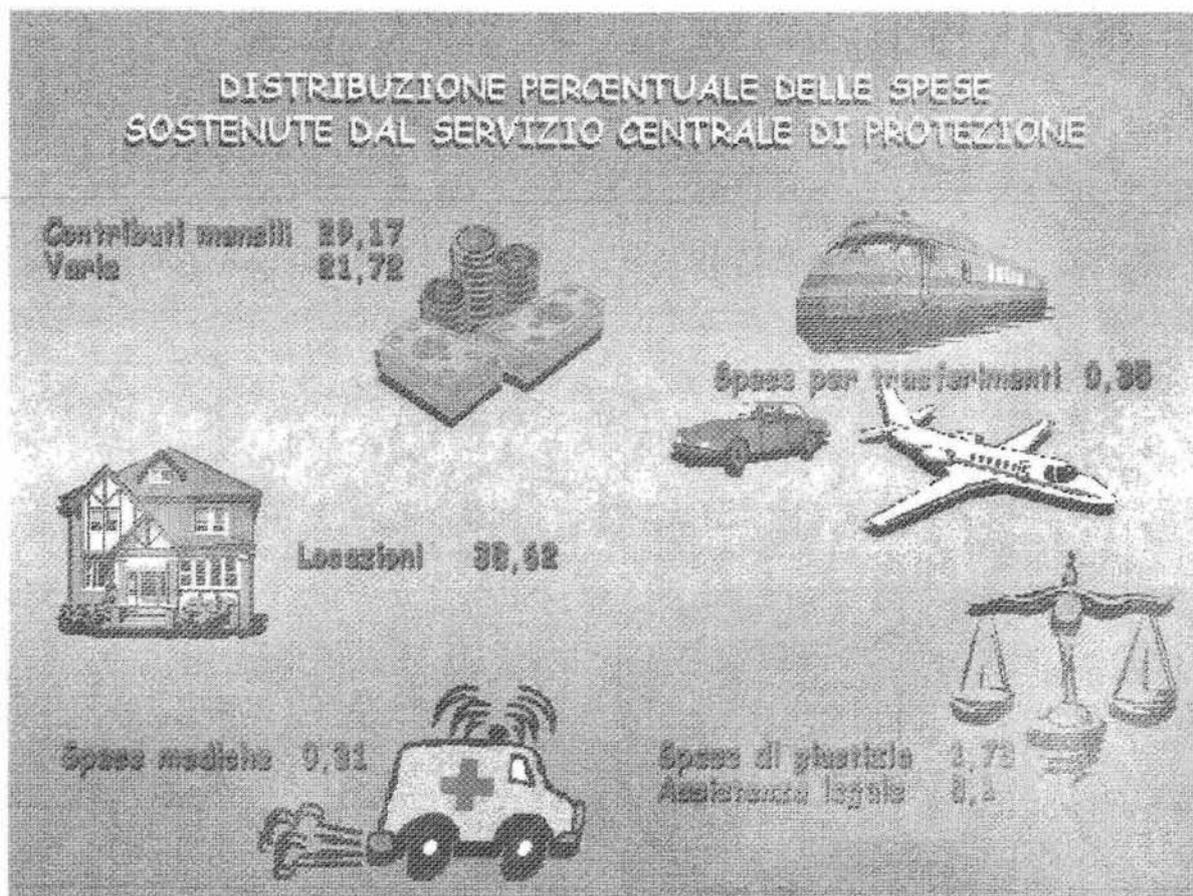
CAPITOLO II

L'ASSISTENZA

a) I costi

Nel secondo semestre del 2005, la spesa per l'attuazione delle speciali misure di protezione in favore dei collaboratori e testimoni di giustizia ha raggiunto la cifra di € 31.372.624.

Rispetto al precedente semestre, si è registrato un calo di € 5.467.768, dovuto, in gran parte, al minor numero di provvedimenti di capitalizzazione delle misure di assistenza.



Le voci di maggior consistenza, riportate in percentuale nel relativo grafico, sono quelle per le sistemazioni alloggiative e per gli assegni

mensili di mantenimento, che complessivamente incidono per oltre il 60% sulla spesa totale.

Altre voce rilevante è quella delle spese varie, in cui sono comprese quelle per le capitalizzazioni e quelle per la predisposizione e la manutenzione degli impianti di videosicurezza e teleallarme in favore dei testimoni di giustizia sottoposti a speciali misure di protezione nelle località di origine.

Le spese per l'assistenza legale per i collaboratori e testimoni di giustizia seguono la tendenza al ribasso ormai consolidata nell'ultimo quinquennio.

Essa è dovuta alle modifiche legislative, culminate con l'art. 115 del Testo Unico sulle spese legali, approvato con D.P.R. 30/5/2002, n. 115, che ha stabilito la liquidazione giudiziale delle predette spese, in analogia alle norme sul gratuito patrocinio.

Si è così giunti ad un abbattimento progressivo delle spese di assistenza legale, passate da una media di oltre il 30% del totale all'attuale percentuale, inferiore al 10%.

b) La salute

Nel secondo semestre del 2005, l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione, al cui interno operano due medici e tre psicologi della Polizia di Stato, ha trattato oltre 2500 pratiche relative a problematiche sanitarie dei collaboratori e testimoni di giustizia e dei loro familiari.

Si è trattato, per la maggior parte, di pareri tecnici su rimborsi di farmaci e prestazioni specialistiche, ma anche di consulenze medico-legali e prestazioni ambulatoriali, tra cui le visite di rinnovo per la patente di guida.

Gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno effettuato, nel semestre in esame, 76 interventi di orientamento e sostegno, nei

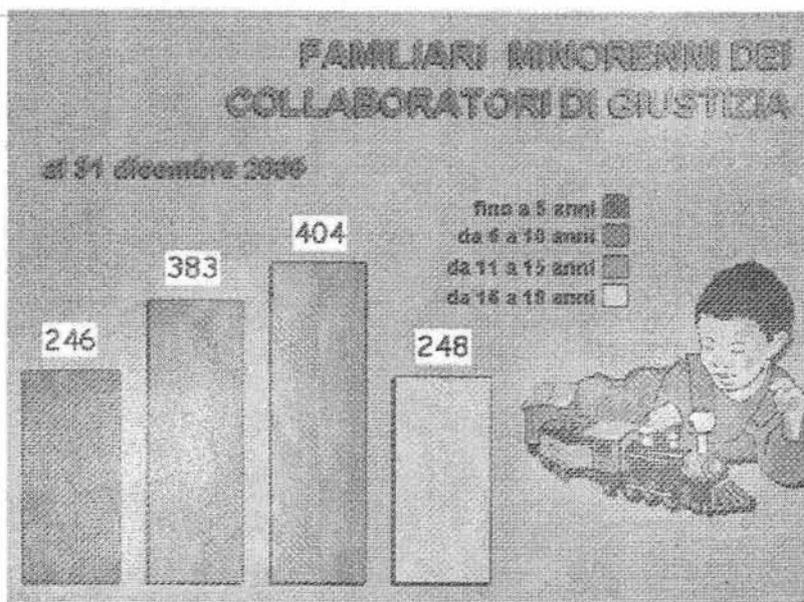
confronti di 17 collaboratori di giustizia e 8 testimoni, nonché di 58 familiari, 22 dei quali minorenni.

I predetti interventi, effettuati sempre a richiesta degli interessati, hanno l'obiettivo di rimuovere le difficoltà legate all'inserimento nel contesto ambientale e relazionale della località protetta, che provocano talvolta, nelle persone sotto protezione, stati di ansia e depressione.

L'azione degli psicologi del Servizio Centrale di Protezione si è concretata anche in un coordinamento con le strutture sanitarie pubbliche, in modo da garantire alle persone in difficoltà un percorso terapeutico specializzato, senza compromettere l'attuazione del programma di protezione.

c) I minori

I minorenni rappresentano ormai da anni la componente maggioritaria dei familiari sottoposti a programma di protezione. Al



termine del secondo semestre del 2005, erano ben 1365, su un totale di 3087 familiari, rispetto ai 1434 del semestre precedente.

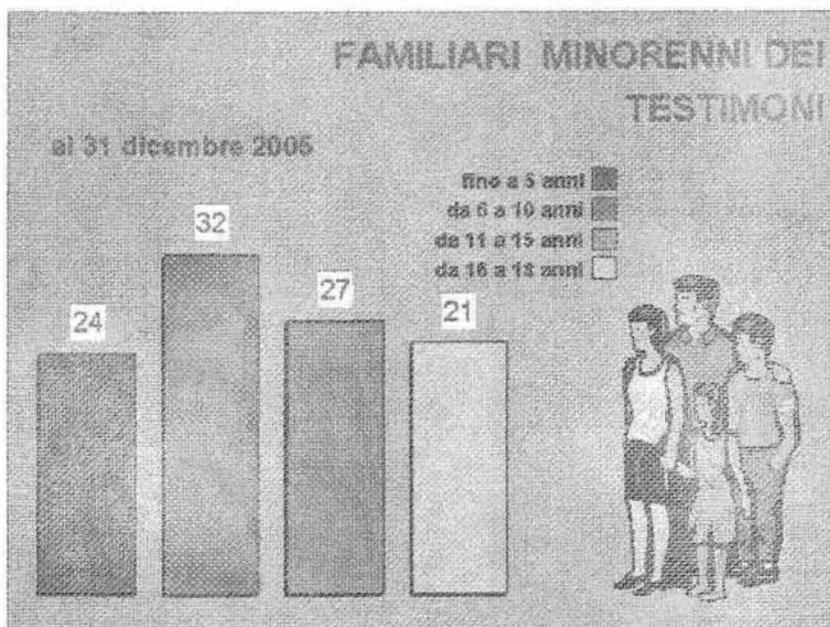
Ad essi vanno aggiunti altri 4 minori, ammessi al programma di protezione non come familiari, ma in virtù della loro

testimonianza in una vicenda di associazione per delinquere finalizzata alla pedofilia.

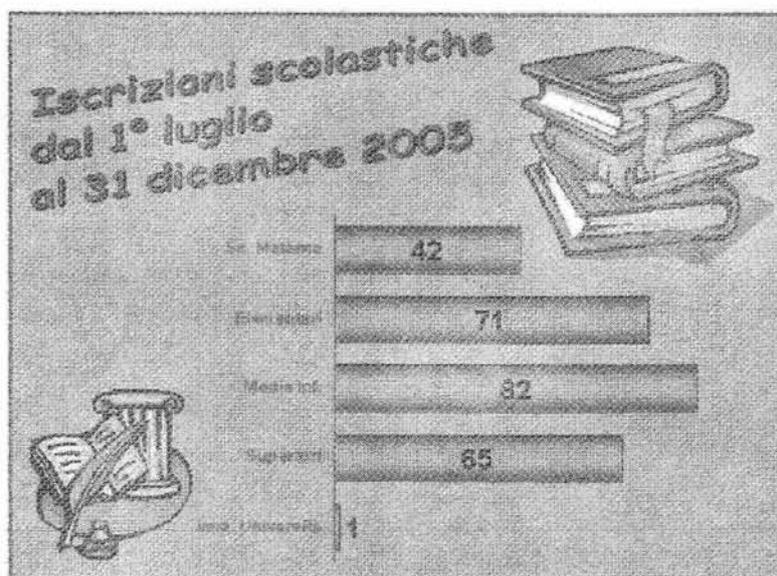
I minorenni sono concentrati prevalentemente nella fascia di età tra i 6 e 10 anni (395 soggetti) e in quella tra gli 11 e i 15 anni (431 soggetti).

La distribuzione tra i sessi è sostanzialmente equilibrata, con 596 maschi e 665 femmine tra i familiari dei collaboratori e 56 maschi e 48 femmine tra quelli dei testimoni.

Il principale problema nella gestione dei minori è garantire loro il diritto allo studio senza compromettere la riservatezza sulla loro identità e sulla località in cui sono stati trasferiti.



A tale scopo, nel secondo semestre del 2005 il Servizio Centrale di Protezione ha effettuato 261 iscrizioni scolastiche a istituti di ogni ordine e grado.



Tale attività è stata completata, nei casi necessari, da quella di conversione con i nominativi reali dei titoli di studio conseguiti con le generalità di copertura.

Il Servizio Centrale di Protezione ha offerto anche,

tramite gli psicologi inseriti nel proprio Ufficio sanitario, un'assistenza mirata ai minori sotto protezione.

Sono tutt'altro che infrequenti tra questi ultimi difficoltà di adattamento alla loro nuova vita sotto protezione, soprattutto in conseguenza del radicale cambiamento provocato dal trasferimento di residenza, che si inserisce in equilibri familiari già fragili a causa del passato criminale del capofamiglia e della sua scelta di collaborare.

La necessità del supporto psicologico ai minori è stata recepita anche nella normativa regolamentare di completamento della legge 13/2/2001, n. 45, di riforma della protezione.

L'art. 10 del Decreto del Ministro dell'Interno 13/5/2005, n. 138, sul reinserimento sociale dei minori e delle altre persone sottoposte a protezione, incarica gli Organi competenti per l'attuazione del programma di assicurare, anche tramite accordi con le strutture pubbliche sul territorio, l'assistenza ai minori in situazioni di disagio.

Nel semestre in esame, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno effettuato 17 colloqui con altrettanti minori congiunti di collaboratori di giustizia e 5 di testimoni, riscontrando principalmente problemi di socializzazione e di apprendimento talvolta sfocianti in reazioni psicosomatiche e disturbi del comportamento.

Negli adolescenti, tali manifestazioni degenerano spesso in comportamenti aggressivi, che conducono talvolta a forti contrasti in seno al nucleo familiare.

Per fronteggiare efficacemente le situazioni indicate, gli specialisti del Servizio Centrale di Protezione hanno intrapreso e mantenuto contatti con le istituzioni che si occupano, a tutti i livelli, della realtà giovanile, dalle ASL, ai SERT, Comunità di recupero, Case famiglia e Case alloggio, in modo da istituire una rete capillare di assistenza e monitorare costantemente il disagio di questo particolare segmento della popolazione minorile.

d) Protezione e reinserimento

La fase del reinserimento sociale dei collaboratori di giustizia e dei loro familiari rappresenta da sempre un momento particolarmente delicato. Il programma di protezione è infatti, per espressa previsione legislativa, uno strumento transitorio, terminato il quale i beneficiari tornano ad una normale esistenza in condizioni di sicurezza.

Nel caso dei collaboratori di giustizia, la fase di reinserimento deve tener conto di diversi fattori: necessità di evitare ricadute nel crimine, rispetto delle eventuali misure alternative alla detenzione e dei vincoli delle pene accessorie, scarsità di esperienze lavorative pregresse e livello di istruzione modesto.

I problemi per i testimoni sono di tipo diverso. E' vero che, nella maggior parte dei casi, essi, prima dell'ingresso nella protezione, avevano un lavoro o un'attività produttiva che può servire da punto di partenza per la ricostruzione di un'autonomia economica; è però altrettanto vero che non esistono per loro, come pure per i collaboratori, norme di agevolazione per l'accesso al lavoro e che l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle località in cui sono stati trasferiti comporta inevitabilmente difficoltà iniziali.

Pur in presenza di tali limiti, il Servizio Centrale di Protezione ha continuato a fornire alle persone sotto protezione un supporto per l'ingresso nel mondo della formazione e del lavoro, segnalando loro opportunità lavorative nelle località protette e fornendo la documentazione necessaria.

Nel secondo semestre del 2005, 15 collaboratori, 6 familiari e un testimone hanno trovato occupazioni lavorative nei settori agricoli, edilizio e dei servizi, e altri 2 collaboratori di giustizia sono stati iscritti a corsi di formazione professionale.

Per quanto riguarda la produzione documentale, nello stesso periodo sono stati emessi 215 codici fiscali di copertura ed effettuati un'iscrizione alla Camera di Commercio e 2 trasferimenti di posizioni lavorative.

Il processo di reinserimento sociale è stato perseguito anche tramite le capitalizzazioni delle misure di assistenza.

Tali provvedimenti, deliberati dalla Commissione Centrale, consentono l'uscita dal programma di protezione, una volta cessate le esigenze di tutela, mediante l'erogazione di un contributo economico definitivo.

Nel secondo semestre del 2005, la capitalizzazione è stata applicata a 3 collaboratori di giustizia e 15 nuclei familiari collegati, e a 6 testimoni.

La corresponsione della capitalizzazione comporta l'interruzione delle misure periodiche di assistenza economica previste dal programma di protezione, in primo luogo delle spese di locazione e dell'assegno mensile di mantenimento, realizzando un risparmio complessivo di risorse pubbliche. Si tratta quindi di una sorta di "traghettaggio" dalla vita sotto protezione, nella quale gli interessati sono affidati al sostegno statale, ad una dimensione di autonomia socio-economica.

CAPITOLO III

LE VIOLAZIONI COMPORTAMENTALI

I collaboratori di giustizia sottoposti alle speciali misure di protezione si impegnano, oltre a recidere i loro legami con il mondo del crimine, a non tenere comportamenti incompatibili con la riservatezza richiesta dal programma di protezione.

La segretezza della località protetta e dell'identità di copertura attribuita è infatti una condizione essenziale per l'efficacia del programma, che non potrebbe raggiungere le finalità ad esso demandate dall'ordinamento senza la costante collaborazione dei soggetti che vi sono sottoposti, siano essi collaboratori, testimoni o loro familiari.

E' quindi necessario che ogni persona ammessa al programma sia pienamente consapevole delle regole da rispettare e delle conseguenze delle loro violazioni, che possono dare luogo ad un semplice richiamo o, nei casi più gravi, alla revoca delle misure.

I comportamenti violatori, indicati nell'art. 13 quater, comma 2, della legge 82/1991, vengono indicati in un disciplinare allegato al programma, sottoscritto dai soggetti interessati.

Nel periodo oggetto della presente Relazione, la Commissione Centrale ha revocato per motivi comportamentali 12 programmi di protezione nei confronti di altrettanti collaboratori di giustizia, e 2 relativi a testimoni. Per gli stessi motivi, altri 5 programmi, 3 dei quali di collaboratori e 2 di testimoni, non sono stati ulteriormente prorogati alla scadenza.

Tali decisioni sono state adottate dopo aver acquisito il parere delle Autorità giudiziarie proponenti e del Procuratore Nazionale Antimafia.

Nel medesimo periodo, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato alla Commissione Centrale 13 comportamenti lesivi delle norme comportamentali. In 9 casi, si è trattato di infrazioni delle regole di

sicurezza, e negli altri 4 di reati (nel dettaglio, furto, omissione di soccorso, evasione e tentata estorsione, quest'ultima commessa dal familiare di un testimone).

Il dato non si discosta in maniera significativa da quello del precedente semestre, in cui le violazioni segnalate furono 14, 5 delle quali integranti fattispecie di reato.

A tale proposito, è doveroso precisare che la perpetrazione di un reato da parte di un collaboratore di giustizia, anche non direttamente collegato alla sua pregressa attività criminale, provoca gravi ripercussioni sull'applicazione del programma di protezione.

L'avvio del relativo procedimento penale nella località protetta comporta infatti la pubblicità del domicilio e dell'identità reale dell'interessato, e quindi la necessità di un suo immediato trasferimento per motivi di sicurezza, che, se rifiutato dal medesimo, vanifica sostanzialmente gli effetti del programma.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel secondo semestre del 2005, la Commissione Centrale ha deliberato 7 nuove ammissioni di testimoni al piano provvisorio di protezione, in raffronto alle 4 del semestre precedente.

Nel medesimo periodo, 4 testimoni sono stati ammessi al programma speciale di protezione (nel semestre anteriore, erano stati 8).

Per quanto riguarda la fase di uscita dal programma e il relativo reinserimento sociale, è da segnalare che, nel periodo in riferimento, 6 testimoni hanno beneficiato della capitalizzazione delle misure di assistenza.

In conseguenza della capitalizzazione, essi si sono svincolati dalla parte assistenziale del programma, mantenendo alcune misure residue solo in occasione di impegni di giustizia collegati alla testimonianza resa.

Il Servizio Centrale di Protezione ha erogato ai testimoni, in autonomia o d'intesa con la Commissione Centrale, 18 prestiti senza interesse e 32 contributi straordinari nell'arco di tempo luglio-dicembre 2005 per esigenze particolari (cure mediche, necessità di studio e formazione professionale, nascita figli e altro.)

Lo stanziamento di dette somme trova la sua giustificazione nell'art. 16 ter, comma 1, lettera a) della legge 82/1991, che riconosce ai testimoni di giustizia il diritto a mantenere il tenore di vita antecedente l'ingresso nel programma di protezione.

Nello stesso periodo, 2 testimoni hanno ricevuto, da parte del Fondo di solidarietà per le vittime di richieste estorsive e dell'usura, il contributo previsto dalla legge 23/2/1999, n. 44.

E' bene rilevare che, nell'ambito degli interventi di reinserimento sociale, la Commissione Centrale fornisce un supporto tecnico-consultivo

ai testimoni di giustizia che possono accedere a fondi pubblici quali vittime di estorsione o usura.

Il Servizio Centrale di Protezione ha assicurato, anche tramite professionisti qualificati, un analogo sostegno per la trattazione di questioni relative alle posizioni economiche dei testimoni titolari, nelle località di origine, di imprese il cui rendimento era stato gravemente compromesso dalle pressioni delle organizzazioni criminali.

Una delle applicazioni pratiche di tale attività sono le operazioni di alienazione dei beni immobili in località d'origine, che, secondo l'art. 16 ter, comma 3, della legge 82/1991, i testimoni possono cedere allo Stato a prezzo di mercato.

Nel semestre in esame, sono 3 le richieste pervenute, per le quali è in corso la procedura di valutazione da parte dell'Agenzia del Demanio.

Nel medesimo periodo, 8 testimoni e altrettanti familiari, 5 dei quali minorenni, hanno sostenuto colloqui di orientamento e sostegno con i Direttori tecnici psicologi del Servizio Centrale di Protezione, per superare alcune difficoltà di adattamento alle regole del programma di protezione, legate soprattutto al trasferimento in località protetta.

In merito, va rilevato che l'art. 12, comma 2, del Regolamento sulle speciali misure di protezione (D.M. 23/4/2004, n. 161) prevede, compatibilmente con le esigenze di sicurezza del testimone, la possibilità per lui di permanere in località d'origine, usufruendo di speciali misure di protezione disposte dalla Commissione Centrale e determinate, nel concreto, dal Prefetto.

Al momento attuale, sono 18 i testimoni che si trovano in tale condizione. Questa soluzione, se evita i disagi connessi all'ambientamento in una nuova località, crea altri problemi, per la difficoltà di garantire, in termini di uomini, una tutela fissa a tempo indeterminato al testimone e ai suoi familiari.

Va infatti tenuto presente che quasi tutti i testimoni vivono in Regioni ad alto tasso di presenza e infiltrazione territoriale delle

organizzazioni criminali e nelle quali le Forze di Polizia sono sottoposte a carichi di lavoro al limite dell'emergenza.

Per conciliare l'esigenza di assicurare ai testimoni in località d'origine una protezione adeguata senza gravare in maniera eccessiva su Forze di Polizia già impegnate all'estremo delle loro possibilità, la Commissione Centrale, nel semestre in esame, ha disposto in 6 casi l'assegnazione ai Prefetti competenti delle necessarie risorse economiche per l'implementazione o il mantenimento di sistemi di difesa passiva (impianti di videosorveglianza, teleallarme, misure antincendio e altro).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel semestre oggetto della presente Relazione, si è rilevato, rispetto a quello precedente, un aumento delle proposte delle Autorità giudiziarie di piano provvisorio in favore di collaboratori di giustizia, con 7 proposte in più rispetto alla prima metà del 2005.

Un terzo delle proposte è relativo all'area geo-criminale campana, concentrata soprattutto nell'hinterland napoletano, e un altro terzo proviene da Autorità giudiziarie della Sicilia, con prevalenza della zona del Catanese. Gli apporti collaborativi dell'area pugliese sono, rispetto a quelle predette, quantitativamente minori, anche se rilevanti, mentre è da sottolineare l'assenza di nuovi collaboratori dalla Calabria.

In raffronto al precedente semestre, vi è stato un calo del 30%, nelle proposte per testimoni, il cui numero è tuttavia in linea con quello della seconda metà del 2004.

Rispetto a quelle per i collaboratori, le proposte per testimoni sono distribuite in modo più frammentario. In ogni caso, 7 su 10 provengono dalle 4 regioni precedentemente citate.

E' significativo sottolineare che, nel semestre in esame, i collaboratori di giustizia ammessi in via definitiva al programma speciale di protezione sono stati ben 65, rispetto ai 39 dei sei mesi anteriori.

Si tratta di un dato che riflette la genuinità e lo spessore delle collaborazioni rese, che, durante la fase emergenziale del piano provvisorio (la cui durata minima è di sei mesi, ma che nella realtà richiede tempi di riscontro maggiori) hanno superato le più approfondite verifiche dell'Autorità giudiziaria.

I testimoni che hanno beneficiato, nello stesso periodo, dell'ammissione in via definitiva al programma sono stati 4, rispetto agli 8 del primo semestre del 2005.

L'afflusso di nuovi apporti collaborativi si mantiene dunque in linea con quello degli ultimi anni, a dimostrare che il ruolo dei collaboratori e testimoni di giustizia di ausilio alle istituzioni nella strategia di contrasto al crimine organizzato è ormai consolidato.

Il sistema della protezione ha confermato, nel semestre in esame, una buona capacità di tenuta, se si riflette che le persone amministrate sono oltre 4000, tra collaboratori, testimoni e familiari.

Il completamento dell'articolazione territoriale del Servizio Centrale di Protezione, con la definitiva entrata in funzione dei Nuclei Operativi di Protezione in Campania, Calabria e Puglia, ha migliorato la funzionalità complessiva del sistema, permettendo di seguire l'intero sviluppo della vita sotto protezione dei singoli soggetti fin dal loro trasferimento dalla località di origine.

I punti più delicati restano gli impegni di giustizia e la fase del reinserimento sociale.

Gli accompagnamenti in dibattimento delle persone sotto protezione sono effettuati dalla Forze di Polizia territoriali, con il coordinamento del Servizio Centrale di Protezione. Il loro numero, stabilmente attestato su alcune migliaia ogni anno, richiede un gravoso contributo agli Organi territoriali, in termini di uomini, di mezzi e risorse economiche, per le spese di missione e lavoro straordinario del personale.

Una soluzione possibile in termini di risparmio e sicurezza potrebbe essere rappresentata da un maggiore ricorso alla videoconferenza, il cui impiego, nel caso di collaboratori di giustizia, pur essendo previsto, è demandato alla discrezionalità del giudice.

E' comunque auspicabile che le scorte ai collaboratori di giustizia, la cui deposizione in dibattimento è fondamentale per lo svolgimento di importanti processi contro temibili associazioni criminali, costituiscano, in termini di professionalità degli uomini e idoneità dei mezzi, una delle priorità organizzative degli Organi di polizia territoriali.

La fase di reinserimento sociale dei collaboratori e dei testimoni avviene prevalentemente attraverso la capitalizzazione delle misure di assistenza, attualmente disciplinate, anche nei criteri del loro ammontare, nell'art. 10, comma 15, del D.M. 161/2004.

Si tratta, come già illustrato nella presente Relazione, di un istituto che consente alle persone protette di disporre di una somma da utilizzare per reinserirsi socialmente, uscendo dall'assistenzialismo del programma di protezione.

Le capitalizzazioni hanno consentito di raggiungere ai loro beneficiari l'autonomia economica una volta cessata la parte assistenziale del programma di protezione.

Resta, tuttavia, aperta la questione della permanenza del collaboratore nella località in cui è stato trasferito. E' frequente, infatti, che le persone protette scelgano di restare in tali località anche dopo l'uscita dal programma. Esse, pur essendo uscite dal sistema tutorio, restano oggetto, per la loro pregressa condizione di massimo rischio, di attenzione da parte delle Forze di polizia.

La permanenza nella località protetta anche dopo il termine del programma crea anche un problema per i documenti di copertura. Alla scadenza del programma, infatti, il collaboratore restituisce questi ultimi e riceve indietro quelli con le vere generalità. Egli dovrà perciò usare il suo vero nome in un luogo in cui, per anni, era conosciuto con l'identità di copertura, con intuibili difficoltà nella vita sociale.

Per evitare tali conseguenze, il Servizio Centrale di Protezione invita gli interessati a trasferirsi altrove, magari rimanendo nella medesima Regione. Non è opportuno, d'altronde, ricorrere in modo sistematico al cambiamento delle generalità, in quanto detto sistema, oltre a presentare complessi problemi applicativi per i destinatari di pene accessorie, come l'interdizione, è stato concepito per quei casi in cui l'importanza del contributo dichiarativo e la notorietà del suo autore rendeva sconsigliabile il ritorno alla vecchia identità.

Una soluzione possibile potrebbe essere, in prospettiva, quella di limitare l'autorizzazione all'uso dei documenti di copertura ai casi di massimo rischio, quando cioè il solo spostamento territoriale non appare sufficiente a garantire l'incolumità degli interessati.

Nel caso dei testimoni, che sono in numero molto più limitato dei collaboratori, è stata già sperimentata positivamente, in diversi casi, la tutela in località di origine, il cui vantaggio, oltre alla inutilità dei documenti di copertura, è di non interrompere, con il trasferimento, la loro attività lavorativa e i legami sociali.

Si tratta tuttavia di una soluzione da vagliare caso per caso, alla luce della volontà del testimone e dei suoi familiari e alla portata concreta del rischio.

In conclusione, il sistema della protezione ha confermato, nel semestre in esame, di rappresentare, anche in prospettiva, un'efficace risorsa strategica a disposizione del nostro Paese nel contrasto al crimine organizzato.