

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. XCI
n. 5

RELAZIONE

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

(Secondo semestre 2006)

*(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 17 aprile 2008
—————

INDICE

PREMESSA	»	4
----------------	---	---

PARTE PRIMA

LO STATO ATTUALE

CAPITOLO I – Le proposte di protezione	»	6
CAPITOLO II – La Commissione Centrale	»	9
CAPITOLO III – I numeri del sistema	»	11

PARTE SECONDA

I RISULTATI

CAPITOLO I – La sicurezza:		
a) I servizi di scorta	»	20
b) Identità e riservatezza	»	21
c) I benefici penitenziari	»	23
CAPITOLO II – L'assistenza:		
a) I costi	»	25
b) La tutela della salute	»	26
c) I minori	»	27
d) Non solo protezione: il rientro in società	»	30
CAPITOLO III – I comportamenti violatori	»	32
CAPITOLO IV – I testimoni	»	34
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	»	36

PREMESSA

La presente Relazione contiene i risultati, riferiti al secondo semestre del 2006, dell'applicazione delle speciali misure di protezione previste dalla legge 15/3/1991, n. 82, in favore dei collaboratori e testimoni di giustizia.

L'impostazione del testo è di taglio statistico-informativo, pur non tralasciando di evidenziare le iniziative adottate dagli organi coinvolti nella protezione e gli aspetti da ottimizzare.

La prima parte del testo esamina la fase d'ingresso nella protezione con particolare riguardo alla ripartizione territoriale delle proposte e all'attività della Commissione Centrale. Segue un'analisi quantitativa della popolazione protetta, soprattutto sotto il profilo della distribuzione per aree geo-criminali.

La seconda parte illustra le attività operative: i servizi di scorta per gli impegni di giustizia, la predisposizione della documentazione di copertura, l'assistenza socio-sanitaria e il processo di reinserimento sociale.

La situazione dei testimoni di giustizia e quella dei minori sotto protezione in qualità di familiari sono trattate in capitoli specifici.

Le considerazioni conclusive contengono alcuni spunti di sintesi e riflessione sulla materia nel suo complesso, che si rivolgono all'attenzione dei rappresentanti delle Istituzioni e all'opinione pubblica.

PARTE PRIMA

LO STATO ATTUALE

CAPITOLO I

LE PROPOSTE DI PROTEZIONE

Nel secondo semestre del 2006 le Autorità giudiziarie hanno avanzato 10 proposte di speciali misure di protezione per testimoni di giustizia, tutte corredate dalla richiesta contestuale di piano provvisorio d'urgenza.

La cifra è identica a quella del primo semestre dello stesso anno e a quella del secondo semestre del 2005.



Sotto il profilo della provenienza, spicca l'assenza di richieste da parte della Procura della Repubblica di Napoli, che nel semestre precedente ne aveva inoltrate 5, controilanciata dal dato di quella di Bari,

che non aveva fatto pervenire alcuna proposta e che invece, nel semestre in esame, ne ha formulate 3.

L'andamento delle proposte per i testimoni denota la stessa frammentarietà del primo semestre del 2006. Nessuna Autorità giudiziaria, ad eccezione di quella, già ricordata, di Bari, ha infatti avanzato più di una proposta a testa. In totale, quattro provengono dalla Puglia, tre dalla Sicilia, due dalla Calabria e una dalla Campania.

Le proposte in favore di collaboratori di giustizia sono state in tutto 45, vale a dire 7 in più del precedente semestre, tornando quasi ai livelli del secondo semestre del 2005.

La Procura che ha avanzato il maggior numero di richieste è stata, secondo una tendenza ormai stabilitasi da anni, quella di Napoli (14, rispetto alle 15 del primo semestre del 2006).

Il confronto tra i due periodi vede un consistente aumento delle proposte da Bari (da 2 a 7) e da Caltanissetta (da zero a 4) mentre le altre Procure mantengono un *trend* sostanzialmente stabile.

In definitiva, nel secondo semestre del 2006, su 45 proposte di protezione in favore di collaboratori di giustizia, ben 39 provengono da Procure ubicate nelle 4 Regioni in cui maggiore è la presenza delle organizzazioni criminali tradizionali.

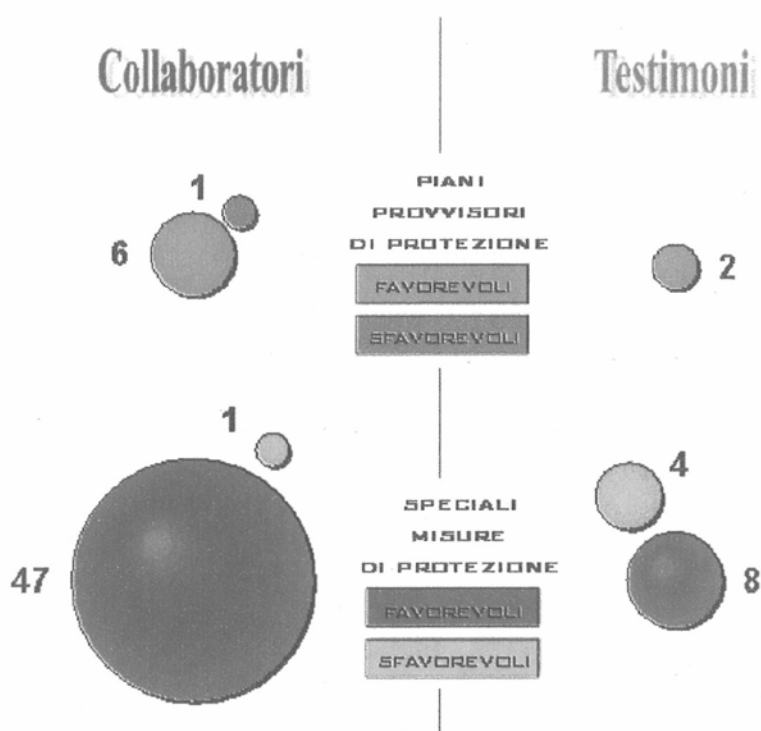
Dalla Campania sono infatti giunte 17 nuove collaborazioni (due in meno rispetto al precedente semestre), 12 dalla Sicilia (aumento di 3), 8 dalla Puglia (aumento di 5) e 2 dalla Calabria (diminuzione di 3).

Le altre 6 proposte sono ripartite tra Lombardia, Basilicata e Piemonte.

Nel semestre in esame, la Direzione Nazionale Antimafia ha continuato a rendere il proprio, rilevantissimo contributo consultivo alla Commissione Centrale nel procedimento per l'ammissione alle speciali misure di protezione.

Il predetto Organo ha fornito 2 pareri favorevoli all'ammissione al piano provvisorio di protezione di altrettanti testimoni di giustizia e 6 per collaboratori. Solo in un caso, relativo ad un collaboratore, il parere è stato contrario. Nel semestre precedente, si erano registrati 2 pareri favorevoli per testimoni e altrettanti per collaboratori.

Pareri espressi dal Procuratore Nazionale Antimafia per
l'adozione di piani provvisori e speciali misure di protezione



I pareri positivi rilasciati sui provvedimenti di ammissione definitiva alle speciali misure di protezione sono stati 47 per collaboratori (rispetto ai 33 del semestre anteriore) e 8 per i testimoni (a paragone di 3). In 4 casi di testimoni e uno di collaboratori, il parere è stato contrario (nei primi sei mesi del 2006, i pareri negativi ammontarono a 5 per collaboratori e uno per testimoni).

E' doveroso sottolineare che i pareri della Direzione Nazionale Antimafia, pur non essendo vincolanti, hanno assunto, nel tempo, una funzione essenziale nell'istruttoria per l'ammissione alle speciali misure di protezione.

CAPITOLO II

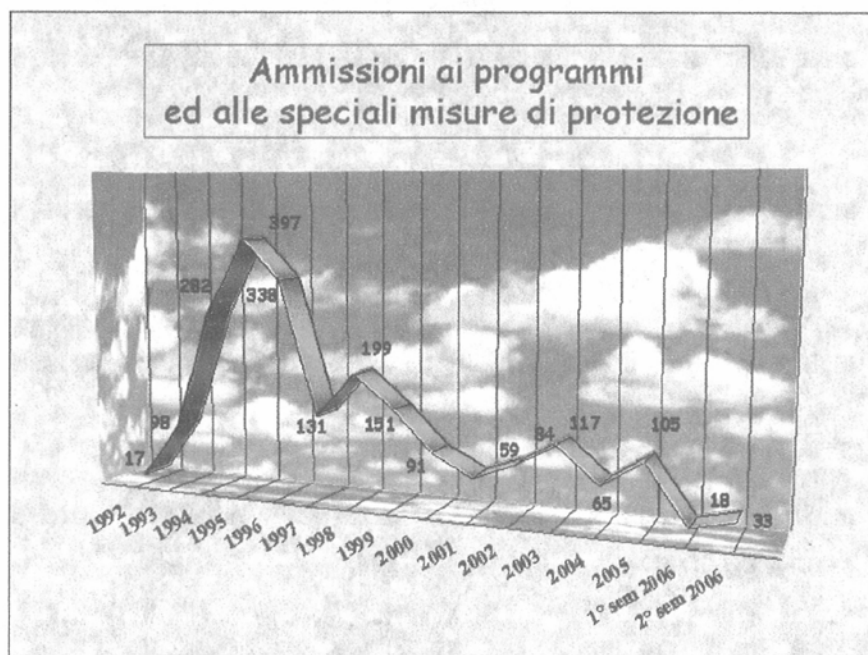
LA COMMISSIONE CENTRALE

La Commissione Centrale per le speciali misure di protezione si è riunita 11 volte, nel periodo luglio-dicembre 2006. Sono stati adottati 5 provvedimenti di ammissione al piano provvisorio di protezione in favore di altrettanti testimoni di giustizia, 4 in più rispetto al semestre precedente. I collaboratori di giustizia che hanno usufruito di analoghi provvedimenti sono stati 49, due dei quali erano stati inizialmente proposti come testimoni. L'incremento rispetto al semestre gennaio-giugno 2006 è stato di 11 ammissioni.

Le richieste di piano provvisorio rigettate nel semestre in esame ammontano a 6 per i testimoni (due delle quali, tuttavia, sono state trasformate in ammissioni come collaboratori di giustizia) e a 2 per i collaboratori. Il confronto con il semestre precedente mostra 6 decisioni negative in meno (2 per testimoni e 4 per collaboratori).

Sono invece 5 i testimoni e 28 i collaboratori ammessi in via definitiva alle speciali misure di protezione, con una crescita, a paragone dei primi sei mesi del 2006, di 3 unità per i testimoni e 12 per i collaboratori.

Le decisioni negative sulla ammissione alle speciali misure di protezione sono state adottate per due collaboratori, rispetto alle 7 del precedente semestre.



I dati rivelano, in confronto al precedente semestre, che è cresciuto sia il numero delle nuove collaborazioni, rappresentate dalle persone ammesse al piano provvisorio di protezione, sia quello di ammissioni al programma definitivo di collaboratori e testimoni in gran parte già sottoposti a misure di tutela in via d'urgenza.

La Commissione Centrale ha inoltre disposto l'uscita dal programma previa capitalizzazione delle misure di assistenza di 15 collaboratori di giustizia e 3 nuclei familiari collegati. La stessa misura è stata deliberata nei confronti di 3 testimoni. I provvedimenti di capitalizzazione, adottati su richiesta degli interessati e dopo aver acquisito i pareri delle Autorità giudiziarie sull'evoluzione della vicenda collaborativa e quello del Servizio Centrale di Protezione sul comportamento complessivo, consistono nell'erogazione di un contributo economico definitivo, per il reinserimento sociale, con la contestuale interruzione definitiva delle misure di assistenza.

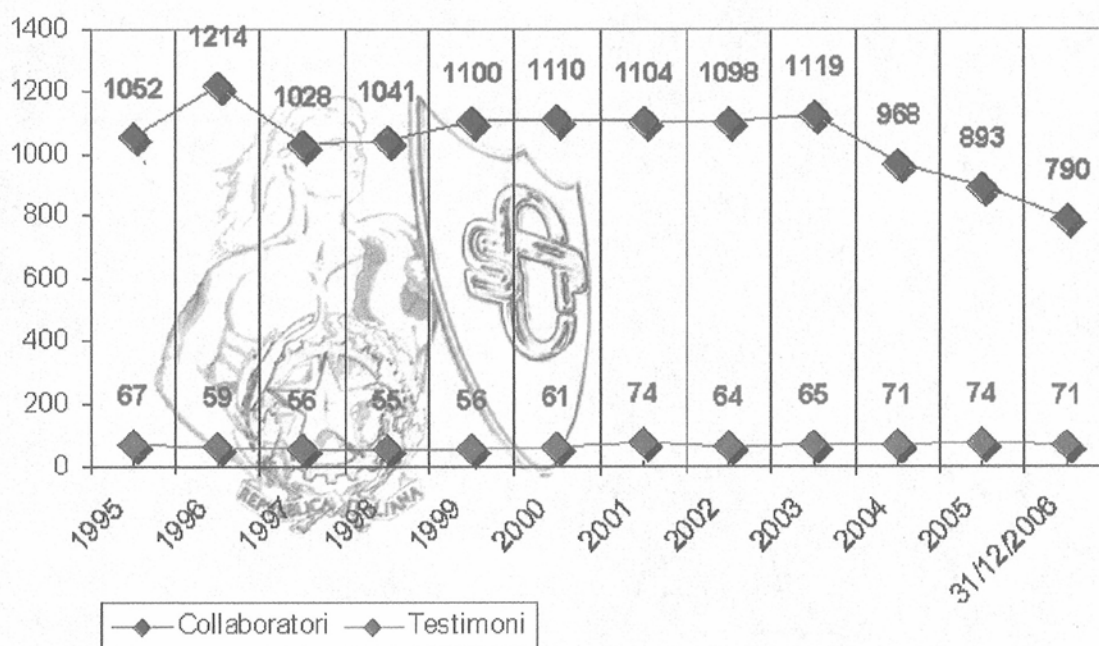
La Commissione ha altresì revocato prima della naturale scadenza, per violazioni degli obblighi previsti, 11 programmi di protezione di collaboratori di giustizia e uno di un testimone.

Detto Collegio ha anche esteso, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, 48 programmi di collaboratori e 2 di testimoni ad altri congiunti non inclusi nella proposta iniziale. Sono stati viceversa 24, tutti relativi a collaboratori di giustizia, i programmi che, per vari motivi, hanno subito una riduzione dei familiari originariamente inclusi.

CAPITOLO III

I NUMERI DEL SISTEMA

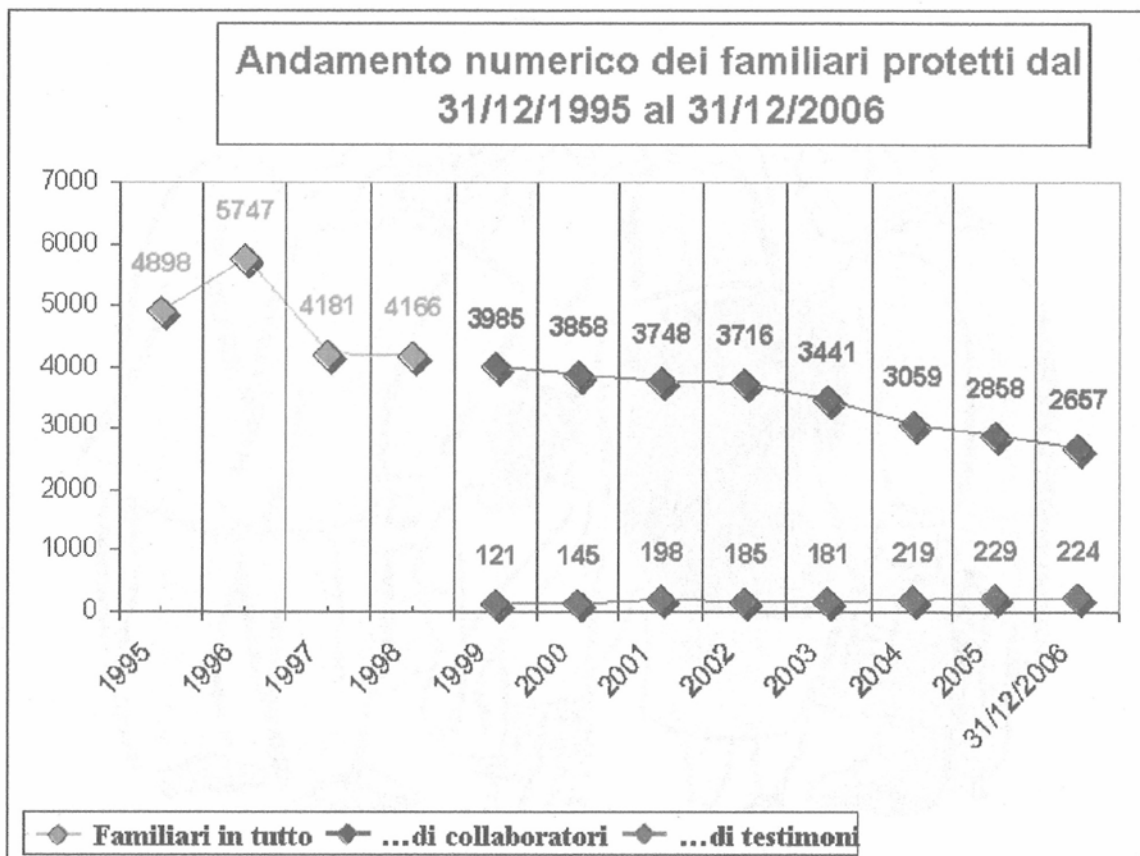
Andamento numerico dei collaboratori di giustizia dal 31/12/1995 al 31/12/2006



Alla data del 31 dicembre 2006, il sistema della protezione accoglieva **790** collaboratori di giustizia (rispetto agli 887 registrati alla fine del precedente semestre) e **71** testimoni (a fronte di 72).

Per quanto riguarda i familiari, **2657** erano congiunti di collaboratori (rispetto ai 2869 del semestre anteriore) e **224** di testimoni (a paragone di 236).

Il totale delle persone sottoposte a speciali misure di protezione alla fine del 2006 era dunque di **3742**, contro le 4064 del semestre precedente.



Il minor numero di collaboratori di giustizia è l'effetto dei numerosi provvedimenti di capitalizzazione adottati nel semestre precedente, che hanno consentito l'uscita di soggetti che avevano terminato gli impegni dibattimentali, mentre il calo di familiari è frutto di una tendenza ormai consolidata da anni.

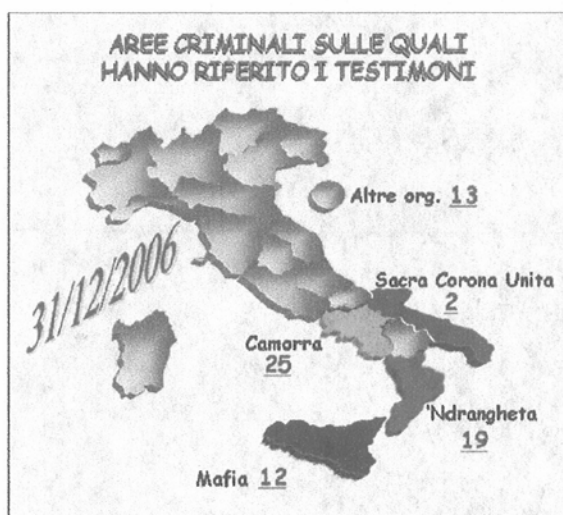
È rimasto sostanzialmente stabile, con variazione di una sola unità, il numero dei testimoni di giustizia.

Per quanto riguarda i gruppi criminali di riferimento dei collaboratori di giustizia, quello più numeroso è costituito dagli ex appartenenti a Cosa Nostra e organizzazioni collegate (250 persone). La camorra fornisce 245 collaboratori, mentre 99 provengono dalla 'ndrangheta e 82 dalla Sacra



Corona Unita. I restanti 114 sono invece riferibili alla criminalità comune.

Il calo complessivo dei collaboratori di giustizia è ripartito fra tutti gli ambiti criminali, sia pure con peso diverso. Rispetto al precedente semestre, vi sono 41 collaboratori in meno per la mafia siciliana e 19 per la 'ndrangheta. Molto minore è la diminuzione per la camorra (5 soggetti) e la Sacra Corona Unita (4), mentre quella per la criminalità comune è di 28 unità.



La situazione dei testimoni è più stabile. Tra essi, 25 rendono dichiarazioni sulla camorra (calo di 4 unità rispetto al semestre precedente), 19 sulla 'ndrangheta (aumento di 4 unità), 12 sulla mafia siciliana (2 persone in più), 2 sulla Sacra Corona Unita (calo di una unità) e 13 sulla

criminalità comune (2 in meno).

I 790 collaboratori di giustizia sono suddivisi in 754 uomini e appena 36 donne, mentre tra i 71 testimoni le donne sono 29. In paragone al precedente semestre, la diminuzione dei collaboratori di giustizia di sesso maschile è di 92 persone, mentre quella delle donne è di 5 unità.

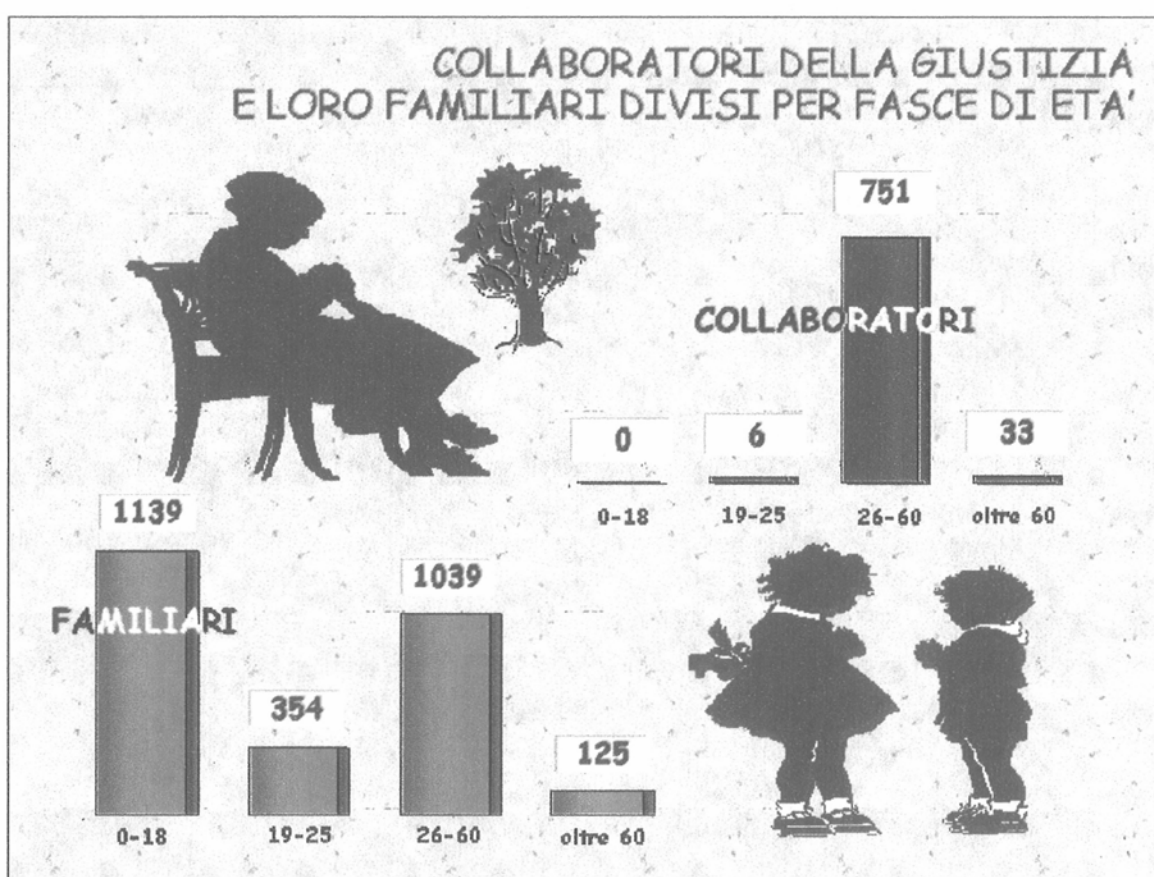
Le 36 donne collaboratrici di giustizia provengono

per la maggior parte dalla camorra e dalla Sacra Corona Unita (10 ciascuna), mentre le altre appartengono, in ordine numerico decrescente, alla criminalità comune (7), alla mafia siciliana (5) e alla 'ndrangheta (4).

Distinzione per sesso al 31/12/2006				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	245	5	9	3
Camorra	235	10	16	9
Ndr	95	4	10	9
S.C.U.	72	10	2	0
Altre	107	7	5	8
Tot.	754	36	42	29
Familiari	1019	1638	100	124

I 29 testimoni di sesso femminile sono invece presenti, in pari misura, nella camorra e nella 'ndrangheta (9 ciascuna). Quasi uguale per quantità (8) è il gruppo che testimonia sulla criminalità comune. La mafia siciliana è l'area meno numerosa, con 3 donne testimoni.

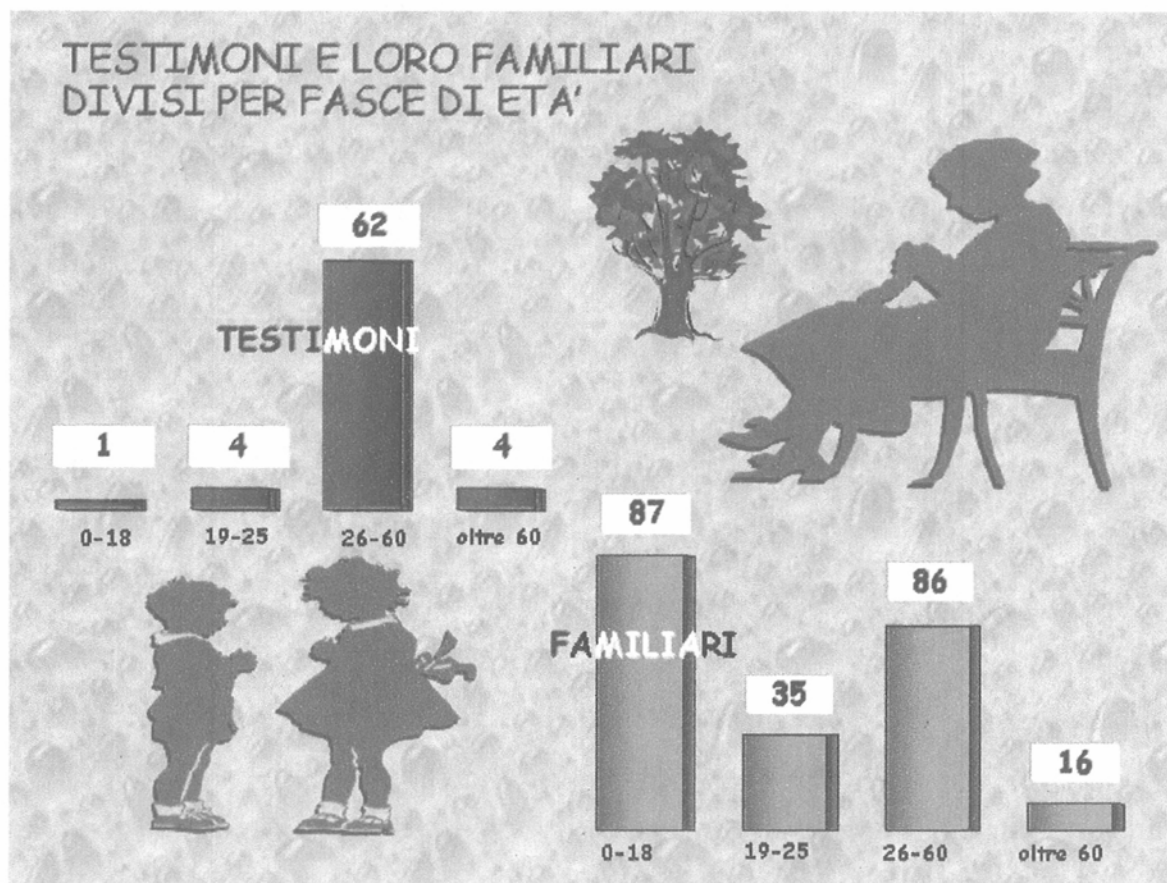
La maggior parte dei collaboratori di giustizia (416 uomini e 12 donne) hanno un'età compresa fra i 40 e i 60 anni; segue la fascia di età fra i 26 e i 40 anni, che comprende 301 maschi e 22 donne.



Per i testimoni, l'andamento è analogo, anche se il rapporto fra uomini e donne all'interno delle fasce di età è più equilibrato che per i collaboratori. Sono 27 gli uomini e 14 le donne di età compresa fra i 40 e i 60 anni, mentre 10 uomini e 11 donne ne hanno tra i 26 e i 40.

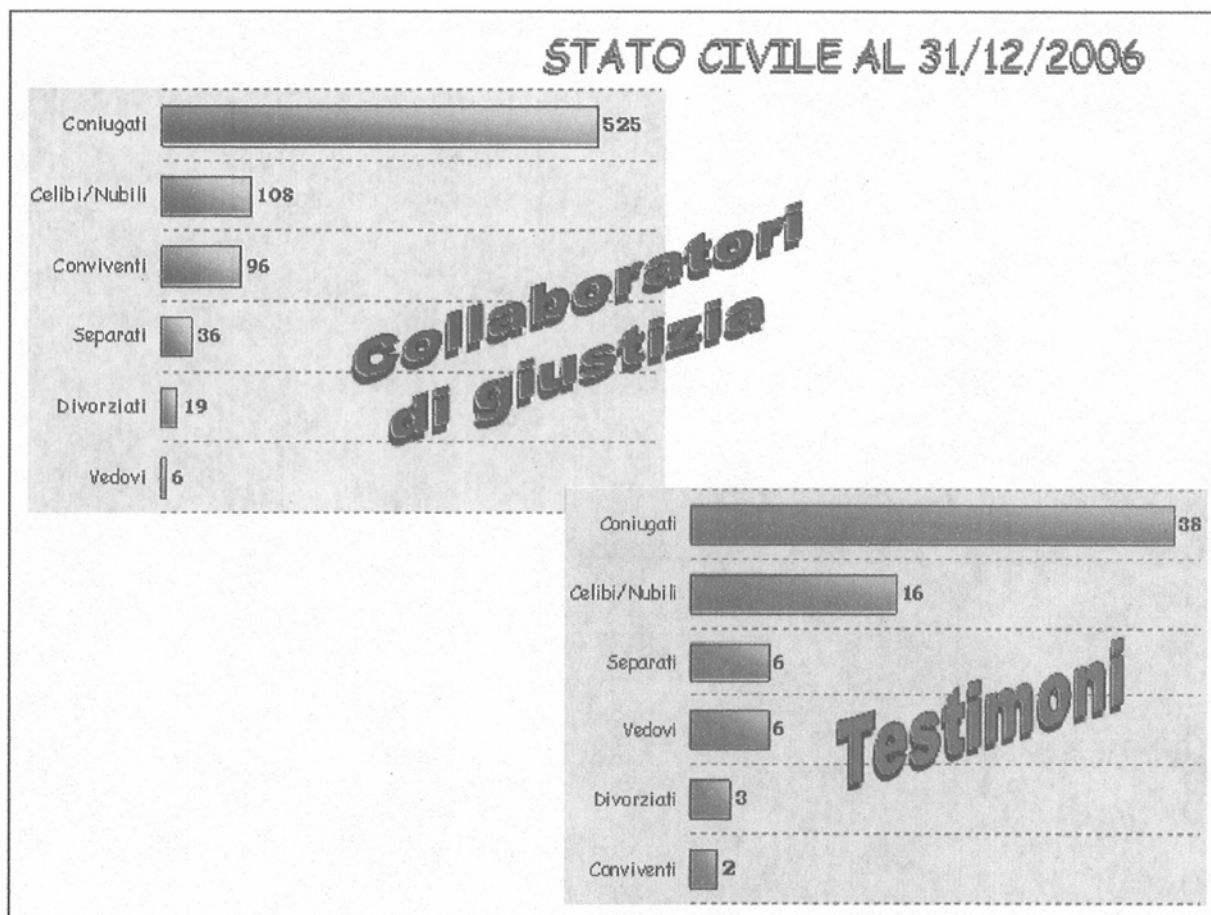
Il panorama anagrafico cambia sensibilmente quando si passa all'analisi dei familiari. Qui il gruppo maggioritario è quello degli *under*

18 sia fra i collaboratori (542 maschi e 597 femmine) che fra i testimoni (45 maschi e 42 femmine). Ciò significa che, su un totale di 2881 congiunti di collaboratori e testimoni, ben 1226, pari a oltre il 42%, non hanno ancora raggiunto la maggiore età.



Si tratta di un dato ormai consolidato nel tempo, che evidenzia quale peso abbiano, nelle dinamiche del sistema di protezione, i problemi di gestione e reinserimento dei minori.

La maggioranza dei collaboratori (513 tra gli uomini e 12 tra le donne, pari a circa il 67% totale) e dei testimoni (30 uomini e 6 donne, percentuale del 50%) sono coniugati. I *singles* sono 105, di cui 8 donne, tra i collaboratori e 16, metà delle quali donne, tra i testimoni. Sono 90 i collaboratori maschi e 6 le donne in regime di convivenza, mentre fra i testimoni solo 2 donne si trovano in tale condizione.



Un utile elemento per un'analisi complessiva della presenza delle organizzazioni criminali straniere nel nostro Paese è costituito dalla presenza di cittadini di Stati esteri nel sistema della protezione. Tutte gli stranieri cui è attualmente applicato il programma di protezione hanno reso dichiarazioni ad Autorità giudiziarie del nostro Paese, che hanno avanzato la relativa proposta. Non sono infatti previsti nella normativa accordi di scambio di testimoni con altri Stati.

Al 31 dicembre 2006, erano sottoposti al programma di protezione 27 cittadini stranieri, 21 come collaboratori e 6 come testimoni. Rispetto al semestre precedente, vi è un collaboratore di giustizia in più.

Dei 6 testimoni, 2 provengono dalla Russia, e gli altri da Slovacchia, Ucraina, Albania e Somalia. Quattro di essi sono donne, di nazionalità russa, ucraina, slovacca e albanese.

Tra i 21 collaboratori, la componente più numerosa (8) è costituita da Paesi del Maghreb. Vi sono poi 3 colombiani, altrettanti cinesi, 2 ucraini, un venezuelano, un croato, un turco, un albanese e una keniota. In raffronto ai primi sei mesi del 2006, la variazione è costituita da uno collaboratore cinese e uno venezuelano in più, cui corrisponde un calo di una unità tra i colombiani.

La componente di stranieri che collaborano con la giustizia italiana è ormai un dato consolidato, anche se numericamente ancora modesto. Vengono quindi alla ribalta i problemi legati al loro inserimento sociale e, in primo luogo, alla legalizzazione, quando è necessario, della loro presenza sul territorio italiano. In merito, è pendente, in sede di riforma del Testo Unico 286/1998 sull'immigrazione, una proposta di modifica dell'art. 18, che introduce un permesso di soggiorno specificamente destinato a collaboratori e testimoni di giustizia.

PARTE SECONDA

I RISULTATI

CAPITOLO I

LA SICUREZZA

a) I servizi di scorta

Uno dei settori vitali del sistema della protezione è costituito dall'organizzazione delle scorte per gli impegni di giustizia dei collaboratori e dei testimoni. L'affidabilità delle misure di tutela è infatti continuamente messa alla prova in tutti i casi in cui le persone protette devono comparire nei processi, che si svolgono perlopiù nelle località in cui l'attività di collaborazione ha avuto origine e dove la capacità di ritorsione dei gruppi criminali accusati è, almeno potenzialmente, al massimo livello.

Il compito di effettuare i servizi di scorta è affidato dalla legge agli Organi di Polizia territoriali, con il coordinamento del Servizio Centrale di Protezione, che funge da tramite tra essi e le Autorità giudiziarie che hanno richiesto l'escussione della persona protetta.

Gli impegni di giustizia organizzati nel secondo semestre del 2006 ammontano a 4655 per i collaboratori di giustizia e 138 per i testimoni. La videoconferenza è stata utilizzata in 731 casi per i collaboratori e 15 per i testimoni.

L'effettuazione degli accompagnamenti ha richiesto un ingente impegno di uomini delle Forze di Polizia territoriali. Ai servizi di scorta richiesti per gli impegni di giustizia vanno infatti aggiunti quelli per rientri in località d'origine per esigenze familiari eccezionali e motivate e quelli per i colloqui di familiari nel caso di collaboratori ristretti in carcere.

Nel secondo semestre del 2006, la Polizia di Stato ha effettuato 2477 accompagnamenti, mentre 4067 sono stati quelli svolti dall'Arma dei Carabinieri e 1047 quelli a carico della Guardia di Finanza.

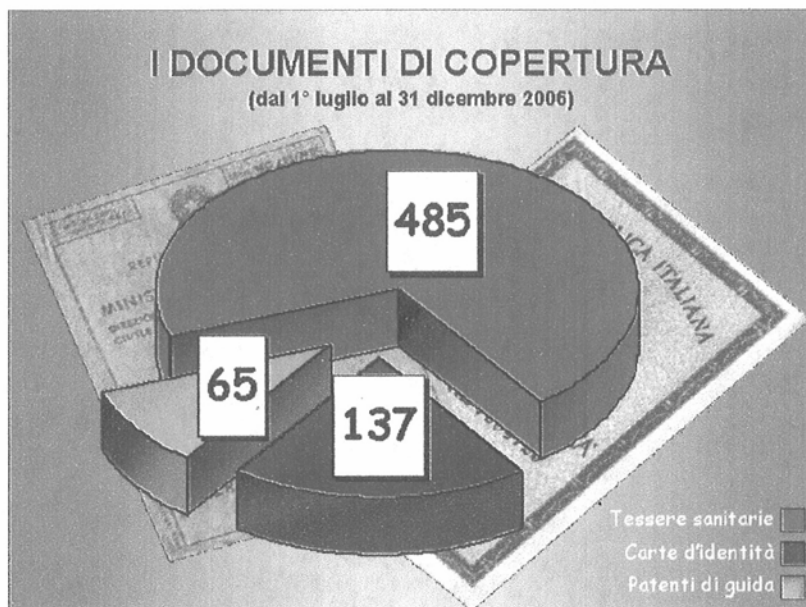
L'importo, nel predetto semestre, delle spese di missione e straordinario del personale impiegato è quantificabile tra un milione e un milione e mezzo di euro, integralmente a carico dei capitoli ordinari di bilancio delle singole Forze di Polizia (mentre le spese di viaggio e alloggio delle persone protette rientrano fra le misure di assistenza del programma di protezione).

Nel semestre in esame, il Servizio Centrale di Protezione ha tenuto, con propri funzionari, lezioni di aggiornamento al personale delle Forze di Polizia destinato, in ogni Regione, ai compiti di tutela delle persone sotto protezione. Tali lezioni, nel richiamare l'attenzione sui numerosi mutamenti legislativi degli ultimi anni, avevano lo scopo di precisare ulteriormente i compiti del personale di tutela e la necessità di una reciproca collaborazione con quello dei Nuclei Operativi di Protezione.

Il settore degli impegni di giustizia è di vitale importanza nel sistema della protezione, perché strettamente correlato allo svolgimento dei procedimenti penali in cui le dichiarazioni dei collaboratori e dei testimoni vengono utilizzate. E' quindi indispensabile che gli Organi territoriali di Polizia siano dotati di adeguate risorse di uomini e mezzi per svolgere al meglio i delicati compiti relativi richiesti per assicurarne l'efficacia..

2) Identità e riservatezza

Nel secondo semestre del 2006, sono stati emesse 137 carte d'identità, 485 tessere sanitarie e 65 patenti di guida con nominativi di copertura in favore di collaboratori e testimoni di giustizia e rispettivi familiari.



Nel medesimo periodo, il Servizio Centrale di Protezione ha provveduto al rinnovo di 215 carte d'identità con nominativi reali, pervenute a scadenza mentre i loro titolari erano in possesso di quelle di copertura.

Come ulteriore misura di schermatura per evitare individuazioni delle località protette tramite ricerche anagrafiche, sono stati effettuati 257 trasferimenti di residenza dalle località di origine a poli "fittizi" non coincidenti cioè con i domicili effettivi.

L'autorizzazione al rilascio dei documenti di copertura non è una conseguenza automatica dell'ammissione al programma speciale di protezione, bensì una delle possibili misure di tutela che tale strumento consente di adottare e che diverrà effettiva solo se l'impiego delle generalità reali nella località protetta è sconsigliato da ragioni di sicurezza.

Si deve riflettere, inoltre, che l'identità di copertura viene meno con il termine del programma (a meno che non venga attribuito il cambiamento delle generalità) e che dunque, quando gli interessati decidono di restare definitivamente nella località in cui si erano domiciliati sotto protezione, essi dovranno riprendere a utilizzare i loro nomi originari, con prevedibili difficoltà di reinserimento.

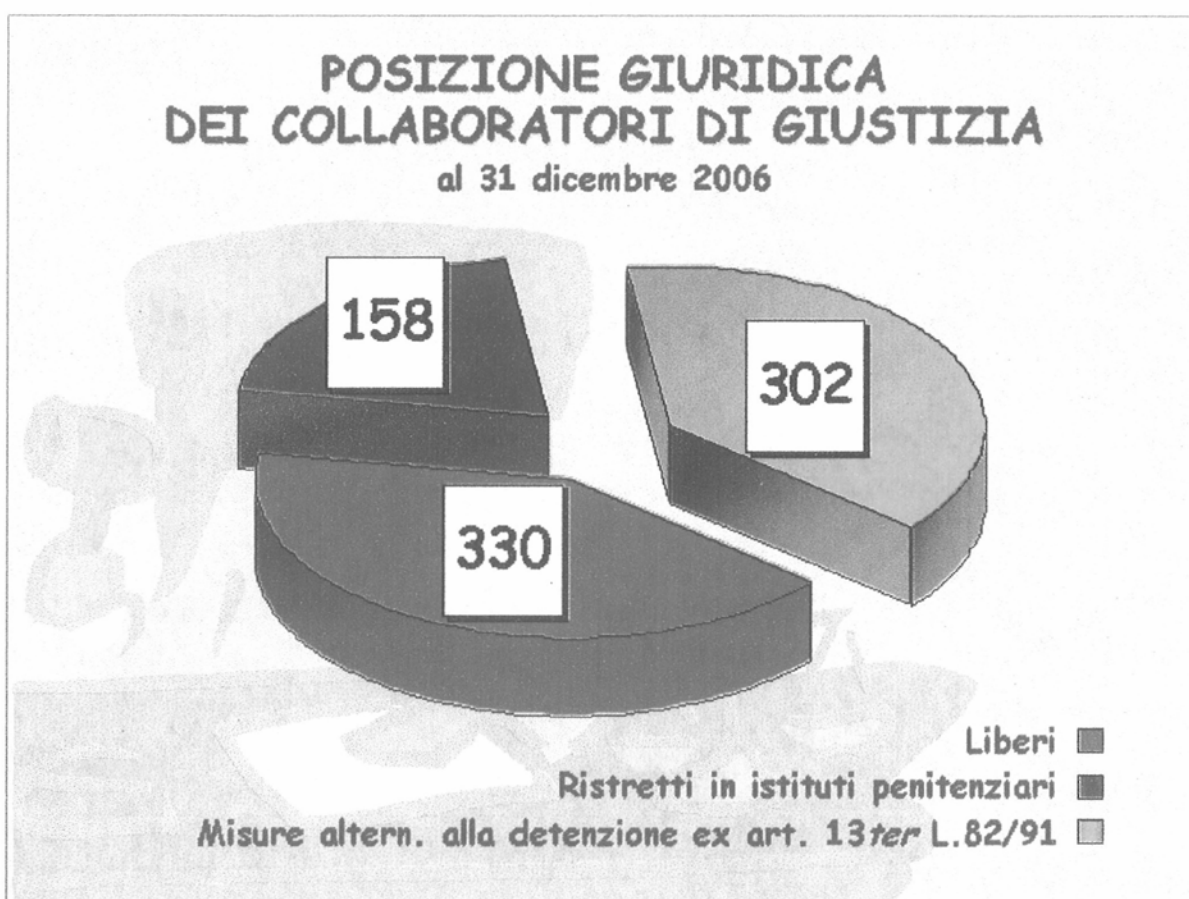
Nel secondo semestre del 2006, è stato completato, con la consegna dei nuovi documenti, il procedimento di cambiamento delle generalità di cui al D.L.vo 29/3/1993, n. 119 nei confronti di 12 collaboratori di giustizia e 41 familiari e di un testimone di giustizia.

Nel predetto periodo, la Commissione Centrale non ha deliberato nuovi cambiamenti delle generalità. E' proseguito il procedimento di attuazione degli accordi previsti dall'art. 17, commi 4 e 5, del Regolamento di applicazione delle speciali misure di protezione (approvato con Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161), per consentire il passaggio dalla vecchia alla nuova identità trasferendo su quest'ultima le pregresse situazioni penali senza compromettere la riservatezza.

Si tratta di un passaggio cruciale, per evitare che le conseguenze delle pene accessorie e dei limiti legali per le condanne riportate dai collaboratori di giustizia vengano eluse utilizzando la nuova identità.

c) I benefici penitenziari

I collaboratori di giustizia ristretti in strutture carcerarie alla data del 31 dicembre 2006 erano 158, mentre altri 302 erano sottoposti a misure alternative alla detenzione e 330 in stato di libertà.



Tra i 754 collaboratori maschi, 299 erano liberi, altrettanti in misure alternative e 156 in carcere. Tra le 36 collaboratrici donne, solo 2 si trovavano in carcere e 3 in detenzione domiciliare.

E' noto che l'art. 16 nonies, introdotto dalla legge 13/2/2001, n. 45, ha stabilito criteri più restrittivi per l'accesso ai benefici penitenziari per i

collaboratori di giustizia, richiedendo un periodo di permanenza in carcere pari ad almeno un quarto della pena inflitta, oltre all'effettivo accertamento della rescissione dei legami con il crimine organizzato.

Il grafico che segue rappresenta il rapporto tra le istanze di accesso o prosecuzione delle misure alternative presentate dai collaboratori di giustizia al Tribunale di Sorveglianza di Roma, cui la legge attribuisce la competenza esclusiva in materia, e i provvedimenti di accoglimento.



CAPITOLO II

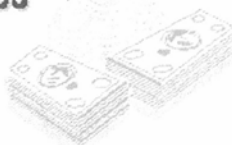
L'ASSISTENZA

a) I costi

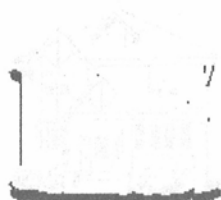
Nel secondo semestre del 2006, la spesa complessiva per l'attuazione delle speciali misure di protezione è stata di € 33.115.076. Questa cifra è inferiore di € 3.628.950 rispetto a quella del precedente semestre, e supera di € 1.742.452 quella registrata nella seconda metà del 2005.

**DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE
SOSTENUTE DAL SERVIZIO CENTRALE DI PROTEZIONE
NEL 2° SEMESTRE 2006**

Contributi mensili 25,1
Varie 27,63



Spese per trasferimenti 1,32



Locazioni 36,44

Spese mediche 0,66



Spese di giustizia 1,83
Assistenza legale 7,02



La composizione strutturale della spesa, distinta per voci di appartenenza, ha visto aumentare sostanzialmente, rispetto al precedente semestre, la quota destinata alle locazioni degli alloggi per le persone protette, passata dal 23 al 36% .

Questo aumento è stato controbilanciato dalla riduzione percentuale delle spese varie (che comprendono, in primo luogo, le capitalizzazioni delle misure di assistenza) calate dal 40 al 27%.

Le altre voci di spesa non presentano oscillazioni significative rispetto al precedente semestre. Gli importi destinati all'assistenza legale sono calati di un ulteriore punto percentuale, in linea con la tendenza che ha visto una forte contrazione di tali spese dopo l'introduzione, con la legge 13/2/2001, n. 45 e, successivamente, con l'art. 115 del Testo Unico sulle spese di giustizia, della liquidazione giudiziale delle prestazioni professionali dei legali dei collaboratori di giustizia.

Le spese per l'assistenza legale sono progressivamente calate dal 38% dei primi sei mesi del 2001 all'attuale 7%, consentendo di utilizzare per il reinserimento sociale dei collaboratori e dei testimoni le risorse risparmiate.

b) La tutela della salute

L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione, composto da due medici e tre direttori tecnici psicologi, tutti appartenenti alla Polizia di Stato, ha svolto anche nel secondo semestre del 2006 un'intensa attività di gestione delle problematiche relative alla salute dei collaboratori e testimoni di giustizia e dei loro familiari.

È bene ricordare che le persone sotto protezione hanno possibilità di accedere alle strutture pubbliche come tutti i cittadini, tramite la tessera sanitaria, con eventuali generalità di copertura, fornita loro dal Servizio Centrale di Protezione.

Vi sono tuttavia delle situazioni in cui tale accesso non è possibile per motivi di sicurezza degli interessati. In questi casi, le prestazioni sanitarie vengono effettuate direttamente dal predetto Servizio, oppure ne viene autorizzato il rimborso, se effettuate in regime privato.

Nel semestre in esame, sono state trattate 1350 istanze di rimborso, con altrettanti pareri tecnici, eseguire 15 visite ambulatoriali e forniti 11 pareri medico-legali su varie questioni relative ai collaboratori di giustizia,

tra i quali le risposte a richieste delle Autorità giudiziarie sulle mancate comparizioni in udienza per motivi di salute.

Un'altra attività di rilievo è la conversione delle cartelle cliniche dai nomi di copertura a quelli reali e viceversa, per garantire la continuità dei percorsi terapeutici.

L'assistenza psicologica alle persone sottoposte a protezione è stata assicurata dagli psicologi dell'Ufficio sanitario attraverso 68 visite, tutte effettuate nelle località protette e su richiesta degli interessati.

Dette visite hanno interessato 21 collaboratori di giustizia e 40 loro familiari, di cui 18 minorenni. Sono stati 2 i testimoni che hanno chiesto e ottenuto un colloquio con gli psicologi, e 5 i loro familiari, 3 dei quali minori.

I disturbi più frequenti riscontrati tra gli adulti sono stati di tipo ansioso e depressivo, mentre tra i minori sono stati osservati comportamenti aggressivi o reazioni di introversione e rifiuto dei genitori, che si sono tradotti talvolta in prolungate assenze scolastiche e abbandoni di domicilio.

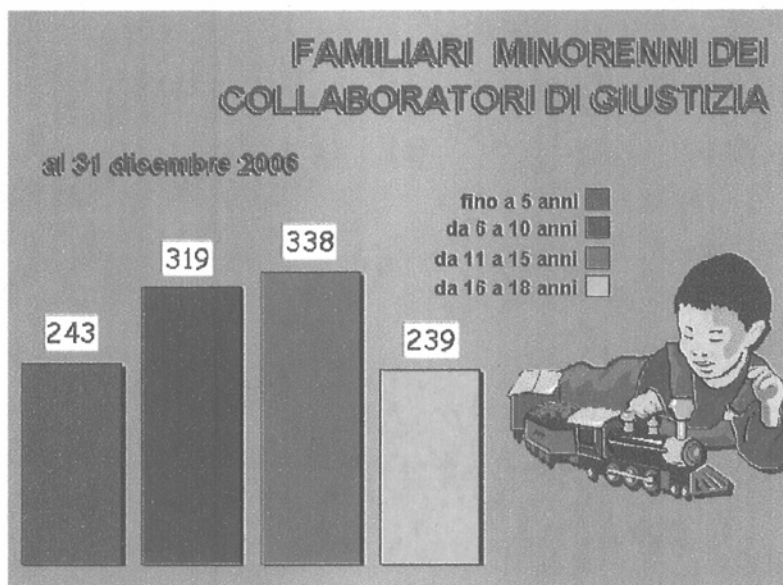
Per contrastare questi fenomeni, l'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione mantiene stretti rapporti di collaborazione con tutte le strutture pubbliche interessate (Sert, Comunità terapeutiche, Case famiglia, Asl) per poter inserire i soggetti bisognosi in percorsi terapeutici e di sostegno, mantenendo i necessari *standard* di riservatezza.

c) *I minori.*

Al 31 dicembre 2006, i minori sottoposti a speciali misure di protezione erano in tutto 1227, rispetto ai 1351 del precedente semestre.

Solo uno di essi era titolare di un autonomo programma di protezione in qualità di testimone, mentre tutti gli altri erano inseriti come familiari esposti a pericolo.

I congiunti dei collaboratori di giustizia erano 1139, e quelli dei testimoni 87

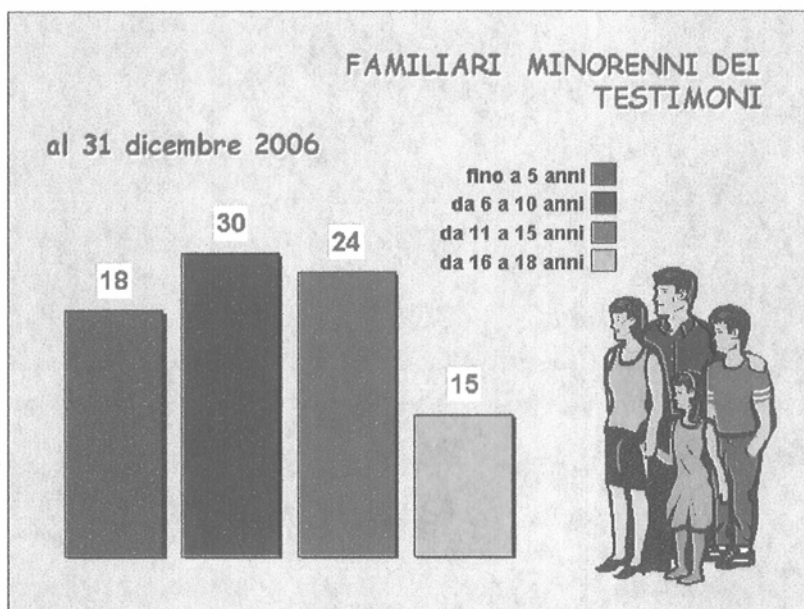


La suddivisione per sesso dei minori mostrava un sostanziale equilibrio: i maschi erano 542 tra i congiunti dei collaboratori e 45 tra quelli dei testimoni, mentre le ragazze ammontavano, rispettivamente, a 45 e 42.

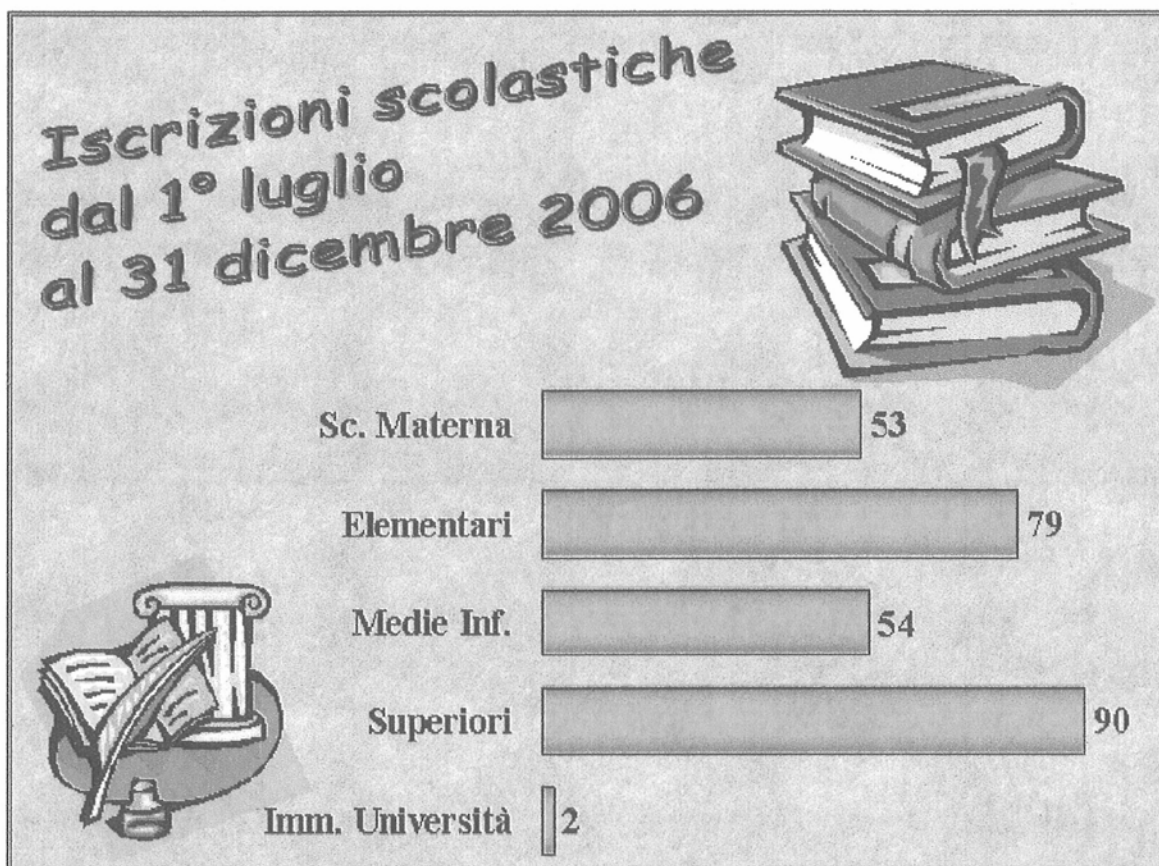
La suddivisione per fasce di età evidenzia che gran parte dei minori protetti (711 su 1227) ha tra i 6 e i 15 anni, ponendo in evidenza la necessità di garantire il loro inserimento scolastico in condizioni di sicurezza.

A tale proposito, il Servizio Centrale di Protezione ha effettuato, nel secondo semestre del 2006, ben

276 iscrizioni scolastiche con modalità riservate ad Istituti di ogni ordine e grado (oltre a 2 immatricolazioni universitarie).



Nello stesso periodo, sono state effettuate le necessarie operazioni per convertire con i nomi reali i titoli di studio conseguiti con generalità di copertura, in modo da consentirne l'utilizzo a fini lavorativi.



Il Servizio Centrale di Protezione ha anche garantito l'assistenza psicologica a minori protetti in situazioni di disagio, come previsto dall'art. 10 del Decreto del Ministro dell'Interno 13/5/2005, n. 138.

I Direttori tecnici psicologi del Servizio hanno effettuato 21 interventi di sostegno a minori, riscontrando nei bambini problemi di socializzazione e apprendimento, sfocianti talvolta in reazioni somatiche, e negli adolescenti comportamenti aggressivi e di rifiuto nei confronti dei genitori, come pure fenomeni di introversione e chiusura.

In proposito, va tuttavia osservato che si tratta di problemi che risalgono spesso a situazioni precedenti l'ingresso nel programma di protezione e dovuti a fattori tipici del contesto familiare (nel caso dei figli dei collaboratori, sono frequenti problemi dovuti allo stato di detenzione del genitore e all'eventuale dissenso del coniuge sulla scelta collaborativa).

Si tratta di problemi tenuti costantemente sotto osservazione, nella prospettiva di un ambientamento non traumatico del minore nella realtà sociale del luogo protetto e di una preparazione di un sereno inserimento sociale.

d) Non solo protezione: il rientro nella società

Il reinserimento sociale dei collaboratori e dei testimoni di giustizia rappresenta da sempre uno dei segmenti più problematici dell'intero sistema della protezione. Esso comporta infatti il passaggio dalla fase dell'assistenza economica a quella della piena autonomia socio-lavorativa. Si tratta di un'evoluzione complessa, ma necessaria, perché il Legislatore ha espressamente stabilito la natura transitoria ed emergenziale del programma di protezione, nel quale coesistono la sicurezza, l'assistenza e il reinserimento sociale.

Il problema si delinea diversamente per i collaboratori e i testimoni: mentre per i primi il reinserimento passa, in definitiva, dalla rescissione dei legami con il proprio passato criminale e l'avviamento ad attività lecite, per i secondi esso va affrontato in termini di ripristino delle condizioni di vita antecedenti l'ingresso nel programma di protezione.

È noto che l'ordinamento attuale non prevede canali preferenziali di avviamento al lavoro per le persone sottoposte a misure di protezione. L'impegno profuso in questo senso da parte del Servizio Centrale di Protezione si è dunque concretato nell'agevolare l'inserimento lavorativo delle persone protette con l'individuazione di occasioni favorevoli sul territorio, l'aiuto nei procedimenti burocratici e la predisposizione della documentazione necessaria.

Nel semestre in esame, 10 collaboratori di giustizia e 15 familiari hanno trovato impiego prevalentemente nei settori dell'edilizia e dei servizi, in relazione alla scolarità e ai titoli posseduti.

Nel medesimo periodo, il Servizio Centrale di Protezione ha preso i necessari accordi per il collocamento in aspettativa o in istituti simili di 5 persone sotto protezione, mentre in un altro caso si è potuto trasferire il

lavoratore in altra sede. È il caso di ricordare che tali strumenti sono previsti nel Decreto del Ministro dell'Interno 13/5/2005, n. 138, uno dei Regolamenti di attuazione introdotti dalla legge 45/2001.

Sono state 2 le persone sotto protezione iscritte a corsi di formazione professionale, per ottenere attestati da utilizzare sul mercato del lavoro.

E' doveroso osservare che il possesso delle generalità di copertura crea diversi problemi pratici di non facile soluzione per l'accesso al lavoro, quali, ad esempio, l'impossibilità di aprire un conto corrente per l'accredito dei trattamenti economici e la comunicazione del domicilio per le visite mediche fiscali.

Per ottemperare a tali difficoltà, alcuni collaboratori sono stati autorizzati a lavorare con i loro veri nomi, dopo aver accertato la sussistenza delle necessarie condizioni di sicurezza.

Un consolidato strumento di reinserimento socio-economico è costituito dalla capitalizzazione delle misure di assistenza. Esso ha trovato riconoscimento normativo nell'art. 10, comma 15, del Regolamento sulle speciali misure di protezione, approvato con Decreto del Ministro dell'Interno 23/4/2004, n. 161.

Le capitalizzazioni hanno consentito a numerosi collaboratori e testimoni di uscire dal programma di protezione, mantenendo le sole misure di sicurezza limitate agli impegni dibattimentali, e hanno permesso loro di porre le basi per il raggiungimento dell'autonomia economica.

Le capitalizzazioni vengono adottate dopo aver acquisito il consenso degli interessati e i pareri favorevoli delle Autorità giudiziarie proponenti. Esse non hanno finalità di mera liquidazione né, tantomeno, di compenso, bensì di sostegno economico al futuro post-protezione.

Nel secondo semestre del 2006, la capitalizzazione è stata disposta dalla Commissione Centrale in favore di 15 collaboratori di giustizia e 3 testimoni, oltre a 3 nuclei familiari inseriti in programmi di protezione.

CAPITOLO III

I COMPORAMENTI VIOLATORI

L'attività di monitoraggio dei comportamenti dei collaboratori e dei testimoni di giustizia è uno dei momenti cruciali del sistema della protezione.

Le speciali misure di protezione non possono infatti garantire adeguatamente la loro funzione di tutela dei beneficiari, se questi ultimi non osservano un comportamento rispettoso delle regole di riservatezza poste a salvaguardia della loro incolumità.

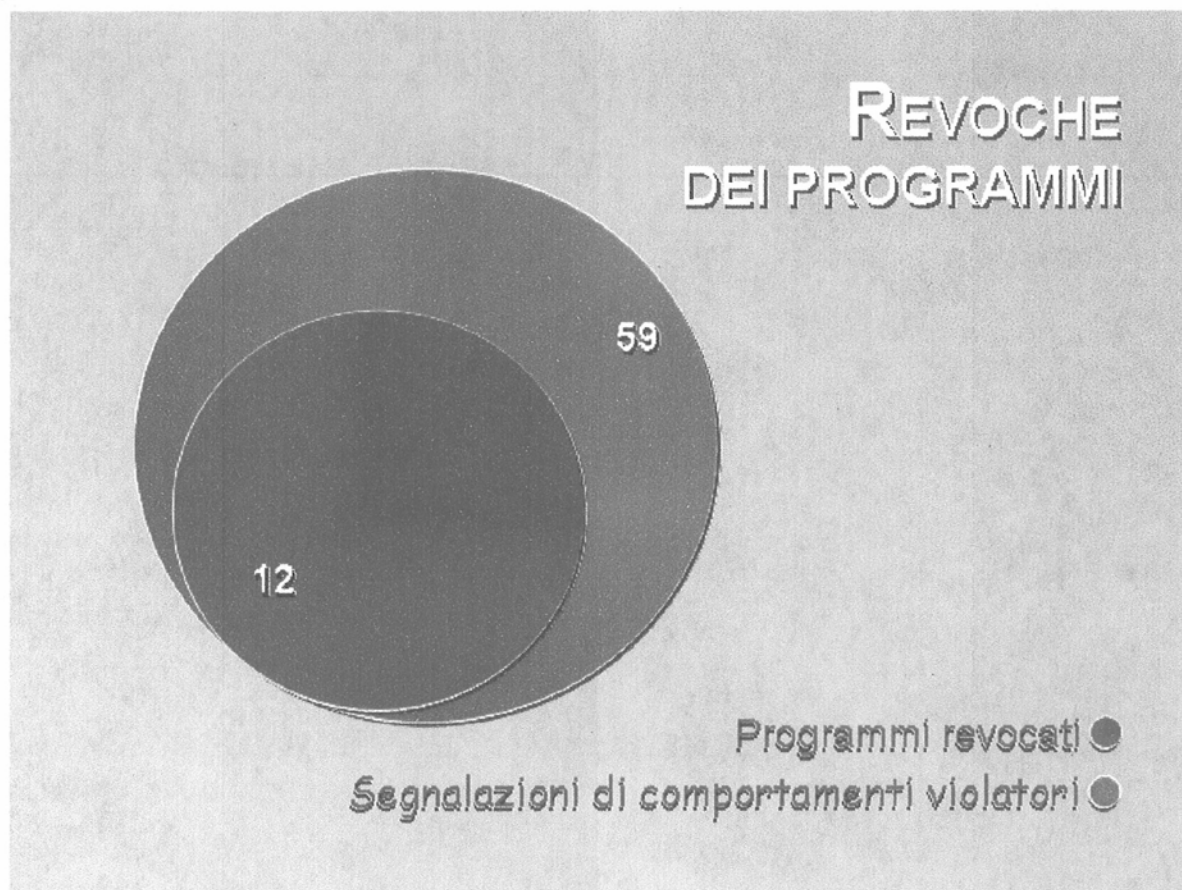
Nello stesso tempo, è necessario evitare fenomeni di ritorno al crimine da parte dei collaboratori di giustizia sotto protezione, che vanificherebbero il processo di reinserimento sociale cui è finalizzato il programma.

Le persone sottoposte a programma di protezione vengono preventivamente informate degli obblighi che dovranno rispettare e invitate ad esprimere una formale accettazione, nella consapevolezza che le violazioni potranno avere, come ultima conseguenza, la revoca delle misure.

Nel secondo semestre del 2006, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato alla Commissione Centrale **56** violazioni commesse da collaboratori di giustizia e loro familiari. Tra di esse, **20** consistevano in reati e **36** in infrazioni delle regole di riservatezza (disvelamento della località protetta, rifiuto immotivato al trasferimento disposto per motivi di sicurezza). Tra i reati, la casistica vede al primo posto quelli di evasione dalla detenzione domiciliare (6), a cui si aggiungono le minacce (3), le lesioni (3), lo spaccio di stupefacenti (2), la truffa (2), il furto, l'estorsione, la ricettazione e la sostituzione di persona (un caso ciascuno).

L'attività sanzionatoria della Commissione Centrale si è concretata, nel semestre in esame, nella revoca di 11 programmi di protezione per

collaboratori di giustizia e loro familiari. Va precisato che la revoca non sempre è riferita a violazioni commesse nel medesimo semestre in cui viene adottato il relativo provvedimento. La normativa di settore prevede infatti l'acquisizione, nell'istruttoria che precede la revoca, dei pareri in merito dell'Autorità giudiziaria che ha formulato la proposta e della Direzione Nazionale Antimafia, che, pur non essendo vincolanti ai fini della decisione della Commissione, assumono un importante rilievo.



Per quanto riguarda i testimoni di giustizia, nel secondo semestre del 2006 sono state segnalate a loro carico una violazione degli obblighi di riservatezza e 2 ipotesi di reato (lesioni e tentata estorsione), mentre un programma di protezione è stato revocato per fattori comportamentali, dopo le prevista istruttoria di rito.

Va segnalato che la revoca viene adottata in tutti i casi con provvedimento motivato, che viene formalmente notificato all'interessato.

CAPITOLO IV

I TESTIMONI

Nel secondo semestre del 2006, sono stati **5** i testimoni ammessi al piano provvisorio di protezione. Altre **2** persone, destinatarie di altrettante proposte quali testimoni, sono stati ammessi al programma come collaboratori di giustizia.

Rispetto al precedente semestre, in cui fu ammesso al piano provvisorio un solo testimone, si è registrato un notevole incremento di nuovi ingressi, come pure dei provvedimenti di ammissione definitiva alle speciali misure di protezione (**5** contro i **2** dei primi sei mesi del 2006).

Il raffronto tra i due semestri relativo ai dati di uscita dal programma attraverso la capitalizzazione non evidenzia un divario altrettanto netto: i provvedimenti di questo tipo adottati nella seconda metà del 2006 sono **3**, rispetto ai **4** del periodo precedente.

Nel periodo considerato, la Commissione Centrale e il Servizio Centrale di Protezione hanno proseguito nella loro strategia di attenzione ai problemi dei testimoni, anche attraverso l'audizione diretta dinanzi al predetto Collegio.

Sono stati adottati diversi interventi di sostegno economico, per garantire il mantenimento del tenore di vita precedente l'ingresso nella protezione. In concreto, si è fatto ricorso a **9** prestiti senza interesse e a **32** contributi straordinari per varie esigenze quotidiane (spese di istruzione e materiale scolastico, traslochi, cure odontoiatriche, vacanze e altro).

Un'altra rilevante voce di spesa è costituita dalla predisposizione e dalla manutenzione dei sistemi di difesa passiva predisposti per i testimoni sottoposti a speciali misure di protezione nelle località di originaria residenza. Al momento attuale, sono **20** i testimoni che, per loro volontà e decisione della Commissione Centrale suffragata dai pareri delle Autorità giudiziaria e degli Organi territoriali di Polizia, sono rimasti sotto protezione nelle loro abitazioni. In tali casi, il dispositivo di tutela è

determinato e attuato dalle Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza, mentre le necessarie coperture finanziarie sono garantite dai fondi disponibili sul capitolo di bilancio per l'attuazione delle speciali misure di protezione.

La protezione del testimone in località d'origine è certamente una sfida difficile da affrontare in Regioni ad alta presenza criminosa e richiede un incessante impegno alle Forze di Polizia. Una sfida difficile, ma di grande significato, in quanto afferma con vigore la presenza dello Stato e la sua capacità di sostenere i cittadini che hanno scelto la strada della legalità e della denuncia.

In altra parte della presente Relazione, si è accennato alle iniziative di sostegno psicologico offerte dal Servizio Centrale di Protezione, attraverso i propri specialisti, ai testimoni e ai loro familiari. Nel semestre in esame, i predetti psicologi hanno effettuato colloqui specifici a 2 testimoni e a 5 loro familiari, 3 dei quali minorenni, che ne avevano fatto richiesta, individuando i percorsi di sostegno più idonei e intervenendo in questa direzione presso le strutture pubbliche.

A tale proposito, è doveroso ricordare che è in vigore da tempo una convenzione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e il Servizio medico- legale dell'INPS per il riconoscimento, e la quantificazione, del danno biologico eventualmente lamentato dai testimoni per alcune conseguenze dell'applicazione del programma di protezione, in particolare per quelle, affettive e relazionali, derivanti dal repentino trasferimento nelle località segrete.

Va menzionato anche l'assistenza fornita a quei testimoni che esercitavano attività imprenditoriali e commerciali in località d'origine. In tali casi, la Commissione e il Servizio Centrale hanno fornito il necessario supporto per l'eventuale accesso ai fondi di solidarietà, assumendosi inoltre i costi per le prestazioni professionali dei consulenti indicati dai testimoni stessi per la liquidazione delle pregresse attività e l'ausilio a intraprenderne una nuova in zone più sicure del territorio nazionale.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel secondo semestre del 2006, si è registrato, rispetto al precedente semestre, un aumento nelle ammissioni alle speciali misure di protezione di testimoni di giustizia, mentre è rimasto quantitativamente immutato il volume delle proposte.

Per quanto riguarda i collaboratori di giustizia, vi è stato sia un incremento delle nuove proposte, sia una crescita delle ammissioni al programma di protezione, che ha riportato il sistema, dopo la flessione riscontrata nei primi sei mesi del 2006, ai livelli del secondo semestre del 2005.

I nuovi apporti testimoniali provengono tutti dalle 4 aree geografiche in cui è più forte la presenza delle organizzazioni criminali. Rispetto al precedente semestre, si nota un aumento di testimoni dalla Sicilia e Puglia e , meno accentuato, in Calabria. Sono invece diminuiti i testimoni proposti dalla Campania, che resta tuttavia la zona maggioritaria, con 25 dei 71 testimoni sotto protezione .

Anche tra i collaboratori di giustizia, le nuove proposte di protezione giungono da Autorità giudiziarie delle 4 predette Regioni.

Secondo una tendenza ormai stabile negli ultimi anni, è la Procura di Napoli ad aver avanzato, nel semestre in esame, il maggior numero di proposte di protezione.

L'intenso flusso di proposte pervenute negli ultimi anni dalle Procure della Campania ha avuto come risultato il progressivo assottigliamento della differenza numerica tra i collaboratori di giustizia di mafia siciliana, da sempre la componente maggioritaria del sistema di protezione, e quelli di camorra.

Al 31/12/2006, tale differenza era di sole cinque unità in favore dei primi e tutto lascia pensare che, in breve periodo, l'area geo-criminale della camorra sarà prevalente tra quelle rappresentate tra i collaboratori di giustizia, come del resto è già accaduto per i testimoni.

Come si è evidenziato nel testo della presente Relazione, il numero complessivo dei collaboratori di giustizia è calato, nel secondo semestre del 2006 di quasi cento unità.

Ciò non è tuttavia dovuto ad un calo delle collaborazioni, che sono anzi aumentate, ma è effetto dei numerosi provvedimenti di capitalizzazione adottati nel primo semestre del 2006, che hanno interessato ben 153 titolari di programma di protezione.

Una rilevante quantità di collaboratori di giustizia, che avevano ormai pressoché terminato gli impegni processuali e avviato un positivo processo di reinserimento sociale, hanno in tal modo potuto uscire dal circuito delle misure assistenziali, pur mantenendo le misure di tutela in occasione di convocazioni dell'Autorità giudiziaria collegate alla pregressa attività dichiarativa.

In assenza di canali preferenziali per l'ingresso dei collaboratori di giustizia nel mondo del lavoro, le capitalizzazioni hanno ormai assunto la veste di strumento pressoché esclusivo per il reinserimento sociale.

Il collaboratore capitalizzato non beneficia più delle misure economiche di supporto, come l'assegno mensile di mantenimento e le spese di alloggio, e nemmeno delle spese straordinarie, come quelle per i trasferimenti per motivi di sicurezza e, in casi limitati, quelle sanitarie.

In tal modo, il costo della capitalizzazione viene ammortizzato in un periodo relativamente breve e non comporta un aggravio di risorse finanziarie, consentendo anzi, con la cessazione delle spese straordinarie, di economizzare risorse.

Il problema del reinserimento sociale va comunque affrontato durante il programma di protezione, assicurando al collaboratore, e soprattutto ai suoi figli, opportunità di istruzione, formazione professionale e lavoro, evitando una condizione di passivo assistenzialismo.

In questo senso, l'azione sul territorio del Servizio Centrale di Protezione si impegna a consentire un positivo ambientamento dei

collaboratori nelle zone in cui sono stati trasferiti, creando le premesse per un traghettamento indolore dalla vita sotto protezione ad un'esistenza da normale cittadino.

E' chiaro che ogni tentativo delle Istituzioni, per quanto efficiente, è destinato a fallire se i collaboratori non offrono la loro disponibilità e volontà in un percorso di questo tipo.

Il reinserimento passa anche attraverso il problema dell'identità. Il passaggio a quella di copertura, infatti, se costituisce un'importante misura di schermatura per la sicurezza, può provocare problemi qualora i collaboratori, al termine del programma e ripreso il loro nome originario, decidano di restare nella località in cui dimoravano, nella quale erano conosciuti con l'identità fittizia.

In questi casi, il ricorso al cambiamento delle generalità, rendendo definitivo il nome di copertura, se da un lato risolve il problema, dall'altro rischia di snaturare la funzione di tale istituto. Il cambiamento delle generalità è infatti una misura di complessa realizzazione, che dovrebbe essere riservata a quei collaboratori e testimoni di giustizia che si sono trovati particolarmente sovraesposti a causa del rilievo delle loro dichiarazioni, tanto da correre gravissimi rischi se riprendessero il loro nome originario al termine del programma.

Esso è quindi principalmente motivato da ragioni di sicurezza in casi eccezionali e il suo impiego sistematico dettato da esclusive ragioni di reinserimento sociale (che, tra l'altro, sarebbero agevolmente evitate se il collaboratore, all'atto dell'uscita dal programma, si stabilisse in una località diversa da quella in cui si trovava sotto protezione) non è pienamente in armonia con le finalità stabilite dall'ordinamento.

Per evitare che la riassunzione dell'identità anagrafica originaria al termine del programma di protezione possa avere ripercussioni sul reinserimento sociale dei collaboratori, si è cercato di valutare con più attenzione che in passato la necessità dell'attribuzione dei documenti di copertura, limitando l'autorizzazione al loro impiego ai casi di effettiva necessità, in adesione alla normativa in merito.

Un altro momento di criticità del sistema della protezione è da sempre costituito dal peso degli impegni di giustizia dei collaboratori e dei testimoni. I servizi di scorta per assicurarli sono a carico delle Forze di polizia territoriali, con un ragguardevole impiego di uomini e risorse materiali e finanziarie. A tale proposito, va osservato che il Servizio Centrale di Protezione copre solo le spese per la persona protetta, mentre quelle di missione e straordinario del personale gravano sui capitoli ordinari delle Forze di Polizia.

Sotto il profilo della sicurezza, va sottolineato che il servizio di scorta impegna sia il personale delle località protette, che è responsabile della tutela della persona durante il viaggio verso la sede dell'impegno di giustizia, sia quello di quest'ultima località, che assume la responsabilità della protezione durante la permanenza dell'interessato.

Alle scorte per impegni dibattimentali vanno aggiunte quelle per accompagnare i familiari sotto protezione ai periodici colloqui in carcere con i collaboratori detenuti e quelle per esigenze particolari, come ad esempio gli accompagnamenti nei domicili protetti dei collaboratori ammessi alle misure alternative alla detenzione.

Questa imponente attività di sicurezza deve essere particolarmente curata dalle Forze di Polizia territoriali, alla cui competenza è affidata. E' dunque necessario che i mezzi utilizzati e il personale impiegato siano selezionati secondo i criteri di massima efficienza, in quanto i collaboratori e i testimoni di giustizia sono soggetti a grande rischio, che può essere fronteggiato solo con un'alta soglia di protezione.

Per ribadire tale concetto e per richiamare l'attenzione delle Forze di Polizia territoriali sulla delicatezza del compito, il Servizio Centrale di Protezione ha organizzato nel secondo semestre del 2006 una serie di incontri Regione per Regione, che si sono rivelati un utile momento di confronto e di approfondimento.

Nel settore degli impegni di giustizia, è auspicabile, per ridurre il fenomeno del "turismo giudiziario" e i rischi legati agli accompagnamenti, un incremento delle audizioni a distanza, che conciliano le esigenze di sicurezza con le regole della trasparenza processuale.

E' infine doveroso spostare lo sguardo sulla gestione dei testimoni. Le Istituzioni si sono impegnate con cura nel loro sostegno e reinserimento, anche attraverso la creazione di nuovi strumenti assistenziali, come i mutui agevolati e l'acquisto da parte pubblica degli immobili in località d'origine, nel caso di trasferimento per motivi di sicurezza.

Nello stesso tempo, la Commissione Centrale e il Servizio Centrale di Protezione hanno loro dedicato una crescente considerazione, sia ascoltandoli periodicamente, sia mettendo a loro disposizione un'assistenza psicologica qualificata.

Questa scelta si è concretata attraverso l'accoglienza, quando le circostanze lo rendevano possibile, della volontà dei testimoni di essere protetti nelle località di residenza, senza far uso degli spostamenti per motivi di sicurezza.

La tutela e il reinserimento dei testimoni è comunque un compito che non può essere lasciato in esclusiva agli Organi della protezione, ma deve coinvolgere ad ampio raggio la società civile, anche attraverso la diffusione dell'utilizzo di strumenti eterogenei, come i Fondi di solidarietà per le categorie di cittadini vittime del crimine organizzato.

In questo senso, a cinque anni dall'approvazione della legge 13/2/2001, n. 45, che ha dato rilievo autonomo alla figura del testimone di giustizia, si sono raggiunti risultati confortanti, sotto il duplice profilo dell'assistenza e del reinserimento sociale, che consentono di guardare con fiducia al futuro.

La situazione potrà ancora migliorare, se lo Stato intensificherà la sua strategia di considerazione dei testimoni e se questi ultimi manterranno una condotta di collaborazione con gli Organi incaricati della protezione, senza atteggiamenti di insofferenza verso le regole di sicurezza che, pur comportando qualche necessaria limitazione alla libertà individuale, sono essenziali per la salvaguardia dell'incolumità.

In definitiva, nel secondo semestre del 2006, il sistema della protezione non ha evidenziato fenomeni di ripiegamento o di involuzione, mantenendo il suo ormai consolidato ruolo nella strategia di contrasto alle più insidiose forme di criminalità.

