

**RELAZIONE**  
**SUI PROGRAMMI DI PROTEZIONE, SULLA**  
**LORO EFFICACIA E SULLE MODALITÀ GE-**  
**NERALI DI APPLICAZIONE PER COLORO**  
**CHE COLLABORANO CON LA GIUSTIZIA**  
**(Primo semestre 2007)**

*(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*

**(MARONI)**

---

Comunicata alla Presidenza il 21 novembre 2008

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**

—

PREMESSA .....	Pag.	5
----------------	------	---

**PARTE PRIMA****IL SISTEMA****CAPITOLO I**

L'attività propositiva .....	»	9
------------------------------	---	---

**CAPITOLO II**

La Commissione centrale .....	»	12
-------------------------------	---	----

**CAPITOLO III**

Le statistiche .....	»	14
----------------------	---	----

**PARTE SECONDA****I RISULTATI****CAPITOLO I****LA TUTELA**

a) Le scorte .....	»	23
--------------------	---	----

b) La schermatura dell'identità .....	»	24
---------------------------------------	---	----

c) I benefici penitenziari .....	»	28
----------------------------------	---	----

**CAPITOLO II****L'ASSISTENZA**

a) Le spese .....	»	30
-------------------	---	----

b) La tutela della salute .....	»	31
---------------------------------	---	----

---

c) I minori .....	Pag.	32
d) I processi di reinserimento sociale .....	»	34
CAPITOLO III		
Le violazioni del programma .....	»	37
CAPITOLO IV		
I testimoni .....	»	39
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....	»	42

## **PREMESSA**

La presente Relazione illustra l'evoluzione, nel primo semestre del 2007, 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 presentare alcuni spunti di riflessione su punti critici del sistema.

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

La seconda parte espone l'attività operativa: i servizi di scorta per gli impegni di giustizia, la documentazione di copertura, l'assistenza socio-sanitaria e il reinserimento sociale.

Due capitoli appositi sono dedicati alla situazione dei testimoni di giustizia e a quella dei minori sotto protezione.

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.

PAGINA BIANCA

## **PARTE PRIMA**

### **IL SISTEMA**

PAGINA BIANCA



## CAPITOLO I

### L'ATTIVITÀ PROPOSITIVA

Le Autorità giudiziarie hanno inoltrato, nel primo semestre del 2007, **10** nuove proposte di piano provvisorio di protezione in favore di altrettanti testimoni di giustizia, cifra identica a quella registrata nel secondo semestre dell'anno precedente.

La maggior parte delle proposte è giunta dalle Procure della Repubblica della Calabria (3 da Catanzaro e una ciascuna da Reggio Calabria, Cosenza e Palmi). Due sono state le richieste della Procura di Napoli, mentre le rimanenti provengono da Caltanissetta e Trani.

A paragone del semestre precedente, si rileva un notevole incremento (da 2 a 6) del numero di richieste di protezione delle Procure calabresi, controbilanciato da una diminuzione di quelle pugliesi (scese da 4 a una). Una sola proposta è giunta dalla Magistratura siciliana (a fronte di 3 del semestre anteriore) e due da quella campana (a paragone di una).

L'andamento delle proposte per i testimoni non denota flessioni rispetto al 2006. Il bacino di utenza è sempre rappresentato dalle 4 Regioni con la più accentuata ramificazione territoriale della criminalità organizzata.

Un forte aumento si è invece evidenziato nelle proposte relative ai collaboratori di giustizia, in tutto **54**, con un aumento di 9 rispetto al secondo semestre del 2006 e di 16 rispetto ai primi sei mesi dello stesso anno. Il dato è il più alto registrato dal secondo semestre del 2002, in cui le proposte furono 60.

Si conferma, dal punto di vista della quantità di proposte, il ruolo trainante acquisito in questi anni dalla Direzione Distrettuale Antimafia di **Napoli**. Essa ha inoltrato, nel semestre in esame, **22** richieste, 7 in più rispetto al secondo semestre del 2006.

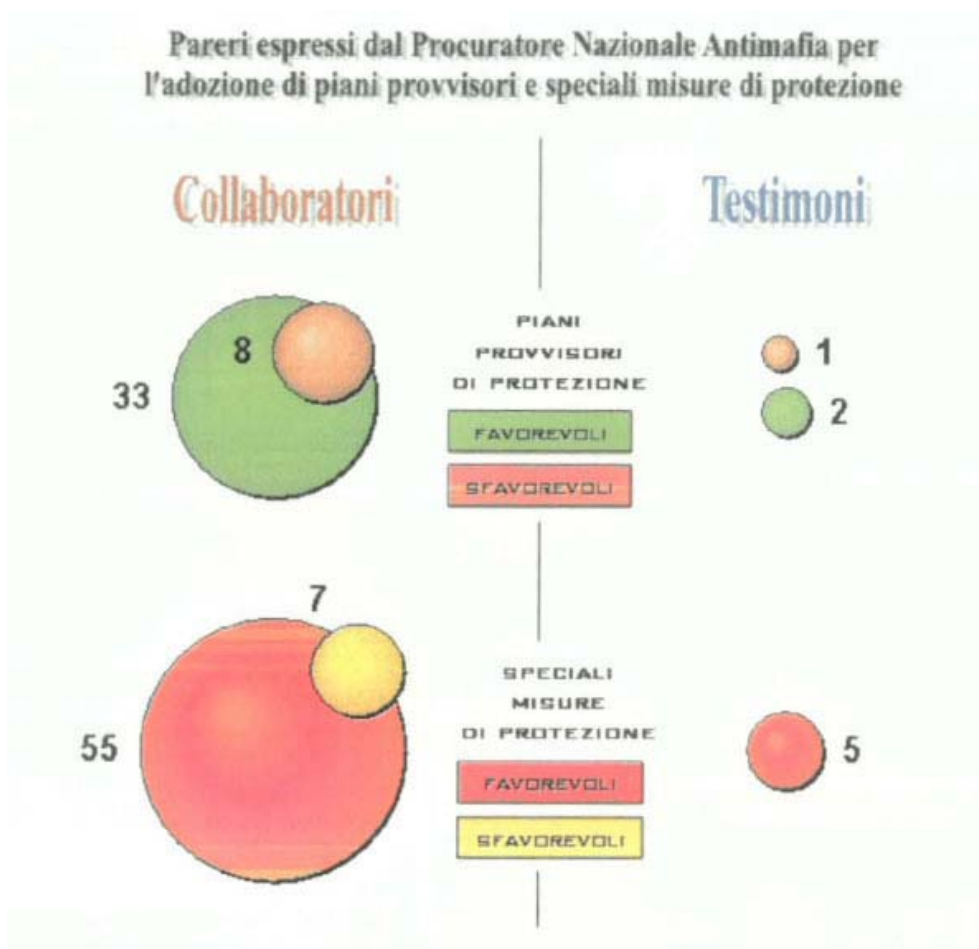
Dopo Napoli, il numero più consistente di proposte è affluito dalla Procura di Catanzaro (6, cioè il doppio del semestre precedente).



Nell'attività propositiva dell'Autorità giudiziaria, il ruolo di coordinamento e supporto informativo della Procura Nazionale Antimafia ha confermato la sua essenziale utilità nella valutazione dei nuovi apporti collaborativi.

Detto Organo ha espresso, nel primo semestre del 2007, **33** pareri favorevoli per l'adozione del piano provvisorio nei confronti di altrettanti collaboratori di giustizia e 2 per testimoni. Per **8** collaboratori e **1** testimone, il parere è stato contrario.

Sono stati invece **55** i pareri favorevoli e **7** i negativi all'ammissione definitiva alle speciali misure di protezione per collaboratori di giustizia. I pareri analoghi per l'ammissione di testimoni sono stati **5**, tutti di carattere positivo.



## CAPITOLO II

### LA COMMISSIONE CENTRALE

Nelle 15 riunioni tenutesi nei primi sei mesi del 2007, la Commissione Centrale per le speciali misure di protezione ha ammesso **3** testimoni di giustizia e **49** collaboratori al piano provvisorio. Le decisioni di rigetto hanno riguardato **2** collaboratori di giustizia, mentre in tutti gli altri casi sono stati richiesti ulteriori elementi alle Autorità giudiziarie.



In raffronto al semestre precedente, vi sono state 2 ammissioni in meno di testimoni, mentre per i collaboratori non si sono riscontrate variazioni numeriche. I provvedimenti di rigetto delle richieste di piano provvisorio sono complessivamente diminuiti: nel decorso semestre furono 6 per i testimoni e 2 per i collaboratori, mentre in quello oggetto della presente Relazione sono stati solo 2, relativi a tale ultima categoria.

I testimoni ammessi definitivamente alle speciali misure di protezione sono stati invece **5** (cifra invariata rispetto al precedente semestre). Il numero di collaboratori destinatari di provvedimenti analoghi

è raddoppiato, passando dai 28 del secondo semestre del 2006 ai **57** dell'attuale.

Le decisioni negative sull'ammissione alle speciali misure di protezione sono state in totale **4**, tutte riguardanti collaboratori. Il numero è il doppio di quello del precedente semestre.

Il raffronto con il secondo semestre del 2006 mostra una leggerissima flessione nel numero dei testimoni di giustizia ammessi al piano provvisorio, mentre il dato relativo ai collaboratori non è variato.

Per quanto riguarda, invece, l'ingresso nelle speciali misure di protezione, se quello dei testimoni è rimasto stabile, il numero di collaboratori si è raddoppiato.

Rispetto al secondo semestre del 2006, la fase di uscita dal programma di protezione ha visto la capitalizzazione delle misure di assistenza di **5** testimoni di giustizia (in luogo di 3) e **31** collaboratori (anziché 15).

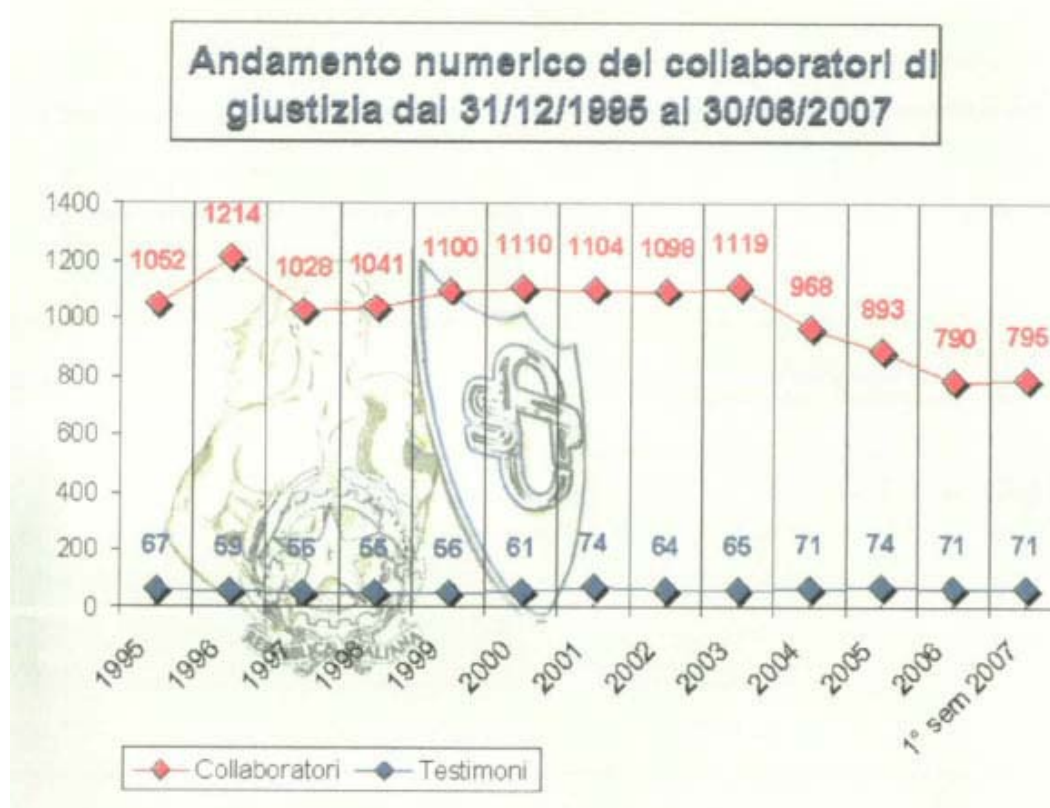
Sono stati **38** i programmi per collaboratori estesi, su proposta dell'Autorità giudiziaria, a congiunti non inclusi nella proposta originaria.

Per **11** collaboratori di giustizia, i programmi sono stati revocati prima della naturale scadenza o non ulteriormente prorogati per condotte incompatibili con il mantenimento del regime di protezione.

### CAPITOLO III

#### LE STATISTICHE

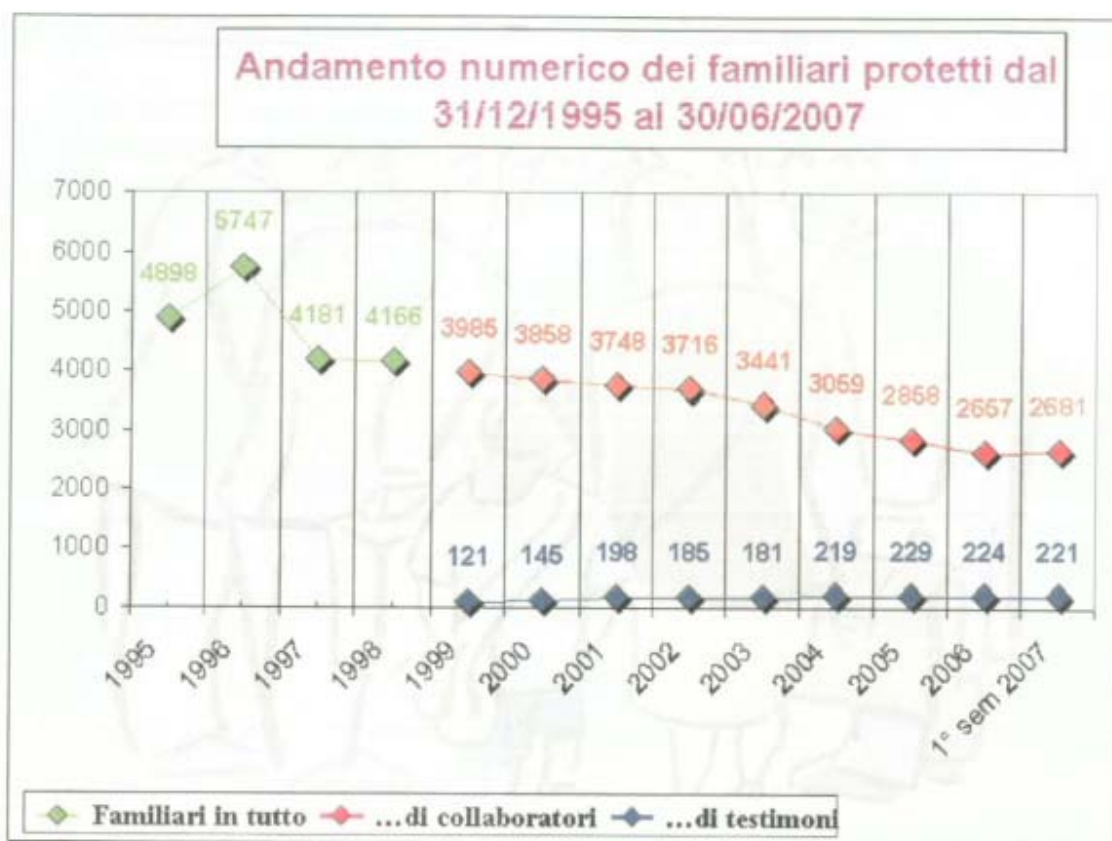
I collaboratori di giustizia presenti nel sistema della protezione alla data del 30 giugno 2007 erano **795**, 5 in più rispetto all'inizio del semestre.



Non è invece mutato, rispetto all'inizio del semestre, il numero di testimoni, che sono rimasti **71**.

Per quanto riguarda i familiari, **2681** erano congiunti di collaboratori (rispetto ai 2657 del semestre anteriore) e **221** di testimoni (a paragone di 224).





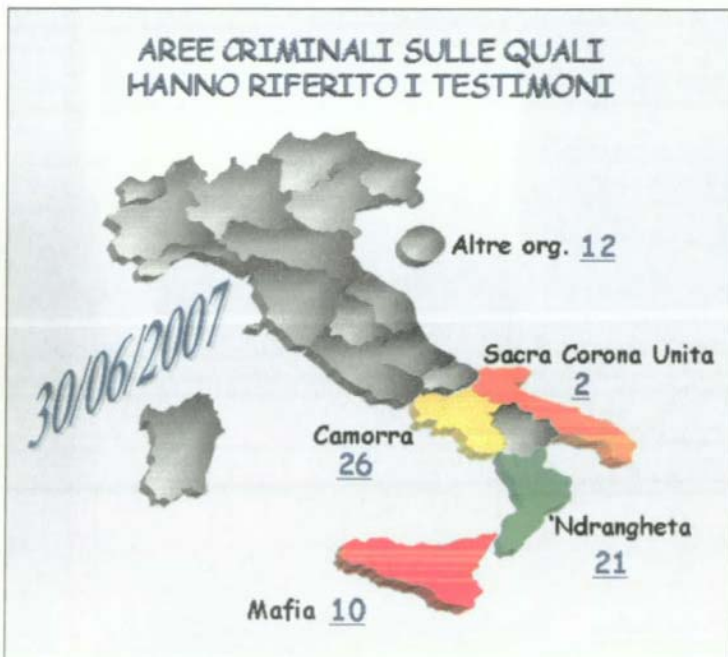
Il numero complessivo di persone sottoposte a speciali misure di protezione alla fine del primo semestre del 2007 ammontava dunque a **3768**, rispetto alle 3742 del precedente semestre.

Il rapporto tra ingressi e uscite di collaboratori e testimoni di giustizia nel semestre in esame denota quindi un sostanziale equilibrio, con una leggera tendenza all'aumento per quanto riguarda i primi.

Se si esaminano le aree criminali di provenienza dei collaboratori di giustizia, spicca una importante novità: la camorra diviene il serbatoio di provenienza più numeroso, subentrando alla mafia siciliana. Al 30 giugno 2007, infatti, i collaboratori di camorra erano **257** (12 in più rispetto al precedente semestre) rispetto ai **242** di Cosa nostra e delle organizzazioni collegate (calate di **8** unità). Cresceva, sia pure di una sola unità (da 99 a **100**) la rappresentanza della 'ndrangheta, come pure quella della Sacra Corona Unita (**84** persone, con incremento di 2 unità). Un calo di due

elementi (112 a fronte di 114) caratterizzava invece l'ambito della criminalità comune.

Per i testimoni, si conferma la precedente prevalenza dell'area di riferimento camorrista (con 26 soggetti, uno in più del semestre anteriore) seguita da quella di 'ndrangheta (21 testimoni, con aumento di 2 unità), mentre sono diminuiti da 12 a 10 i testimoni di mafia e da 13 a 12 quelli di criminalità



comune. Non vi sono variazioni per i testimoni di Sacra Corona Unita, rimasti 2 come nel precedente semestre.

Tra i 795 collaboratori di giustizia, 31 sono donne (5 in meno rispetto al precedente semestre). La loro presenza è più numerosa nelle organizzazioni di camorra (10) mentre sono 8 le donne collaboratrici

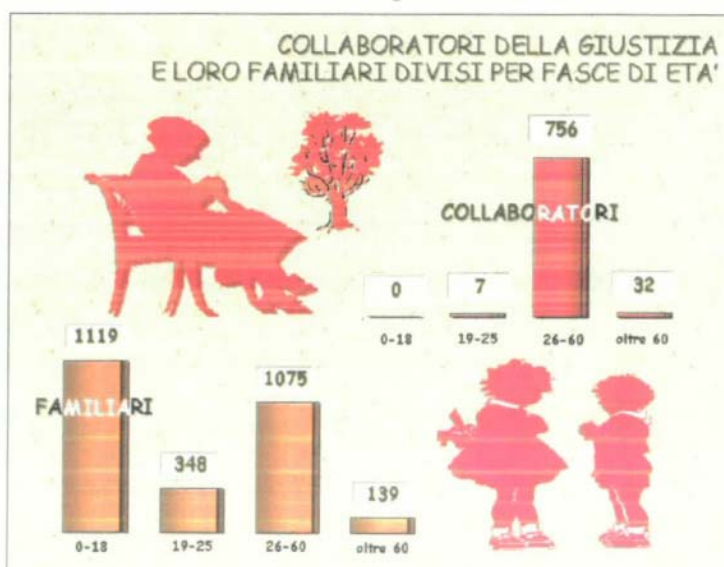
per la Sacra Corona Unita, 7 per la criminalità comune e 3 a testa per mafia siciliana e 'ndrangheta.

Sono diminuite di una unità invece le donne testimoni (in tutto 28). La loro ripartizione numerica per aree criminali interessate dalla testimonianza vede al primo posto 'ndrangheta e camorra (9 ciascuna), seguite da criminalità comune (7) e mafia (3).

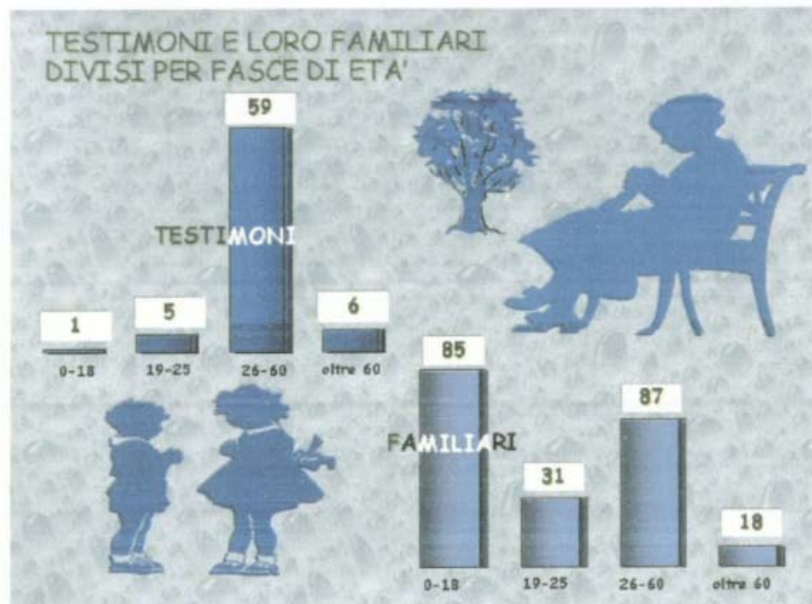


Distinzione per sesso al 30/06/2007				
	Collaboratori		Testimoni	
	M	F	M	F
Mafia	239	3	7	3
Camorra	247	10	17	9
Ndr	97	3	12	9
S.C.U.	76	8	2	0
Altre	105	7	5	7
Tot.	<b>764</b>	<b>31</b>	<b>43</b>	<b>28</b>
Familiari	<b>1041</b>	<b>1640</b>	<b>97</b>	<b>124</b>

La suddivisione per età dei collaboratori di giustizia evidenzia una maggior concentrazione nella fascia tra i 40 e i 60 anni (419 uomini e 11 donne su un totale di 795). Una distribuzione analoga caratterizza i testimoni ( 24 uomini e 12 donne su 71). Una siffatta composizione presenta conseguenze rilevanti sul piano del reinserimento sociale. L'inserimento nel mondo del lavoro dipendente è infatti più difficoltoso per i soggetti di età avanzata, soprattutto quando si accompagna, come nel caso della maggior parte dei



collaboratori, a modesti livelli di istruzione e a scarsità di pregresse esperienze lavorative.



Tra i familiari, si nota invece un fenomeno opposto. In linea con la tendenza affermata in questi anni, è preponderante la presenza di minori: 1119 su 2681 tra i collaboratori e 85 su 221 tra i testimoni. Questo dato pone in primo piano la necessità di curare la fase dell'inserimento

scolastico e della formazione professionale, nonché quella del supporto psicologico in presenza di difficoltà di inserimento nelle realtà sociali delle località protette.

Il matrimonio è la condizione sociale più diffusa nella popolazione protetta. Sono 515 i collaboratori di giustizia e 40 i testimoni sposati. I *singles* ammontano a 121 tra i primi e 17 tra i secondi.



Nel primo semestre del 2007, il sistema della protezione ospitava 23 collaboratori di giustizia extracomunitari (2 in più rispetto al precedente), che hanno reso dichiarazioni alle Autorità giudiziarie italiane in procedimenti in corso nel nostro Paese. Il gruppo più

consistente tra i collaboratori era quello proveniente da Paesi africani, soprattutto del Maghreb (11 persone), seguito da sudamericani (4), ucraini (2) e cinesi (2). I 4 restanti collaboratori provenivano da Russia, Croazia, Albania e Turchia.

I 6 cittadini stranieri sotto protezione come testimoni (cifra invariata rispetto al precedente semestre) erano invece di nazionalità russa (2), ucraina, somala, albanese e slovacca.

PAGINA BIANCA

## **PARTE SECONDA**

### **I RISULTATI**

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I

### LA TUTELA

#### a) *Le scorte*

Gli impegni di giustizia dei collaboratori e dei testimoni costituiscono da sempre uno degli snodi più problematici del sistema della protezione. La necessità che le persone sotto protezione ripetano le loro dichiarazioni nel dibattimento, accettando di sottoporsi al contro interrogatorio delle difese, deve essere coniugata con la sicurezza e la l'assenza di pressioni intimidatorie.

Il raggiungimento di questo obiettivo richiede il massimo sforzo al Servizio Centrale di Protezione, che deve organizzare i servizi di scorta per gli appuntamenti dibattimentali, e agli Organi di polizia territoriali, che li eseguono materialmente.

A ciò, va aggiunto che sulle Forze di Polizia ricadono anche gli accompagnamenti per motivi diversi dalle citazioni giudiziarie, tra cui i colloqui carcerari e i tragitti dal carcere alla località protetta per gli ammessi alla detenzione domiciliare. Si tratta quindi di una fase delicata, in considerazione dell'altissimo rischio cui sono esposte le persone sotto protezione.

Nel primo semestre del 2007, gli impegni di giustizia pervenuti al Servizio Centrale di Protezione ammontano a 4203 per i collaboratori e 131 per i testimoni. In 1091 casi di collaboratori e 14 di testimoni, è stato autorizzato l'uso dell'audizione a distanza.

Quest'ultimo strumento, il cui uso è cresciuto rispetto al secondo semestre del 2006, in cui si erano registrati 731 casi per i collaboratori di giustizia e 15 per i testimoni, rappresenta una soluzione ottimale sia dal punto di vista della sicurezza, sia da quello del risparmio dei costi.

Esso infatti evita il ritorno della persona protetta in località di origine per l'impegno dibattimentale, riducendo quindi l'esposizione a rischio e i costi dei servizi.

Tali considerazioni rendono auspicabile un intervento normativo per l'estensione dell'esame in videoconferenza a tutte le persone sottoposte a misure di protezione, limitando la comparizione in dibattimento a occasioni indispensabili.

Le scorte per impegni di giustizia e altri motivi sono state complessivamente, nel primo semestre del 2007, 8322, ripartite le tre principali Forze di Polizia. L'Arma dei Carabinieri ha eseguito 4684 accompagnamenti, 2540 la Polizia di Stato e 1098 la Guardia di Finanza.

La semplice enunciazione di tali cifre, da cui si può intuire il numero del personale impiegato e delle spese di missione e straordinario che gravano sui capitoli di bilancio delle Forze di Polizia, ripropone con preoccupante evidenza il peso che la gestione dei servizi di tutela delle persone sotto protezione assume nell'attività di ordine e sicurezza pubblica.

Tali servizi richiedono un'alta soglia di professionalità, a causa dell'elevatissimo rischio cui sono sottoposti i soggetti protetti e gli operatori, e l'impiego di mezzi adeguati.

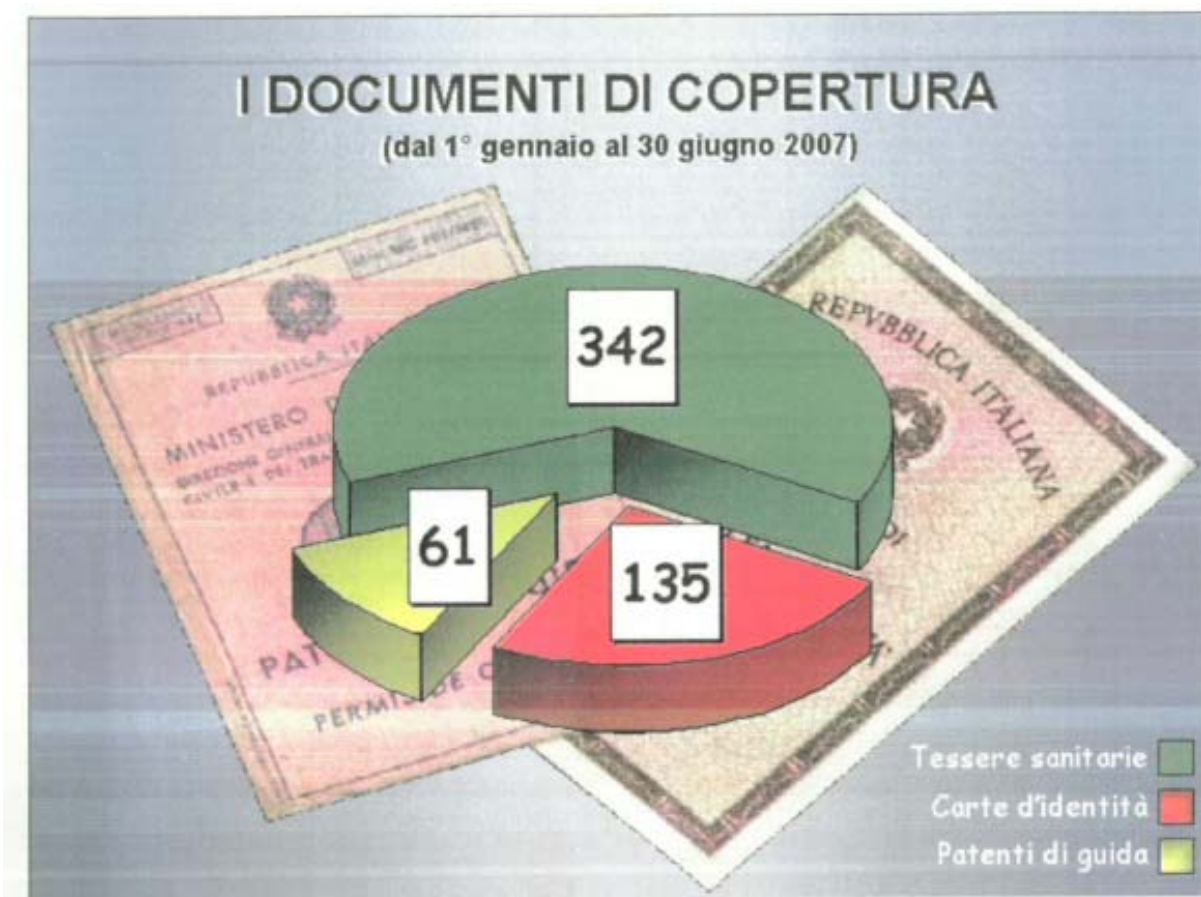
Una possibile soluzione per limitare i costi potrebbe essere adottata sul piano legislativo, introducendo l'uso obbligatorio della videoconferenza in tutti i casi di escussione di persone sotto protezione, tranne quando la natura dell'atto istruttorio richieda la presenza fisica del soggetto.

#### *b) La schermatura dell'identità*

La produzione di documenti di copertura da parte del Servizio Centrale di Protezione costituisce da tempo uno dei metodi principali con cui viene perseguita la sicurezza delle persone protette.



I risultati conseguiti nel primo semestre del 2007 hanno portato all'emissione di 135 carte d'identità, 61 patenti e 342 tessere sanitarie con identità fittizie.



Nello stesso periodo, sono state rinnovate 231 carte d'identità e 22 passaporti con generalità reali ed emesse 893 certificazioni.

È anche continuata l'attività per il trasferimento della residenza dalla località di origine ai cosiddetti "poli fittizi", individuati dal Servizio Centrale di Protezione ai soli fini anagrafici e non coincidenti, ovviamente, con la reale dimora delle persone protette.

L'obiettivo è quello di impedire l'individuazione della località protetta, inserendo uno "schermo" tra quest'ultima e la località di residenza originaria.

Nel semestre in esame, sono stati effettuati 217 trasferimenti anagrafici di questo tipo.

L'identità di copertura, se da un lato costituisce un'ulteriore misura di sicurezza, può rendere difficoltosa la fase di uscita dal programma quando la persona protetta decida di restare nella località in cui era conosciuta con il nome fittizio.

La riassunzione dell'identità reale all'uscita dal programma crea, in tali casi, intuibili effetti sulla riservatezza, a meno di non ricorrere alla misura eccezionale del cambiamento delle generalità.

Altre difficoltà legate all'impiego dell'identità di copertura si sono riscontrate nelle situazioni lavorative, ad esempio nel caso di rapporti di lavoro iniziati a tempo determinato con le generalità attribuite dal Servizio Centrale di Protezione che si trasformano in rapporti a titolo definitivo, con necessità quindi di usare le generalità autentiche.

Questi fattori inducono a ripensare la funzione dei documenti di copertura, passando da una concessione quasi automatica ad una selezione più rigorosa, che limiti il loro rilascio alle situazioni di maggior rischio.

Il trasferimento in località protetta mantenendo le generalità reali può essere accompagnato da interventi di schermatura delle banche dati, in particolar modo le più "sensibili", come quelle delle tessere sanitarie, che impediscano l'individuazione del domicilio.

Per quanto riguarda il pericolo di un possibile uso illecito dei documenti di copertura da parte dei collaboratori di giustizia, si sta progressivamente mettendo in pratica la procedura di controllo riservato prevista dall'art.8, comma 4, punto h), del Regolamento sulle speciali misure di protezione (D.M. 23/4/2004, n. 161) sul controllo riservato.

L'altra misura di schermatura dell'identità indicata dal sistema di protezione è il cambiamento delle generalità di cui al D.Lvo. 29/3/1993, n. 119. Il suo carattere eccezionale e definitivo prevede la nascita di un nuovo soggetto anagrafico, senza legami con l'identità precedente.

Si tratta di un istituto giuridico di complessa applicazione e dalle conseguenze importanti, cui ricorrere esclusivamente in situazioni nelle quali l'utilizzo dell'identità originaria comprometterebbe gravemente l'incolumità degli interessati.

Nel primo semestre del 2007, esso è stato deliberato dalla Commissione Centrale per 2 familiari di collaboratori di giustizia. Nello stesso periodo, è stata perfezionata, con la consegna dei nuovi documenti, la procedura di cambiamento di un altro collaboratore di giustizia.

Per evitare usi illeciti dell'identità attribuita, l'art. 17, commi 4 e 5, del Regolamento sulle speciali misure di protezione (D.M. 161/2004) prevede un trasferimento delle posizioni penali pregresse sotto le nuove generalità, effettuato con modalità che proteggono il collegamento tra il vecchio e il nuovo nominativo.

L'accesso al cambiamento delle generalità, che pure ha fornito ottimi risultati sul versante del mantenimento della riservatezza, comporta tuttavia inevitabili limitazioni nell'uso della nuova identità, ad esempio nel caso in cui il beneficiario voglia contrarre matrimonio, dopo aver divorziato con le generalità precedenti.

L'istituto non può inoltre essere esteso a cittadini stranieri (sarebbe necessaria una modifica normativa) né applicato solo ad alcuni componenti di un medesimo nucleo familiare.

Queste considerazioni inducono ad autorizzare il cambiamento delle generalità solo in casi in cui il rilievo della collaborazione sia stato eccezionale, anche dal punto di vista dell'esposizione mediatica. Anche in queste situazioni, è necessario che i beneficiari siano consapevoli, attraverso una mirata informazione preventiva, delle conseguenze sulla loro vita futura.

c) *I benefici penitenziari*

Al 30 giugno del 2007, la maggior parte dei collaboratori di giustizia (333 su 795) erano in stato di libertà per fine pena o perché non erano ancora stati condannati in via definitiva.



Altri 317 erano sottoposti a misure alternative alla detenzione, da scontare nelle località protette. I restanti 145 erano invece ristretti in strutture carcerarie, usufruendo, per ragioni di tutela dell'incolumità, di un regime custodiale differenziato.

L'entrata in vigore, nel marzo 2001, dell'articolo 16 nonies del nuovo testo della legge 82/1991 ha introdotto un periodo minimo, pari a un quarto della pena comminata, di permanenza in carcere per i collaboratori di giustizia, prima di poter accedere alla detenzione domiciliare.

Il Tribunale di Sorveglianza di Roma, cui è affidata la competenza esclusiva in materia di benefici penitenziari dei collaboratori di giustizia, ha concesso in tutto 134 provvedimenti di accesso o prosecuzione di misure alternative, con un rapporto indicato nel grafico seguente.





## CAPITOLO II

### L'ASSISTENZA

#### *a) Le spese*

Nei primi sei mesi del 2007, l'attuazione delle speciali misure di protezione ha assorbito una spesa complessiva di € 31.239.109. La cifra è inferiore di € 1.875.970 rispetto a quella del precedente semestre, che, a sua volta, era già inferiore di € 3.628.950 a quella dei primi sei mesi del 2006. La quota maggioritaria della spesa è costituita, nel semestre in esame, da quella per gli assegni mensili di mantenimento, che per i collaboratori sono assoggettati a parametri massimi stabiliti dall'art. 13, comma 6, della legge 82/1991, mentre per i testimoni è commisurata al tenore di vita preesistente.

Le altre voci importanti della spesa sono i contratti di locazione degli alloggi protetti e le capitalizzazioni delle misure di assistenza. A proposito di queste ultime, che rappresentano ormai il più consolidato canale di reinserimento sociale, è doveroso sottolineare che la loro erogazione comporta la cessazione sia delle misure mensili di assistenza, sia delle spese straordinarie in costanza di programma, come quelle per trasferimenti per motivi di sicurezza.

La capitalizzazione comporta, nel medio periodo, un risparmio di risorse. La somma stanziata a tal fine è quella che si sarebbe dovuta corrispondere periodicamente alle persone protette se il programma fosse rimasto in vigore, mentre vengono evitate le spese straordinarie richieste da esigenze di sicurezza.

Le spese di assistenza legale delle persone sotto protezione, pur essendo aumentate rispetto al semestre precedente, sono molto lontane dai livelli precedenti alla legge 45/2001, che ha introdotto il principio della liquidazione giudiziale degli importi, poi recepito nel Testo Unico delle spese di giustizia.

I provvedimenti di contenimento della spesa pubblica adottati negli ultimi anni hanno spiegato i loro effetti anche sulle risorse destinate all'attuazione delle speciali misure di protezione. Il sistema è stato gestito in modo virtuoso, come dimostra la riduzione delle spese legali, passate dal 38% del 2001 al 12% del semestre attuale, pur senza cedere a compromessi sul versante della sicurezza. E' tuttavia auspicabile, e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, ha già attivato le opportune iniziative in tal senso, che non vi siano ulteriori riduzioni negli stanziamenti, che metterebbero a rischio i livelli primari di assistenza per le persone protette e i loro familiari.

*b) La tutela della salute*

L'Ufficio sanitario del Servizio Centrale di Protezione, composto da due medici e tre psicologi della Polizia di Stato, ha continuato, nel primo semestre del 2007, la propria attività di intervento e supervisione delle problematiche sanitarie della popolazione protetta.

Essa si è concretata nel rilascio di pareri tecnici, in particolare sulle richieste di rimborso di prestazioni specialistiche e medicinali, nella conversione di documenti sanitari dai nominativi di copertura a quelli reali, in visite per esigenze medico-legali e di giustizia.

L'attività di supporto dei Direttori tecnici psicologi ha avuto come risultato interventi a beneficio di 22 collaboratori di giustizia e 42 familiari (25 dei quali minorenni) e 11 testimoni, con 7 familiari, tra cui 5 minorenni, tutti effettuati nelle località protette.

I colloqui hanno evidenziato problemi di adattamento alla vita sotto protezione, spesso aggravati dalla storia personale pregressa dei soggetti, con presenza di disturbi ansiosi e depressivi e conseguenze post traumatiche da stress.

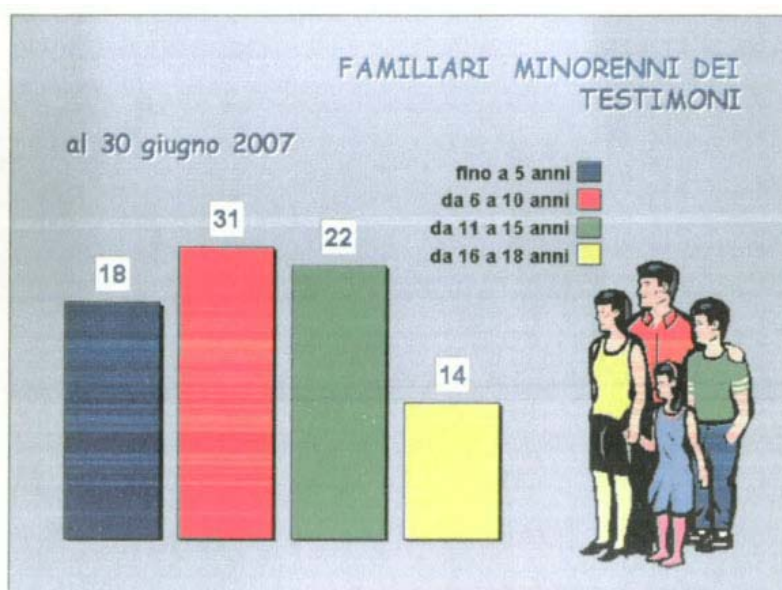
Per fronteggiare tali situazioni, che non possono essere certo seguite integralmente dagli psicologi del Servizio Centrale di Protezione, appena 3 a fronte di oltre 4000 persone protette, sono stati attivati gli opportuni interventi delle strutture pubbliche di settore, con la costante mediazione dei Nuclei Operativi di Protezione.

c) *I minori.*

Al termine del primo semestre del 2007, i minori presenti nelle speciali misure di protezione erano in tutto 1205. Solo uno era titolare di un programma di protezione come testimone, mentre gli altri erano stati ammessi in qualità di congiunti.



I minori familiari di collaboratori erano in tutto 1119 (suddivisi in 546 maschi e 573 femmine), mentre i restanti 85 (42 maschi e 43 femmine) erano congiunti di testimoni.



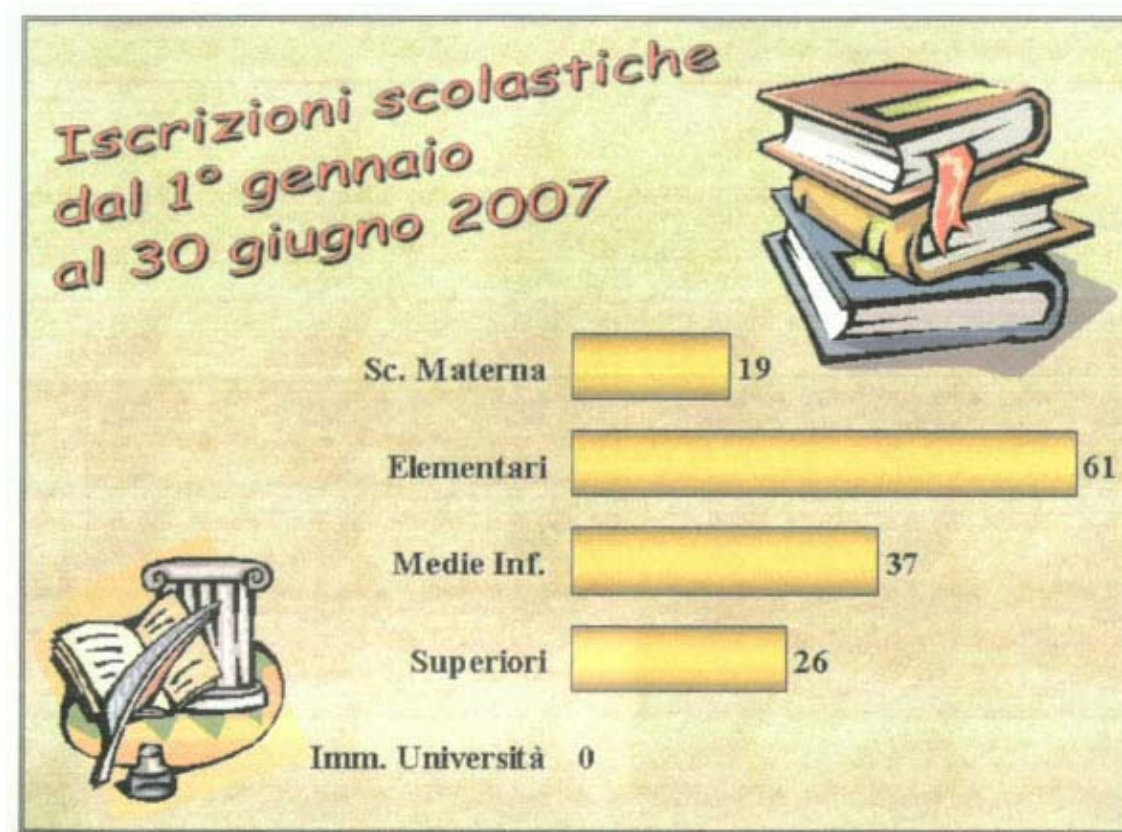
La suddivisione per età, rappresentata nel grafico, è abbastanza equilibrata: la maggior parte dei soggetti è distribuita in parti eguali tra i 6 e i 10 anni e tra gli 11 e i 15. Il resto è presente, con ripartizione numerica simile, nella

fascia dei primi 5 anni di vita e in quella dell'adolescenza.

Il primo obiettivo è assicurare ai minori l'assolvimento dell'obbligo scolastico in condizioni di sicurezza. La scuola è infatti un mezzo insostituibile di promozione e riscatto sociale per ragazzi che provengono,



nella maggior parte dei casi, da realtà sociali difficili, in cui è tutt'altro che raro l'abbandono prematuro degli studi.



Il Servizio Centrale di Protezione ha effettuato, nel semestre in esame, 143 iscrizioni scolastiche con modalità riservate ad Istituti di ogni ordine e grado, oltre alle operazioni per convertire con i nomi reali i titoli conseguiti con le generalità di copertura.

Nell'ambito dell'assistenza psicologica ai minori sotto protezione, in ottemperanza all'art. 10 del Decreto del Ministro dell'Interno 13/5/2005, n. 138, gli psicologi del Servizio Centrale di Protezione hanno visitato, su richiesta delle famiglie, 30 minori, riscontrando tra i bambini problemi di socializzazione e apprendimento, con reazioni di introversione e chiusura, e negli adolescenti fenomeni di rifiuto del contesto familiare, con comportamenti conflittuali anche nell'ambito scolastico.

Le difficili situazioni ambientali che fanno da sfondo all'ingresso dei nuclei familiari nel sistema della protezione conducono talvolta a scelte dolorose, come quando uno dei genitori rifiuta di entrare nel programma di protezione, perché in dissenso con la scelta del coniuge di collaborare con la giustizia.

In tali casi, vengono interessati gli Organi della giustizia minorile, in quanto le esigenze di sicurezza del minore, possibile bersaglio di vendette trasversali, entrano in conflitto con la sua permanenza presso il genitore rimasto in località d'origine.

Le difficoltà di ambientamento nella località protetta possono essere superate solo attraverso l'inserimento nelle realtà giovanili del luogo e l'integrazione nel contesto sociale. Ciò avviene spesso in modo positivo, come dimostra il fatto che diversi nuclei familiari scelgono di restare nella medesima località anche dopo la fine del programma di protezione.

In altri casi, questo percorso è più accidentato e non sempre il minore sotto protezione si affranca dai modelli negativi di riferimento presenti nella sua località d'origine oppure non riesce a farsi accettare. E' in queste situazioni che occorre un'attenta opera di sostegno a lui e ai suoi familiari da parte dei Nuclei Operativi di Protezione presenti sul posto, agevolando magari il contatto con l'associazionismo giovanile e le più attive realtà locali.

#### *d) I processi di reinserimento sociale*

La fase del rientro nella società è uno dei momenti più critici del sistema della protezione. La sicurezza delle persone protette, pur essendo l'obiettivo primario del sistema, deve marciare di pari passo con un progetto di reinserimento sociale, per non creare una categoria di soggetti passivamente affidati all'assistenzialismo.

Nel semestre in esame il Servizio Centrale di Protezione ha svolto un'intensa attività di intermediazione con altri Uffici pubblici per la risoluzione di problematiche lavorative di soggetti sotto protezione.

I risultati sono stati il collocamento in aspettativa o istituti analoghi di 6 persone, il rilascio di 5 autorizzazioni da parte delle Camere di Commercio e il trasferimento ad altra località di una posizione lavorativa.

Sul fronte della formazione, sono state 4 le iscrizioni a corsi professionali, mentre 5 collaboratori di giustizia e 13 loro familiari hanno trovato impiego nei settori metalmeccanico, commerciale ed edilizio.

La limitatezza delle cifre in rapporto alla popolazione protetta deve essere valutata alla luce degli elevati fattori di ostacolo, di carattere generale e particolare, per l'inserimento lavorativo: scarsa o nessuna esperienza professionale, istruzione e conoscenze modeste, vincoli derivanti dal regime di detenzione domiciliare.

E' noto che non esiste alcuna normativa che agevoli l'ingresso nel mondo del lavoro dei collaboratori e dei testimoni di giustizia. Il Decreto del Ministro dell'Interno 138/2005, che costituisce un importante passo avanti rispetto al passato, contiene strumenti per la conservazione dell'eventuale posto di lavoro ricoperto prima dell'ingresso nella protezione, oltre a forme di salvaguardia dell'anzianità contributiva.

Il problema del lavoro richiede certamente uno sforzo notevole al Servizio Centrale di Protezione, soprattutto per segnalare alle persone protette le opportunità presenti sul territorio e agevolarli nelle formalità amministrative. Tale sforzo è tuttavia destinato a fallire, se ad esso non corrisponde una reale volontà di inserimento degli interessati.

L'alternativa al lavoro è la capitalizzazione delle misure di assistenza, cui nel semestre in esame hanno avuto accesso 5 testimoni e 31 collaboratori di giustizia, oltre a 2 nuclei familiari di collaboratori.

La capitalizzazione non è una liquidazione, in quanto la normativa regolamentare collega la sua entità alla presentazione di progetti di reinserimento: in sostanza, chi dimostra concrete prospettive di impiego dei fondi ricevuti sarà premiato con la somma massima prevista dai parametri normativi.

**Si tratta di uno strumento che presenta l'opportunità di accesso ad attività di piccolo commercio o artigianato che rappresentano alternative valide a lavori dipendenti spesso di difficile reperimento.**

### CAPITOLO III

#### LE VIOLAZIONI DEL PROGRAMMA

Nel primo semestre del 2007, è proseguita l'attività di controllo del rispetto delle regole del sistema della protezione da parte dei collaboratori di giustizia, con la segnalazione alla Commissione Centrale dei comportamenti violatori, che hanno condotto, nei casi più gravi, alla revoca del programma.

Le possibili cause di revoca del programma, elencate nell'art. 13 quater della legge 82/1991, sono la commissione di delitti e le violazioni delle regole di sicurezza. Il raggiungimento degli obiettivi del programma di protezione richiede infatti la cooperazione del tutelato (che non deve rivelare le notizie "sensibili" del programma di protezione, come il domicilio protetto) e la completa rescissione dei suoi legami col crimine.

Tali obblighi, e le possibili conseguenze della loro infrazione, vengono formalmente comunicati alle persone protette all'atto dell'ammissione al programma.

Nei primi sei mesi del 2007, il Servizio Centrale di Protezione ha segnalato alla Commissione Centrale 65 comportamenti violatori commessi da collaboratori di giustizia. Tra essi, 47 consistevano in abbandoni non autorizzati della località protetta, rifiuto di essere trasferiti per motivi di sicurezza, e, in generale, condotte noncuranti della riservatezza del domicilio e della salvaguardia dell'identità.

Le altre 18 segnalazioni riguardavano reati di vario tipo: evasione dalla detenzione domiciliare (9), minacce (3) ricettazione (2), spaccio di stupefacenti (2), truffa (1) e lesioni (1).

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale ha revocato prima della naturale scadenza, o non ha ulteriormente prorogato, 11 programmi di protezione. Tali decisioni sono state adottate dopo aver acquisito i



pareri, obbligatori ma non vincolanti, delle Autorità giudiziarie proponenti e della Direzione Nazionale Antimafia.



## CAPITOLO IV

### I TESTIMONI

Nel primo semestre del 2007, sono stati **3** i testimoni ammessi al piano provvisorio di protezione e **5** quelli ammessi alle speciali misure di protezione. Nel semestre precedente, si registrarono 5 ammissioni al piano provvisorio e 5 al programma speciale.

Rispetto al precedente semestre, sono invece aumentate le uscite dal programma tramite capitalizzazione delle misure di assistenza, passate da 3 a 5.

Nel semestre in esame, la Commissione Centrale e il Servizio Centrale di Protezione hanno effettuato numerosi interventi economici, sotto forma di contributi straordinari *una tantum* in aggiunta alle misure di assistenza del programma di protezione, per fronteggiare diverse esigenze dei testimoni e dei loro familiari (attrezzature didattiche per lo studio e la formazione, viaggi, attività ricreative). Tali interventi sono nati nell'ottica di ristabilire il tenore di vita antecedente all'ingresso nella protezione, non solo sotto il profilo finanziario, ma da quello più ampio del benessere della persona.

Da un altro lato, si è intensificata l'assistenza psicologica a cura del personale specializzato del Servizio Centrale di Protezione, che ha visitato, nel semestre in esame, 11 testimoni e 12 loro familiari, 5 dei quali minori. Detta assistenza psicologica viene fornita a richiesta, e non d'ufficio, per evitare che essa sia interpretata come un tentativo di valutare preventivamente la personalità del testimone, per avanzare riserve sulla sua attendibilità.

Si è cercato di agire sui punti di criticità del sistema, spesso evidenziati dagli stessi testimoni: difficoltà di ambientamento nella località protetta, disagio nel sopportare le regole di sicurezza e conseguenti tensioni con le Forze di Polizia locali preposte ad applicarle, incertezza sul proprio futuro e scetticismo sulla capacità di tornare ad un'adeguata condizione socio-economica.

Alcuni problemi possono essere risolti utilizzando strumenti economici previsti dalla legge, come le capitalizzazioni, i risarcimenti per mancato guadagno, gli acquisti immobiliari da parte dell'Erario dei beni in località d'origine.

Si tratta di strumenti la cui applicazione incontra talvolta difficoltà oggettive. In particolare, non è semplice accertare con sicurezza i mancati guadagni, poiché vi è difformità tra le dichiarazioni del testimone e gli accertamenti condotti dalla Commissione, oppure il valore degli immobili situati in località d'origine non è sufficiente ad acquistarne uno analogo nel luogo di trasferimento, o ancora l'entità del danno biologico quantificata dall'INPS, con cui è in atto una convenzione, viene ritenuta inadeguata dal testimone.

Anche l'aspetto sicurezza non è semplice da affrontare, soprattutto per quei testimoni che sono rimasti sotto protezione in località d'origine, affidati alla vigilanza dei Prefetti. Si possono verificare situazioni in cui è difficile conciliare l'attività lavorativa del testimone con le esigenze di tutela, il che può provocare tensioni e insofferenza tra lui e il personale addetto.

Il Servizio Centrale di Protezione è intervenuto sul piano della formazione del personale delle Forze di Polizia territoriali, organizzando corsi periodici in cui si è posto l'accento sulla diversità sostanziale tra le figure del collaboratore e del testimone e sulla necessità di un approccio diverso, sotto il profilo psicologico.

Per garantire la continuità dell'attività economica dei testimoni in località di origine, potrebbe tuttavia rivelarsi utile un intervento sul piano normativo, prevedendo ad esempio, per le loro imprese, incentivi fiscali e contratti agevolati con Enti e società a partecipazione pubblica.

Si otterrebbe così, pur evitando alterazioni del regime di libera concorrenza, di consentire ai testimoni di esercitare le loro attività senza dipendere dall'assistenzialismo statale, sottolineando il valore che la collettività attribuisce alla loro scelta.



I testimoni che invece intendano riprendere un'attività imprenditoriale o commerciale in località protetta potrebbero essere assistiti, in tali fasi, da professionisti di fiducia, incaricati dalla Commissione Centrale, per individuare la soluzione più confacente alle loro capacità e finanziariamente più conveniente.

Si tratta di un metodo già adottato, con risultati positivi, che potrebbe essere ulteriormente sviluppato, costituendo un vero e proprio gruppo di specialisti che possano coadiuvare permanentemente la Commissione e i testimoni.

Per quanto riguarda il problema del lavoro dipendente, non esistono attualmente norme in questo senso specifiche per i testimoni. In questa prospettiva, potrebbe essere offerta alla riflessione istituzionale l'opportunità di introdurre un loro collocamento nella Pubblica Amministrazione, in analogia a quanto previsto per i familiari di vittime del terrorismo e della criminalità organizzata.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nel corso del primo semestre del 2007, il numero dei collaboratori di giustizia è leggermente cresciuto, mentre è rimasto immutato quello dei testimoni.

L'afflusso di proposte per collaboratori di giustizia da parte delle Procure ha fatto registrare un ulteriore aumento, in linea con la tendenza dell'anno precedente, mentre quello per i testimoni si è mantenuto stabile.

Non vi è stato, invece, un aumento delle ammissioni a piano provvisorio (che costituisce la prima fase di ingresso nel sistema) dei collaboratori di giustizia, ma ha conosciuto un forte incremento l'ammissione definitiva al programma di protezione di soggetti già inclusi nei provvedimenti d'urgenza. Questo è un segnale che la loro collaborazione ha superato la fase dei riscontri preliminari, rivelando la sua validità.

E' invece calato, ma non in maniera particolarmente evidente (2 unità), il numero di testimoni ammessi al piano provvisorio, ma è rimasto immutato quello di coloro che sono entrati nel programma definitivo.

Per quanto riguarda la fase dell'uscita dal programma, le capitalizzazioni delle misure di assistenza, che costituiscono il canale più sperimentato e affidabile per il reinserimento sociale, sono notevolmente aumentate rispetto al semestre precedente.

Si tratta di un fatto certamente positivo, poiché permette alle persone sotto protezione di rendersi autonomi dall'assistenza statale, riacquistando quella prospettiva di vita che rientra fra le finalità del sistema di protezione.

L'erogazione, stabilita nel Regolamento attuativo delle speciali misure di protezione, della capitalizzazione nella misura massima solo in presenza di concreti progetti di reinserimento economico basta di per sé a

togliere ogni sospetto di premialità all'istituto, sottolineandone la funzione di sostegno e recupero sociale.

Nel corso del semestre in esame, si è realizzato un evento in corso di maturazione da tempo: il primato quantitativo dell'area geo-criminale campana tra i collaboratori di giustizia, in sostituzione della mafia siciliana.

Questo fenomeno, che era già avvenuto per i testimoni, evidenzia la pericolosità delle organizzazioni di camorra, ma anche il ruolo che i collaboratori di giustizia possono continuare a rivestire nel loro smantellamento.

E' tuttavia necessario mantenere un livello altissimo di guardia, in considerazione dell'estrema violenza cui sono dedite tali organizzazioni, che già in passato hanno più volte colpito familiari di collaboratori che avevano rifiutato di entrare nel programma di protezione.

Una particolare attenzione deve essere riservata, in tale prospettiva, all'organizzazione dei servizi di tutela per gli impegni di giustizia. Nella presente Relazione, si è dato conto del numero di accompagnamenti effettuato nel semestre dalle Forze di Polizia territoriali, che ha richiesto un ingentissimo impiego di risorse umane e materiali.

Per salvaguardare la fase delicatissima della comparizione delle persona protetta nelle aule giudiziarie, in cui il rischio raggiunge il livello massimo, è doveroso che le Forze di Polizia locali dispongano di uomini, mezzi e strumenti finanziari idonei.

Oltre a questi interventi strutturali, sarebbe consigliabile l'adozione di misure legislative, come l'obbligatorietà, salvo poche eccezioni, della videoconferenza in tutti i casi di esame delle persone sottoposte a speciali misure di protezione.

Un altro punto critico del sistema della protezione è il reinserimento sociale. Le capitalizzazioni si sono rivelate un sistema efficace, anche per la carenza di sbocchi lavorativi per i collaboratori di giustizia, dovuti a

fattori generali e particolari (istruzione modesta, mancanza di esperienze lavorative specifiche, sottoposizione al regime di detenzione domiciliare).

Esse però richiedono una copertura finanziaria idonea, che negli ultimi anni è sempre più difficile raggiungere, a causa dei tagli di spesa che hanno colpito anche le risorse destinate al sistema della protezione, che vengono assorbite, in primo luogo, dalle misure essenziali di sopravvivenza, come le spese di alloggio e i contributi mensili.

E' necessario, inoltre, tenere sempre viva l'attenzione sul problema dei testimoni. Negli ultimi anni, le misure introdotte dalla riforma del 2001 e le iniziative adottate, come la convenzione tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e l'INPS per il risarcimento del danno biologico e il rimborso dei contributi volontari per mantenere i diritti previdenziali acquisiti, hanno condotto a significativi miglioramenti della condizione complessiva dei testimoni di giustizia.

Vi sono tuttavia dei punti su cui è necessario lavorare. In primo luogo, il reinserimento sociale tramite l'avvio di attività in località protetta e la chiusura delle pendenze finanziarie in località d'origine. Si tratta di una fase difficile, in cui il testimone ha bisogno di un'assistenza specializzata che coinvolga diverse professionalità (avvocati, commercialisti, consulenti finanziari) per valutare la fattibilità delle attività future.

Un problema analogo si presenta per quei testimoni che continuano a svolgere attività lavorativa in località d'origine. In questo caso, potrebbe essere utile pensare ad interventi normativi (agevolazioni nelle trattative con la pubblica Amministrazione, benefici fiscali) per evitare fenomeni di intimidazione e isolamento delle loro imprese ad opera delle organizzazioni criminali.

Per fornire una prospettiva di lavoro dipendente anche ai testimoni, potrebbe essere perseguita la via del collocamento nell'Amministrazione pubblica (in analogia alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata) o anche la costruzione, tramite convenzioni analoghe a quella conclusa per i mutui agevolati, di forme di previdenza complementare per un'integrazione del reddito.

E' anche doveroso intervenire per migliorare la condizione dei testimoni durante il programma. L'assistenza psicologica assicurata dal personale del Servizio Centrale di Protezione può essere ancora più capillare e puntuale, interagendo, ad esempio, nei rapporti con i referenti territoriali responsabili della sicurezza (che non fanno parte del predetto Servizio, bensì delle Forze di Polizia locali).

Si verifica sovente, infatti, che i testimoni, forse non adeguatamente informati e interpellati, soffrano come insopportabili limitazioni alla propria vita di relazione alcune regole per la tutela della loro sicurezza. Ciò conduce a situazioni di frizione con i referenti, che, se protrate nel tempo, creano disagio e malcontento, minando alla base il rapporto di reciproca collaborazione necessario al funzionamento del programma di protezione.

Queste situazioni possono essere evitate, o perlomeno contenute, con un'efficace opera di informazione del testimone prima dell'ingresso nel programma e, in seguito, intervenendo, con la giusta sensibilità negoziale, per evitare conflitti permanenti tra i testimoni e i referenti territoriali.

Un'altra sfida che il sistema della protezione è chiamato ad affrontare è quella di ripensare la funzione dell'identità di copertura. Si tratta di conciliare la sicurezza, la cui tenuta è sicuramente rafforzata dai documenti di copertura, con il processo di reinserimento sociale, che in qualche caso viene rallentato dalla schermatura anagrafica.

E' infatti accertato che l'attribuzione di un documento di copertura crea situazioni di difficile soluzione, soprattutto nell'ambito lavorativo, in cui è estremamente problematico, per la persona munita di identità di copertura, adempiere a determinate norme che regolano i rapporti di lavoro. Basti pensare, ad esempio, all'impossibilità di indicare un recapito per la visita medica in caso di assenza o a quella del datore di lavoro di presentare il modello CUD con il nome di copertura.

A questo proposito, si rivela indispensabile richiamarsi alla finalità della legge 82/1991, secondo la quale le misure di schermatura anagrafica, sia provvisorie che definitive, non devono essere attribuite "a pioggia"

bensì impiegate dopo che l'esame delle situazioni dei singoli collaboratori e testimoni ne suggerisce l'indispensabilità.

In definitiva, lo stato del sistema della protezione nel primo semestre del 2007 rivela la perdurante vitalità di tale strumento tra quelli di contrasto al crimine organizzato, pur presentando, soprattutto nella disciplina dei testimoni, aspetti migliorabili anche attraverso nuove soluzioni normative.